

Autoridad Nacional Económica y de Desarrollo (NEDA), Filipinas

Evaluación de la Implementación de la Declaración de París: Caso práctico de estudio de Filipinas

Resumen Ejecutivo

Evaluación realizada por:

Dr Dante B. Canlas

Ms Lirio T. Abuyuan

Dr Jaime Z. Galvez-Tan

Evaluación de la Implementación de la Declaración de París:
País: Filipinas

Resumen Ejecutivo

1. Introducción

Filipinas es un país signatario de la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda*. En este aspecto, ha puesto en práctica un sistema de monitorización basado en los principios contenidos en la Declaración de París (PD). Filipinas atesora una dilatada experiencia en cooperación al desarrollo. La provisión de ayuda externa ha ido evolucionando y se ha ido perfeccionando durante mucho tiempo para conseguir una mejora de la eficacia de la ayuda.

Al principio, la ayuda de los Socios de Desarrollo en Filipinas se basaba principalmente en el Plan Marshall implantado en Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial. Este enfoque resultaba inadecuado para Filipinas por su falta de recursos humanos, físicos y tecnológicos en la posguerra.

Era, por tanto, urgente incrementar la capacidad de la burocracia gubernamental para gestionar el proceso de desarrollo. Al mismo tiempo, se necesitaba la aportación de capital para satisfacer el capital requerido para asuntos sociales.

A medida que tenía lugar la cooperación al desarrollo, surgió el dilema sobre si se debían aplicar programas y proyectos impulsados por donantes o por contratistas. Además, el gobierno halló un motivo de preocupación en las unidades de implementación de proyectos paralelos (PIUs), especialmente

si éstas no eran parte integral de las agencias de implementación del gobierno.

Filipinas adoptó la Declaración de París en este contexto y acogió de forma positiva el documento por su "claridad, coherencia y relevancia". No obstante, es fundamental que el gobierno supervise los compromisos de la Declaración de París regularmente para verificar el cumplimiento de los objetivos.

El gobierno, por su parte, reconoce que la aceptación de la Declaración de París debe aplicarse a nivel de todas las agencias gubernamentales de implementación, bien sean estas nacionales o locales, así como a nivel de las organizaciones de la sociedad civil (CSO).

A tenor de la evaluación en dos fases propuesta por la OCDE/CAD, Filipinas está participando en la Primera Fase de la Evaluación nacional. El objetivo de esta evaluación es determinar si Filipinas y sus Socios de Desarrollo van por el buen camino con respecto a los compromisos establecidos en la Declaración de París.

La primera fase, prevista para 2007/2008, se centra en los niveles de contribución y rendimiento, mientras que la segunda fase, programada para después del tercer foro de alto nivel (HLF) en Ghana en 2008 hasta el cuarto HLF en 2010, abordará resultados e impactos.

La metodología en la evaluación nacional de Filipinas incluye una encuesta base realizada entre 2007 y principios de 2008

(para establecer la base de 2005 y elaborar un informe sobre el progreso inicial para 2006 y 2007). Además, se llevaron a cabo entrevistas con una muestra de Socios de Desarrollo, organizaciones de la sociedad civil y agencias de supervisión e implementación gubernamentales.

La encuesta se centró en dos casos prácticos, es decir, salud y desarrollo rural.

La evaluación del primer nivel prepara el terreno para la evaluación del segundo nivel analizando los objetivos que están en marcha y sugiriendo las posibles correcciones a medio plazo para objetivos que parezcan no haberse cumplido.

El presente estudio hace referencia a las conclusiones preliminares del informe de evaluación a nivel nacional de Filipinas.

2. Observaciones

2.1 Evaluación de la Declaración de París

2.1.1 Claridad

En el lado gubernamental, los compromisos e indicadores de la Declaración de París están claros a nivel nacional, especialmente entre los miembros del Comité de Armonización (HC), compuesto por agencias de supervisión, es decir, la Autoridad Económica y de Desarrollo Nacional (NEDA), el Departamento de Finanzas (DOF), el Departamento de Presupuestos y Gestión (DBM) y la Comisión de Auditorías (COA). No obstante, es necesario difundir la Declaración de París porque existe un conocimiento limitado de los cinco principios en lo que se refiere a su implementación y al nivel subnacional. El Comité de Armonización es el único órgano que encabeza la Declaración de París. Debe seguir existiendo un apoyo en la rama legislativa.

En el lado de los Socios de Desarrollo, la Declaración de París es ampliamente conocida, pero su aplicación sigue estando limitada a lo que dicten sus respectivas sedes centrales. Se tiene una interpretación y comprensión de los indicadores diferente por parte de los Socios de Desarrollo. Sería significativo disponer de una adaptación localizada de estos indicadores, como también una comprensión compartida a nivel de país. Además, algunos indicadores no recogen de manera adecuada el compromiso pretendido establecido en la Declaración de París.

2.1.2 Relevancia

Tanto el gobierno como los Socios de Desarrollo consideran que los compromisos e indicadores de la Declaración de París son importantes para abordar las limitaciones de la entrega de ayuda. Filipinas ha intentado seguir muy de cerca los indicadores según lo establecido por la OCDE/CAD, pero deberían haberse adaptado estos indicadores a los contextos locales. Por este motivo, la encuesta no fue capaz de captar enteramente los compromisos previstos definidos en el ámbito de la Declaración de París. Evidentemente, lo importante es ver cómo y hasta qué punto la armonización creciente y las actividades de alineación entre Socios de Desarrollo y gobierno han marcado diferencias en la realidad.

2.1.3 Coherencia

Los distintos compromisos de la Declaración de París no presentan contradicciones en el nivel de principios. Aunque los principios son coherentes, algunos indicadores no parecen reforzarse mutuamente para sustentar el logro de los principios recogidos en la Declaración de París. Como resultado de algunas deficiencias en armonización, alineación, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua, la coherencia entre los cinco principios se ve, en algunos casos, comprometida.

En lo referente a compras, por ejemplo, mientras que algunos Socios de Desarrollo multilaterales ya han adoptado la nueva Ley de Adquisiciones, otros Socios de Desarrollo bilaterales se han quedado atrás porque carecen de flexibilidad para aplicar las directivas de sus sedes centrales.

2.2 Resultados emergentes

2.2.1 Apropiación

Filipinas encuentra suficientemente claros los compromisos y objetivos cubiertos por el principio de apropiación. En consecuencia, los Socios de Desarrollo han respondido a este principio siguiendo el Plan de Desarrollo a Medio Plazo de Filipinas (MTPDP) como punto de partida para la cooperación del desarrollo. El plan actual comprende el período 2004-2010 y está siendo actualizado por el gobierno de Filipinas.

En el pasado, la débil vinculación entre el MTPDP y el presupuesto anual gubernamental de la nación hacía que el rendimiento de algunos proyectos de Ayuda oficial al desarrollo (ODA) fuera poco exitoso. El gobierno, que padecía graves restricciones presupuestarias, no ofrecía, en ocasiones, el aporte presupuestario suficiente para apoyar algunos proyectos acordados como prioritarios con los Socios de Desarrollo. Los beneficios no se podían alcanzar completamente debido a la suspensión de la implementación de los proyectos.

Recientemente, el gobierno filipino ha realizado esfuerzos importantes para reforzar los vínculos entre la planificación y la confección de presupuestos de la forma prevista en el programa de asistencia técnica con la participación de socios, denominado *Buen Gobierno y Reformas de Filipinas* (PEGR). En el núcleo de estos esfuerzos, está la promulgación de medidas fiscales mejoradas como la reforma del impuesto del valor añadido, que se incrementó de un 10 por ciento a un 12 por ciento. Con una mejora significativa de la recaudación fiscal, el gobierno ha sido capaz de incrementar la asignación presupuestaria para la sanidad, la enseñanza y las infraestructuras, sectores fundamentales de los valores básicos de la sociedad filipina. Es esencial que se hagan esfuerzos para erradicar la corrupción del Departamento de Renta Interna (BIR) y del Departamento de Aduanas (BOC).

En este momento, el gobierno está desplegando una serie de reformas adicionales para la ejecución del presupuesto y vinculándolo a importantes proyectos, que generalmente requieren el apoyo de la ODA.. Por ejemplo, el gobierno ha

formulado un *Programa exhaustivo e integrado para las infraestructuras* (CIIP). Se está adoptando una sociedad público-privada para el aprovechamiento de la ayuda financiera.

Se debe tener en cuenta que, llegados a este punto, algunos grupos de la sociedad civil no consideran adecuadas las consultas realizadas por el gobierno en algunos aspectos del desarrollo social, tanto en la asistencia sanitaria como en la educación. Mientras tanto, el gobierno filipino continúa debatiendo con grupos de la sociedad civil en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDGs).

2.2.2 Armonización y alineación

Filipinas y los Socios de Desarrollo coinciden en que el éxito de la cooperación reside en la adopción, por parte de Filipinas, de los estándares internacionales en sus sistemas de país que los Socios de Desarrollo deberían observar.

Se detecta un progreso importante en este apartado. Por parte del gobierno filipino se han legislado importantes reformas en las compras gubernamentales que, según las respuestas de los Socios de Desarrollo, se ajustan a los estándares internacionales. También están llevándose a cabo debates con el COA gubernamental con el fin de armonizar la gestión financiera pública y los estándares internacionales.

Los retos permanecen en lo que se refiere al uso de unidades de implementación de proyecto (PIU) paralelas. Las encuestas del gobierno filipino reflejan muy pocos avances en este aspecto ya que algunos Socios de Desarrollo continúan teniendo sus propias unidades de gestión no integradas con la agencia ejecutiva del gobierno. Sin embargo, algunos Socios de Desarrollo destacan que, en este momento, existen restricciones legales para el desembolso de los fondos de sus respectivos gobiernos a una agencia gubernamental filipina. Se siguen efectuando negociaciones para abordar estos asuntos relativos a las PIU paralelas.

Algunos Socios de Desarrollo continúan destinando recursos de la ODA para algunos proyectos que, aunque están dentro del sector previamente acordado con el gobierno filipino, no son prioritarios para este último. Esta es una desventaja del enfoque de sector global. Algunos Socios de Desarrollo tienden a ejercer una gran laxitud en la elección de proyectos concretos para implantarlos dentro de un sector, algunos de los cuales no son prioritarios para el gobierno filipino.

Los esfuerzos de algunos Socios de Desarrollo dirigidos a programar misiones conjuntas son de mucha utilidad. Esto, sin embargo, no es muy frecuente en esta etapa.

2.2.3 Gestión orientada a resultados y Responsabilidad mutua

Se ha alcanzado un progreso significativo en este apartado. El gobierno filipino ha iniciado revisiones conjuntas de la ODA con los Socios de Desarrollo para tener una visión común de las barreras que dificultan una implementación con éxito.

Los factores cruciales han sido las restricciones presupuestarias por parte del gobierno filipino y los temas de preferencia, especialmente para los proyectos de infraestructura. El diálogo continuo ayuda a lograr una apreciación de las restricciones a las que hacen frente ambas partes y resuelve, de esta forma, los retrasos en la implementación. En algunos casos, el tratamiento fiscal de los fondos de ODA retrasa la implementación de los proyectos, llegando incluso a suspenderlos. De nuevo, el diálogo continuado ha ayudado a resolver el aparente punto muerto de algunos casos en el pasado.

3. Estudios sectoriales

3.1 Sector de desarrollo rural

El Desarrollo Rural (RD) es un sector complejo, ya que engloba la agricultura, la reforma agraria, el medio ambiente y los recursos naturales.

El progreso dirigido a los compromisos de la Declaración de París, y por consiguiente hacia la efectividad en RD, depende fundamentalmente de las condiciones que lo habiliten, incluidos los convenios institucionales y entornos reglamentarios del país y de los Socios de Desarrollo respectivos.

Alcanzar los compromisos de la Declaración de París no es un proceso fácil, algo que se evidencia en los registros de éxito y fracaso de todos los indicadores durante el tiempo transcurrido. Un factor crucial es la elevada rotación de funcionarios y del personal responsable del sector, especialmente cuando los convenios institucionales no están bien definidos.

En esta etapa, la información generada en los cuestionarios de sondeo y las entrevistas tiende a ser anecdótica, aislada y basada en opiniones. Es imperativo establecer indicadores más precisos relativos a la consecución de las metas de la Declaración de París. También se requieren pruebas que puedan llevar a resultados más concluyentes.

El débil vínculo entre el plan y presupuesto se debe a: topes presupuestarios que no siempre reflejan las prioridades del sector, particularmente en lo referente al Medio Ambiente y los Recursos Naturales (ENR); la rotación constante de los puestos directivos en las agencias conlleva problemas de priorización y programación de intervenciones de desarrollo; "apropiación" cuestionable de las prioridades de programa de RD; la dificultad de establecer una secuencia lógica de programas y proyectos debido a cambios en las prioridades establecidas arriba; y la dificultad en la fijación de metas y la supervisión del rendimiento a causa de limitaciones y deficiencias en los datos disponibles.

Una práctica no recomendada por NEDA es que los Socios de Desarrollo vayan directamente a las agencias sin el beneficio de un comité de coordinación. Esta práctica distorsiona el sistema de fijación de prioridades dentro del sector de desarrollo rural.

Los Socios de Desarrollo tienen propugnaciones que incluyen de forma sistemática en sus intervenciones de desarrollo, incluso si éstas son consideradas poco eficaces o inefectivas, o no son consideradas de alta prioridad por las agencias relevantes subordinadas. Algunos ejemplos de éstas son la igualdad de géneros, los procesos participativos y la implicación activa de las organizaciones de la sociedad civil en programas o procesos de dirección de proyectos.

Aunque las agencias supervisoras como NEDA, DBM y DOF estimulan el uso de enfoques basados en programas (PBAs), las agencias de implementación tienen fuertes reservas sobre esta modalidad. Dicha resistencia se debe principalmente a los motivos siguientes:

- No hay recursos adicionales para las arcas de la agencia de implementación, y por lo tanto, no hay incentivos adicionales;
- La carga adicional derivada del cumplimiento estricto con indicadores cruciales o de progreso que son parte integral de la cláusula del préstamo;
- Las agencias implementadoras todavía tienen que trabajar dentro del tope presupuestario establecido por el DBM; y
- Las misiones de supervisión se siguen realizando de forma muy frecuente, absorbiendo buena parte del escaso tiempo y recursos de la agencia de implementación.

Los implementadores de campo se oponen particularmente a los PBA por la falta de familiarización con la forma en que operan y el estrecho control de las actividades cruciales.

Con la reducción de estructuras de proyecto paralelas, los problemas de ineficacia y abandono de las funciones de gestión de proyectos se observan con mayor asiduidad en la transición. Estos problemas, sin embargo, se compensan con las perspectivas de mejores oportunidades para globalizar los resultados de los proyectos y mejorar las capacidades del personal técnico dentro de la organización.

Existen informes sobre prácticas de Socios de Desarrollo que pueden ser contraproducentes para la lógica subyacente en los indicadores de progreso. Éstas son:

- La subcontratación de la función de gestión de proyecto da como resultado el fortalecimiento de las competencias de los consultores en vez de las del personal habitual de la agencia de implementación.
- Un departamento de proyecto dotado de consultores contratados por un Socio de Desarrollo se identifica como una estructura de implementación paralela subordinada directamente al socio en cuestión.
- Casos de no reducción del coste de transacciones debido a:
 - La falta de coordinación entre los Socios de Desarrollo en la realización de estudios y misiones de supervisión.

- Las misiones de supervisión son aún muy frecuentes y duran demasiado (incluso hasta dos semanas), particularmente cuando se perciben problemas de implementación.

Las prácticas de compras y desembolso de fondos son otras áreas que requieren alineación. Las agencias de desarrollo rural sostienen que hay manuales de compra que les sirven de guía. Las directrices GOP normalmente se siguen y se ajustan en coherencia con las disposiciones de compras multilaterales. Los nuevos procedimientos gubernamentales introducidos según la Ley de Adquisiciones y los manuales de implementación han generado, hasta cierto punto, una ralentización del desembolso de los fondos.

El apoyo al aumento coordinado de competencias todavía no se practica en el sector de desarrollo rural. Se ha observado la costumbre entre los Socios de Desarrollo de no seguir la asistencia técnica hasta su conclusión lógica. Según una agencia de RD afectada, ésto ha generado una pérdida de impulso y el desperdicio de recursos.

La gestión inicial basada en resultados (RBM) aún debe hacerse de forma coherente en función de un plan de construcción de competencias de RBM. Todavía hace falta un cambio sustancial en la orientación y el modo de pensar actuales en cuanto a supervisión física y financiera (entradas) y resultados (salidas).

3.2 Sector de asistencia sanitaria

La salud, junto con la enseñanza y las infraestructuras, constituyen las máximas prioridades del gobierno. Según esta conexión, los Socios de Desarrollo han expresado un gran interés en ayudar al gobierno a alcanzar sus distintas metas de asistencia sanitaria. Sin embargo, algunos grupos CSO afirman que el gobierno no consulta de forma adecuada con ellos. Por lo tanto, la salud es un buen caso práctico para estudiar la eficacia de la ayuda.

Los encuestados del gobierno y de los Socios de Desarrollo concuerdan en que la Declaración de París muestra claridad, relevancia y coherencia. Todos los Socios de Desarrollo se adhieren a la Agenda de reformas del sector sanitario con el acrónimo FOURmula ONE para la salud, que es el marco de las reformas del sector sanitario en Filipinas. FOURmula One se ha diseñado para implementar intervenciones de salud cruciales en un solo paquete, respaldado por una infraestructura de gestión eficaz y por planes de financiación.

Las reformas de procesos de compra entre los Socios de Desarrollo multilaterales han sido excepcionales al seguir la promulgación de la Ley de Adquisiciones; mientras que los Socios de Desarrollo bilaterales se han retrasado en la adopción de las políticas de compra gubernamentales.

En lo que se refiere a PIUs paralelas, hay desarrollos positivos entre las instituciones multilaterales, aunque esto no puede decirse de algunos socios bilaterales. La presencia de algunas

PIUs empuja al personal gubernamental a buscar puestos en las PIUs, que habitualmente ofrecen mejor remuneración que el gobierno.

Los Socios de Desarrollo ofrecen poco apoyo para las reformas sanitarias reguladoras, especialmente en lo referente a la normativa de licencias y estándares alimentarios y farmacéuticos, de hospitales y centros sanitarios (laboratorios, centros de diagnóstico, policlínicas).

La obtención de resultados se ve afectada por procesos prolongados y retrasados de adquisiciones, y contrataciones postergadas de consultores externos (para los Socios de Desarrollo bilaterales). Por otra parte, la nueva promulgación del presupuesto gubernamental para dos años no coincidió con los requisitos incrementados del sector.

4. Conclusiones

Aunque Filipinas y los Socios de Desarrollo siguen la dirección adecuada, se requieren mayores esfuerzos en las áreas siguientes:

- Un mayor conocimiento dentro del país sobre los indicadores y compromisos de la Declaración de París;
- Progreso en la reducción del número de PIUs paralelas establecidas por los Socios de Desarrollo;
- En los sistemas de país (Adquisiciones y PFM), se necesita trabajar más con respecto a los Socios de Desarrollo bilaterales y un enfoque sostenido para involucrar a las unidades de gobierno local (LGU);
- El reforzamiento y la mejora de los marcos comunes de evaluación de rendimiento (GOP y Socios de Desarrollo) para incluir la localización de los indicadores de la Declaración de París; y,
- En el rol de las organizaciones de la sociedad civil (CSO): necesidad de reforzar la sociedad con el gobierno en el área de otorgamiento de ayudas, particularmente en el nivel de LGU.

Para desarrollar aún más la agenda de eficacia de ayuda y enriquecer las discusiones internas sobre los compromisos e indicadores de la Declaración de París, el gobierno debe instar, de forma continuada, a los Socios de Desarrollo y a las CSO para que utilicen los mecanismos establecidos de diálogo.