

# Evaluación de la implementación de la Declaración de París

## Evaluación nacional

### INDONESIA

## Resumen Ejecutivo

### 1 Alcance de la evaluación

Indonesia es signataria de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (DP), y se ha comprometido a los principios y compromisos de eficacia de la ayuda contenidos en ella. El Gobierno, que participó en varios Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, se ha comprometido a llevar adelante el Programa de Acción de Accra, así como otras declaraciones sobre la financiación para el desarrollo en las que participó Indonesia.

Se decidió llevar a cabo una evaluación conjunta sobre la DP, en un esfuerzo por además de una encuesta de seguimiento, para estudiar su aplicación. La primera fase de la Evaluación duró desde marzo de 2007 hasta septiembre de 2008, y se centró en **los aportes y los resultados iniciales**. Fue diseñada y utilizada para ofrecer lecciones prácticas y para ayudar a hacer balance del desempeño de la ejecución, durante el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, que tuvo lugar en Accra (Ghana) en septiembre de 2008. La segunda fase de la Evaluación debería abarcar desde esa fecha hasta el IV Foro de Alto Nivel de Corea en 2011. Esta segunda fase destaca los **efectos y resultados**, y responde a la pregunta clave de política acerca de si se están alcanzando los efectos a largo plazo que se pretenden con la DP.

Indonesia no participó en la primera fase de evaluación, sino en la segunda. El objetivo de la evaluación es documentar, analizar y evaluar la relevancia y la eficacia de la DP en Indonesia y su contribución a la eficacia de la ayuda y, en última instancia, a los resultados del desarrollo, incluyendo la reducción de la pobreza.

Los objetivos específicos son:

- a. documentar los resultados alcanzados en el país mediante la puesta en práctica de la DP;
- b. permitir que los países socios y los donantes/agencias activos en el país aclaren, mejoren y fortalezcan políticas y prácticas acordes con la DP, con el fin de lograr la eficacia de la ayuda y la eficacia del desarrollo;
- c. destacar las barreras y dificultades que pudieran haber limitado la eficacia de la DP y sus efectos e impactos, así como iniciativas para superarlas;
- d. permitir que las partes interesadas, países y asociaciones compartan e intercambien experiencias, con el fin de facilitar la reflexión, el aprendizaje de lecciones y la mejora en el diseño e implementación de políticas.

### 2 Conclusiones

#### Relevancia de la Declaración de París

- El contexto y la situación del desarrollo de Indonesia son tales que exigen: (a) más fondos que los que el país puede proporcionar por sí mismo, (b) más conocimientos especializados y mano de obra capacitada de los que posee actualmente, y (c) una mejor gestión de los recursos y programas que la que actualmente se está llevando a cabo. Por otro lado, todavía hay programas que se ejecutan sin una participación adecuada del Gobierno (falta de apropiación), sin transferencia de conocimientos, y que solamente deben rendir cuentas a sus propios gobiernos.

Las catástrofes naturales (tsunamis y terremotos) y provocadas por el hombre (inundaciones y deslizamientos de tierra) ejercen claramente presión sobre la asignación de recursos para las actividades de desarrollo. El Gobierno se ve obligado a mantener el equilibrio entre sostener las actividades de desarrollo y reorientar los fondos para ayudar a las víctimas de las catástrofes. La erradicación de la corrupción plantea otro desafío para garantizar que no se agoten los fondos de desarrollo. Si bien la gestión financiera del Gobierno mejoró de “descarga de responsabilidad” en 2004 a opinión calificada en 2009, el índice de corrupción sigue siendo bajo.

Todos los factores mencionados pueden desviar los limitados fondos de desarrollo que asigna el Gobierno. Si se combina esto con el déficit presupuestario anual y el déficit de financiación, según informaron el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), la ayuda se puede considerar como una fuente de fondos para que el Gobierno pueda sostener las actividades de desarrollo. La gestión eficaz de la ayuda también es fundamental para garantizar que el país no caiga en la categoría de “pereciente” a causa de la deuda. Combinado con un logro lento de los Objetivos del Milenio (ODM), el Gobierno necesita gestionar todos los recursos disponibles, incluso la ayuda exterior, para asegurar que los programas de desarrollo se diseñen y se apliquen de manera eficaz. Resulta sencillamente obvio que la DP tiene una relevancia significativa para el contexto de Indonesia.

- La DP se emitió en un momento en que el Gobierno comenzaba a esforzarse por gestionar mejor la ayuda. Es una guía útil e inmediata de gestión, que el Gobierno podría utilizar para mejorar la gestión de las actividades de desarrollo, especialmente en pos de la eficacia de la ayuda. No obstante, es posible que, mientras no se firme el Compromiso de Yakarta, la DP no tenga ningún efecto sobre la manera como el Gobierno se esfuerza por la eficacia de la ayuda. Esto ocurre principalmente porque el Gobierno ha puesto un gran esfuerzo en gestionar mejor la ayuda mediante la revisión y promulgación de varias leyes relacionadas con la gestión de la ayuda, los sistemas de adquisición y la lucha contra la corrupción.

Probablemente la DP se aplique en coordinación entre el Gobierno y los socios de desarrollo tras la firma del Compromiso de Yakarta en 2009. Con el auspicio de la Secretaría de Ayuda para la Efectividad del Desarrollo (A4DES por sus siglas en inglés), el Gobierno y los socios de desarrollo han estado trabajando en conjunto sobre varias cuestiones para promover la eficacia de la ayuda. Con este objetivo, tres grupos de trabajo obtuvieron resultados que el Gobierno puede utilizar para seguir fortaleciendo la eficacia de la ayuda; estos son: Seguimiento y Evaluación (MONEV, por sus siglas en inglés),

Gestión de las Finanzas Públicas (PFM, por sus siglas en inglés) y Adquisición. Los socios de desarrollo también se han esforzado para colaborar entre ellos, armonizar su ayuda y alinear las direcciones estratégicas de sus países con la dirección estratégica de Indonesia.

### Aplicación de la Declaración de París

- **Apropiación.** Gracias a un grupo de funcionarios relevantes de alto rango y sus respectivos equipos de personal en Bappenas y en el Ministerio de Finanzas, la apropiación ha experimentado un progreso positivo en diversos grados. La mayoría de los demás ministerios, sin embargo, no necesariamente comparte este entusiasmo.

La apropiación del Gobierno se refleja claramente en el Plan Nacional de Desarrollo de Mediano Plazo (RPJMN, por sus siglas en indonesio) en su dirección para el desarrollo. El proceso de participación de la sociedad civil en las actividades de desarrollo ha mejorado desde que el pueblo de Indonesia disfruta de un entorno democrático. La firma del Compromiso de Yakarta y la participación activa en el grupo de trabajo en el marco de las actividades del A4DES demuestra el compromiso de los socios de desarrollo para promover la apropiación del Gobierno.

- **Alineación.** Mediante la creación del A4DES mejoró y se aceleró en cierta medida el principio de alineación. Algunos socios de desarrollo respondieron positivamente con su participación y apoyo de las diversas actividades de los grupos de trabajo. Mientras continúa el proceso de fortalecimiento de los sistemas y procedimientos locales, varios socios de desarrollo importantes han ajustado sus políticas a fin de permitir el uso de sistemas y procedimientos locales.

Bajo la situación actual, el Gobierno considera que a diferencia de los organismos multilaterales, la mayoría de los organismos de ayuda bilaterales siguen teniendo vínculos con determinadas condiciones. También se ha notado la opinión, entre los funcionarios públicos, que cuentan con menos poder durante las negociaciones, lo cual no refleja una asociación entre iguales. Algunos socios de desarrollo imponen condiciones en los acuerdos, porque son responsables ante sus grupos de interés y esperan prestar una ayuda de calidad.

- **Armonización.** La armonización es otro principio difícil de aplicar. Cada socio de desarrollo tiene su propia misión que cumplir, que puede diferir mucho de las de los demás. En vista de semejante desafío, la calidad actual de la armonización se puede considerar como un logro significativo.

Varios socios de desarrollo han demostrado su compromiso y toman medidas para trabajar en colaboración

entre sus pares al nivel de programa. Según algunos socios de desarrollo, la calidad de liderazgo del Gobierno ha mejorado en cuanto a la coordinación. No obstante, el Gobierno no ha sido lo suficientemente proactivo en la dirección de la coordinación estratégica, y por lo tanto utilizó las ventajas comparativas de los socios de desarrollo.

- **Resultados de desarrollo.** La gestión concertada del aspecto de seguimiento y evaluación (SyE) de los resultados de desarrollo no ha funcionado como se esperaba. El Gobierno sigue poniendo más énfasis en evaluar los logros de cada sector, lo cual se lleva a cabo anualmente. Los socios de desarrollo tienden a evaluar sus programas de desarrollo (por ejemplo las subvenciones) comparándolos con los objetivos definidos de cada programa. En particular, el seguimiento de los programas bilaterales fuera del presupuesto se ha centrado exclusivamente en los programas, y lo ha gestionado directamente cada organismo de aplicación.

Un estudio conjunto de SyE que se hizo recientemente entre el Ministerio de Educación Nacional (MoNE, por sus siglas en inglés) y el Banco Mundial puede servir como muestra adecuada de las mejoras en el trabajo concertado entre el Gobierno y los socios de desarrollo. Ambas partes han elaborado y acordado un conjunto común de resultados de desarrollo: los resultados y efectos del programa Costo Operativo Escolar (BOS, por sus siglas en indonesio) que contribuyen a los objetivos del sector de la educación. Otro ejemplo es la colaboración entre el Gobierno y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés) para dar seguimiento y evaluar, en conjunto, los proyectos financiados por la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) japonesa, en Indonesia.

- **Rendición de cuentas.** Por ley, se les ha otorgado a los Parlamentos nacionales y locales la autoridad de aprobar y rechazar los presupuestos anuales nacionales y regionales. Las organizaciones de la sociedad civil han participado activamente en la supervisión de la utilización de los fondos y la evaluación de los resultados del desarrollo comparándolos con los objetivos acordados.

El Gobierno ha realizado un seguimiento conjunto del desempeño de los préstamos con el socio de desarrollo, lo cual le permite presentar informes presupuestarios exhaustivos a la comunidad y otras partes interesadas. Como parte de la mejora de la responsabilidad, la Comisión de Auditoría de la República de Indonesia (BPK, por sus siglas en indonesio) y la Agencia Supervisora de Finanzas y Desarrollo (BPKP, por sus siglas en indonesio) se encargan de realizar auditorías del desarrollo de programas. En el marco de varios acuerdos de ayuda se agrega la auditoría de la BPKP como obligación para el Gobierno.

Los numerosos cambios que se han introducido e implementado en las reglas y regulaciones del Gobierno que apuntan a reducir el uso indebido de los fondos de desarrollo (tanto del Gobierno como de los socios de desarrollo), han demostrado efectos que indican la reducción de las prácticas corruptas.

### Contribución de la Declaración de París a la eficacia de la ayuda y a los resultados de desarrollo

- Evidentemente, la DP ha concientizado a varios grupos del Gobierno y socios de desarrollo sobre la importancia de la eficacia de la ayuda. Sienta una base para que el Gobierno y los socios de desarrollo se sigan dedicando conjuntamente a lograr la eficacia de la ayuda y los resultados de desarrollo. Hay claros indicios de la contribución directa de la DP, siempre que los principios estén integrados en un programa a escala nacional.
- Cuando esté integrada en las actividades nacionales de desarrollo como los ODM, la DP contribuirá significativamente y a largo plazo en la eficacia de la ayuda.
- A pesar de la proporción relativamente reducida de la ayuda en el presupuesto nacional de los programas de desarrollo, la ayuda ha asistido al Gobierno de Indonesia en la asignación continua de la cantidad y calidad adecuada de recursos.

### Efecto de la aplicación de la Declaración de París

- **Prácticas de gestión.** La DP ha tenido algunos efectos sobre la gestión de los préstamos de AOD. El Gobierno ha administrado mejor los préstamos. El mecanismo le permite al Gobierno obtener compromisos de préstamo plurianuales de parte de los socios de desarrollo, y predecir el monto de la ayuda en un determinado período de desarrollo.

Como mejora adicional de la gestión de la ayuda, el Gobierno coordina periódicamente el seguimiento del desempeño de los préstamos con los ministerios técnicos y con la participación de los socios de desarrollo, el Banco Central, la BPKP y el Ministerio de Finanzas. Esta coordinación le permite al Gobierno reducir al mínimo los riesgos de mal desempeño en la absorción de los préstamos.

Lamentablemente, muchas subvenciones se han gestionado con un menor cumplimiento de la DP. Al Gobierno de Indonesia le preocupa mucho este tipo de manejos, debidos en parte a la falta de coordinación entre el Gobierno y los socios de desarrollo. El Gobierno y los socios de desarrollo necesitan recursos adicionales para reorganizar la forma de gestionar las subvenciones. El Gobierno y los socios de desarrollo deben redefinir conjuntamente la forma de cooperar a fin de responder

a las inquietudes del Gobierno, o evaluar una forma de cooperación ya existente, tal como el Programa de Supervivencia, Desarrollo y Protección para Madres y Niños (KHPPIA, por sus siglas en indonesio) y ajustarla para acomodarla a los diferentes intereses según corresponda.

- **Reforma de las políticas.** La reforma de las políticas tiende a mantenerse, ya que todavía hay diferencias entre los sistemas y procedimientos locales e internacionales. Por ejemplo: deficiencias en los sistemas fiduciarios y la necesidad de una mejor administración de las finanzas públicas. Esta reforma continua de las políticas representa una carga evidente para el Gobierno.

### Implicaciones clave

- La alineación de los sistemas de adquisición parece ser un objetivo difícil de alcanzar. Requiere una gran cantidad de recursos y la participación de los responsables de toma de decisiones de alto nivel en las oficinas centrales. El objetivo en el marco de la DP es difícil de alcanzar, a menos que los socios de desarrollo demuestren la voluntad política de adoptar los sistemas y procedimientos locales.
- El Gobierno y los socios de desarrollo pueden enfrentar la carga de asignar los recursos adecuados. Para que la coordinación funcione se necesita la participación de ambas partes. Por ejemplo: La rendición de cuentas ante el público requiere un flujo constante de información de parte de los socios de desarrollo sobre el desembolso de la ayuda al Gobierno, lo cual requiere una cantidad significativa de recursos. Por otra parte, el Gobierno tiene que asignar una cantidad de recursos suficiente para gestionar y organizar la información recibida de los socios de desarrollo. El personal debe balancear sus esfuerzos entre la aplicación y el seguimiento de la ejecución del programa para obtener buenos resultados, y la gestión de la información para mostrar responsabilidad.
- Indonesia es propensa a las catástrofes naturales y provocadas por el hombre, que afectan gravemente la vida de las personas. Los cambios climáticos también pueden tener un efecto similar en la vida de las personas. Juntos, pueden definitivamente ejercer sobre el Gobierno la presión de tener que elegir entre las actividades de desarrollo y la respuesta a las emergencias. Al disponer de recursos limitados, el Gobierno depende continuamente de la ayuda externa para cubrir sus necesidades de respuesta a las emergencias.

Ante una situación de emergencia, es posible que se pase por alto a la eficacia de la ayuda para responder a las necesidades urgentes de las víctimas de una catástrofe. Si tanto el Gobierno como los socios de desarrollo piensan seguir esforzándose por lograr la eficacia de la ayuda, ambas partes deberán elaborar y acordar con

antelación un sistema aplicable a las situaciones de emergencia.

- Para aplicar la DP se necesitan esfuerzos concertados y confianza mutua entre el Gobierno y los socios de desarrollo. Este comportamiento esperado, sin embargo, no existe por sí mismo. En la actualidad, se necesita un mayor compromiso de parte del personal para poder aplicar la DP. La coordinación y el trabajo concertado no funcionan si no se cuenta con personal competente. La A4DES es una buena medida que tomó el Gobierno con el apoyo de varios socios de desarrollo. No obstante, es fundamental contar con funcionarios gubernamentales competentes y dedicados que puedan apoyar activamente y proporcionar orientación a la Secretaría.

## 3 Recomendaciones

- **Puesta en práctica de las políticas.** El Gobierno ha adoptado muchas regulaciones para garantizar que el desarrollo nacional le brinde beneficios fructíferos al pueblo de Indonesia. El RPJMN le ha otorgado prioridad al desarrollo y subrayó la importancia de las políticas a favor de los pobres, del crecimiento, del empleo y del medio ambiente. Sin embargo, el presupuesto nacional no refleja la dirección estratégica que el Gobierno adjudicó al RPJMN. Se recomienda enfáticamente que el Gobierno reforme sus estrategias presupuestarias, y que permita asignar más fondos a las regiones menos desarrolladas, o a los enclaves menos desarrollados de las regiones más aventajadas, y a los sectores que logren mejoras en la consecución de los ODM. El aumento de la asignación presupuestaria implica también una mayor responsabilidad, de modo que el Gobierno deberá disponer los recursos necesarios para realizar un seguimiento basado en resultados, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento Gubernamental N° 54/2006.
- **Fortalecimiento de los programas en el ámbito nacional.** Los programas como el Abastecimiento y Saneamiento de Aguas para las Comunidades de Ingresos Bajos (WSSLIC, por sus siglas en inglés), el Programa Nacional de Potenciación Comunitaria (PNPM, por sus siglas en indonesio) y el antedicho BOS son algunos ejemplos de los enérgicos programas nacionales de desarrollo, en los sectores de la salud y la educación, respectivamente. Los tres programas sugieren que el Gobierno y los socios de desarrollo deben trabajar estrechamente en la ejecución de los programas. Con miras a la eficacia de la ayuda, se recomienda enfáticamente que los socios de desarrollo integren sus programas de subvenciones a los programas regionales y/o nacionales, y que ayuden al Gobierno a ejecutar los programas que cuentan con menos asistencia.

El Gobierno y los socios de desarrollo deben elaborar y acordar una estrategia de transición, a fin de establecer

plazos para el retiro gradual de la asistencia técnica y el ingreso gradual del Gobierno para continuar con los programas. Esta estrategia permitirá planificar la asignación de los recursos humanos y financieros necesarios: la cantidad de empleados que cumplirán la función de homólogos, el período de participación para permitir el desarrollo profesional, y el tiempo para asignar los presupuestos como fondos de aporte paralelo. Asimismo, ayuda a los socios de desarrollo a prestar de manera efectiva la asistencia técnica y aprovechar la cobertura de regiones más amplias con recursos limitados.

- **Reducción de la cantidad de socios de desarrollo mediante la armonización.** Una mayor cantidad de donantes y de proyectos podría llegar a fragmentar la capacidad de gobernabilidad de los beneficiarios. Esto obliga al Gobierno de Indonesia a elegir entre acrecentar o disminuir la cantidad de socios de desarrollo. El Gobierno puede tener más socios de desarrollo, pero coordinar sólo con algunos de ellos mediante la armonización de la ayuda. Se recomienda al Gobierno que considere la posibilidad de armonizar la ayuda, lo que permitiría el

uso eficaz de los recursos limitados con que cuenta el Gobierno. Por ejemplo: a los socios de desarrollo que presten ayuda por debajo de cierto nivel se les anima a armonizar sus ayudas y a trabajar en asociación con uno o más socios de desarrollo de más envergadura.

- **Combinación de las formas de cooperación de la A4DES y el KHPPIA.** La A4DES y el KHPPIA son dos formas de cooperación que cumplen con la DP. Se recomienda enfáticamente al Gobierno de Indonesia que tenga en cuenta estas dos formas de cooperación como instrumento o vehículo para garantizar el logro de la eficacia de la ayuda. Como país receptor, el Gobierno de Indonesia se beneficiará con un incremento en la cobertura de los programas nacionales y/o con el fortalecimiento de la ejecución del programa nacional, que es responsable ante el pueblo de Indonesia. Si se aprueba, el Gobierno y cada socio de desarrollo sólo necesitarán (al menos) un funcionario competente que trabaje concertadamente en representación de cada parte. Por lo tanto, se reducirá al mínimo la pérdida de personal, especialmente por parte del Gobierno.