

Ministerio de Economía y Finanzas
República de Senegal

Evaluación de la implementación de la Declaración de París Estudio del caso de Senegal

Informe de síntesis

Elaborado por el equipo de evaluación :
Guay, Madeleine – Asesora canadiense
Meier, Werner – Asesor canadiense
Ndiaye, Amacodou – Asesor senegalés
Niang, Birahim Bouna – Asesor senegalés

Determinados puntos del informe han sido revisados para tener en cuenta las omisiones constatadas o las correcciones omitidas durante el trabajo del Grupo Nacional de Referencia y del taller del 24 y 25 de enero de 2008.

Informe de síntesis

La Primera Fase de la Evaluación de la implementación de la Declaración de París (DP) tuvo lugar en otoño de 2007 con la participación de diez agencias de desarrollo bilaterales y multilaterales y diez países socios beneficiarios de la ayuda. Senegal se ofreció como voluntario para posibilitar la implementación de la DP y para aportar una participación concreta en el 3er Foro de Alto Nivel, cuya celebración está prevista en Accra para septiembre de 2008.

Esta evaluación da lugar a la investigación realizada en 2006 y su objetivo es determinar si los socios beneficiarios, es decir, los socios técnicos y financieros (PTF), el gobierno de Senegal y los demás actores nacionales (sociedad civil, universidades, parlamentarios, ONGs, etc.) trabajan realmente para cumplir sus compromisos con los términos de la DP. El proceso consiste en evaluar la utilidad de la DP así como el comportamiento de los PTF y del gobierno con la ayuda de cuestiones derivadas de mandatos a escala nacional (Senegal) e internacional, sobre la base de una muestra de nueve intervenciones al desarrollo en los sectores meta de educación, agricultura, gobernanza económica y apoyo presupuestario. En total se ha consultado a once PTF, trece estructuras gubernamentales

y otros doce actores nacionales acerca de sus prácticas en el marco de las intervenciones de desarrollo seleccionadas.

Los resultados de la evaluación en Senegal indican que los cambios están en marcha. Los PTF más adelantados se encuentran en fase de experimentación de los nuevos modos de prestación de ayuda en determinados sectores (educación y estrategia de lucha contra la pobreza), mientras que el gobierno inicia los cambios necesarios para la implementación de la DP. Esto incluye, sobre todo, las estructuras centrales, especialmente en el marco de las reformas de los sistemas de gestión presupuestaria y financiera, considerados los más críticos para la implementación de la DP. Asimismo, se constata que los otros actores nacionales permanecen claramente al margen del proceso de implementación de la DP, tanto por falta de información como por la ausencia de mecanismos que los impliquen.

Todos los PTF afirman apoyar las principales estrategias nacionales, especialmente las más dominantes, como el Documento de estrategia de reducción de la pobreza (DSRP), el Programa Decenal de Educación y Formación (PDEF) o el Programa Nacional de Buena Gobernanza (PNBG). Por su parte, el gobierno sostiene que concede aproximadamente la mitad de su presupuesto para 2008 (es decir, el 49,3% frente al

46% de 2007) a los ministerios que han elaborado los cuadros de gasto a medio plazo (CDMT) para la conversión de las estrategias nacionales en programas operativos basados en los resultados, como proponen los compromisos de la DP. Los PTF consideran, no obstante, que determinadas estrategias sectoriales, como las de agricultura, deben mejorar, mientras que el gobierno estima que determinadas estrategias siguen teniendo poco o incluso ningún apoyo. La sociedad civil deplora la falta de concertación y de participación.

Se han llevado a cabo acciones desde varias partes para favorecer la alineación y la armonización. El gobierno se ha hecho en gran medida con los trabajos de reforma de las finanzas públicas y del sistema de contratación pública (ejercicios CFAA y CPAR). Un acuerdo marco entre el gobierno de Senegal y los PTF relativo a los apoyos presupuestarios (ACAB) se aprobó en enero de 2008. Un plan de actuación para la armonización y la eficacia de la ayuda se ha presentado recientemente para la aprobación por parte del gobierno y de los PTF. Determinados PTF indican que han aumentado o que desean aumentar el recurso a los sistemas nacionales, y ello a pesar de la desconfianza hacia los sistemas y/o debido a razones estratégicas. En efecto, para varios de ellos, el recurso a los sistemas es una manera de reforzarlos. El gobierno estima que el recurso a los sistemas por parte de los PTF aún es débil. Es cierto que los PTF generalmente se resisten a depositar todo su apoyo en las estrategias nacionales, las instituciones y los procesos del gobierno. De los aproximadamente cincuenta PTF que operan en Senegal, sólo los Países Bajos, La Comisión Europea (CE) y la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) han adoptado programas de apoyo basados en mecanismos comunes. La mayor parte prefiere adoptar planes de financiación individuales, lo que elimina las potenciales ventajas de los enfoques basados en programas y se asemeja al modo de gestión de proyectos. Así, a pesar de que hay cierta voluntad, los PTF no han llegado a un consenso para aplicar el enfoque de cesta común o «basket funding».

Tanto los PTF como el gobierno se preguntan actualmente sobre el ritmo de los cambios y el nivel de organización necesario para generalizar el recurso a los sistemas nacionales. Estiman, por otro lado, que el recurso a las unidades de gestión paralelas (UGP) aún es necesario para garantizar los resultados, especialmente para determinados sectores o durante la implementación de los programas de refuerzo de capacidades, vistas las dificultades vinculadas a la regla del «servicio cumplido», y al nivel de las dietas. Será necesario de cara al futuro que los socios beneficiarios se pongan de acuerdo sobre el ritmo de implementación de la DP y definan las prioridades en cuanto a los elementos de reforma necesarios.

El respeto de los principios de la DP exige un acercamiento de los socios beneficiarios, una intensificación del diálogo político y una mayor concertación entre los PTF y el gobierno de Senegal. Los PTF prevén una implicación importante del gobierno en su papel de coordinación. El gobierno desea, por su parte, un mayor apoyo de los PTF para reforzar este papel

y determinados elementos clave del principio de apropiación, entre ellos el proceso de elaboración de cuadros de gasto a medio plazo. Considera que, en general, se ha infravalorado el coste de implementación de la DP, especialmente al nivel de coordinación y de las reformas necesarias. Sería necesario nivelar las estructuras gubernamentales, especialmente las estructuras sectoriales, para asegurar el éxito del proceso. Por parte de los PTF, los procesos y herramientas de gestión aún están muy mal adaptados a las nuevas formas de prestación de la ayuda, lo que es un obstáculo importante para el respeto de los compromisos por parte de varios PTF. Asimismo, los PTF, con una organización del trabajo descentralizada, acompañada de una mayor delegación de poder, parecen tener más facilidad para implementar los compromisos de la DP.

Los PTF consideran que los cambios de procesos, especialmente los relativos a la responsabilidad compartida en el marco de la ACAB y la revisión conjunta del Documento de estrategia de reducción de la pobreza, permitirán a las partes reducir los costes de la operación. Es por eso que los Países Bajos han adoptado completamente las prácticas nuevas, y creen que obtendrán ventajas tales como una gestión menos costosa en tiempo y recursos, y una ayuda más eficaz. No obstante, el impacto de la DP sigue siendo débil por el momento y, según los Países Bajos, cuanto más tarden los PTF en adoptar los enfoques nuevos, más habrá que esperar para gozar de los beneficios de los efectos con los que se cuenta. En el seno de los ministerios, el enfoque basado en proyectos compite con el enfoque basado en programas por la distribución de recursos, no solamente por sus ventajas, sino también por su facilidad de implementación. Ello explica la aplicación aún reciente del «trust fund» de modalidad de proyecto, como en el marco del Proyecto de Coordinación de las Reformas Financieras y Presupuestarias (PCRFB) o del Programa Decenal de Educación y Formación (PDEF). Por ahora, la ayuda no parece más eficaz. Es posible que sea demasiado pronto para emitir juicios o que aún se necesiten muchos ajustes.

Resultados y recomendaciones principales *(Taller de 24 y 25 de enero de 2008 en Dakar)*

1 – Los resultados sobre los compromisos y los indicadores de la Declaración de París en ocasiones no se entienden bien y generalmente se desconocen.

Recomendaciones

- Crear y poner en marcha una política de comunicación nacional, especialmente a favor de los otros actores nacionales;
- Dar respuesta a la cuestión de los indicadores, especialmente a los más problemáticos sobre alineación, someterlo a examen en el orden del día en el marco del Plan de actuación para la armonización y la eficacia de la ayuda, con el fin de analizar su viabilidad;
- Creación de estudios o de análisis empíricos sobre la fundamentación de la DP;
- Añadir un indicador de descentralización de la ayuda pública;

- Insistir en la cuestión de la participación de los actores locales;
- Valorar las estructuras de control democrático a nivel nacional y regional (por ejemplo, observatorios);
- Acelerar la adopción de un Plan de actuación sobre la eficacia de la ayuda e implementar un mecanismo eficaz y participativo de implementación y de seguimiento/evaluación del plan de actuación.

2 – Resultados sobre la apropiación: la apropiación es parcial y está aún muy centrada en la administración, la apertura a la participación de otros actores sigue siendo restringida y el apoyo de los PTF es selectivo.

Recomendaciones

- Situar la coordinación política de la DP bajo la competencia del Primer Ministro en el marco del dispositivo institucional de la DSRP;
- Clarificar y reforzar los roles técnicos de las estructuras del MEF implicadas directamente en la implementación de la DP;
- Reforzar la CSPLP dentro de las funciones de asesoría al MEF y de apoyo a la coordinación de la implementación óptima de la estrategia de reducción de la pobreza y en su papel de seguimiento de la implementación de la DP;
- Organizar la participación de las demás estructuras nacionales, en concreto de la sociedad civil en sentido amplio, los parlamentarios, los sindicatos de trabajadores y de patronales y las colectividades locales, concediéndoles un papel preciso y funciones precisas en la implementación de la Declaración de París;
- Crear o dinamizar las células de planificación en el seno de los ministerios técnicos;
- Reforzar el diálogo político mediante la organización y la planificación de los debates entre el gobierno, los actores no estatales y los PTF.

3 – Resultados sobre la alineación: la utilización de los sistemas nacionales aún es insuficiente.

Recomendaciones

- Finalizar y adoptar el Plan de actuación sobre la eficacia y la ayuda antes del final de febrero de 2008, teniendo en cuenta las recomendaciones de evaluación y los trabajos de la sociedad civil para priorizar las acciones que se deben llevar a cabo;
- Activar la reforma de las finanzas públicas, especialmente operar el sistema de aprobación de licitaciones públicas, para eliminar la obligación principal de utilizar de sistemas nacionales;
- Limitar el recurso a la prefinanciación por parte del estado.

4 – Resultados sobre armonización: se han llevado a cabo importantes esfuerzos de armonización en sectores clave como la educación, pero en la práctica, la mayor parte de los PTF siguen utilizando planes de financiación individuales.

Recomendaciones

- Seguir con el proceso de transformación de las formas de prestación de la ayuda para adoptar enfoques basados en los programas y en los apoyos presupuestarios;
- Acelerar la realización de las actividades planificadas, especialmente en la operación del Plan de actuación sobre la eficacia de la ayuda, el acuerdo marco sobre los apoyos presupuestarios (ACAB), las conclusiones del estudio sobre la compatibilidad de los flujos de ayuda, etc.;
- Adaptar los procedimientos y las herramientas de gestión de los socios al desarrollo que suponen un obstáculo importante en el respeto de los compromisos;
- Prever recursos para las actividades de implementación de la DP para su coordinación.

5 – Resultados sobre la gestión orientada a resultados: la GAR es cada vez más una práctica de gestión extendida entre las organizaciones gubernamentales, los PTF y otros actores nacionales determinados.

Recomendaciones

- Apoyar el proceso de los cuadros de gasto a plazo medio (CDMT);
- Compartir las experiencias del gobierno y de los demás socios en el desarrollo en la materia.

6 – Resultados sobre la responsabilidad mutua: los distintos socios beneficiarios cada vez son más conscientes de su corresponsabilidad.

Recomendaciones

- Desarrollar una dinámica de apropiación, para compartir las experiencias y de difusión de buenas prácticas tanto entre estructuras del gobierno como entre los PTF, para allanar las diferencias y mejorar la implementación de la DP;
- Definir y delimitar de forma clara los roles y la responsabilidad de los distintos socios beneficiarios mediante la creación de una dinámica de grupo y de solidaridad para lograr los resultados;
- Facilitar el control ciudadano especialmente a través de la financiación pública de las evaluaciones iniciadas por otros actores nacionales.

7 – Resultados sobre las capacidades de implementación de la DP: existe el potencial de las capacidades de implementación de la DP, pero su movilización aún es débil, especialmente a nivel del gobierno.

Recomendaciones

- Coordinar las acciones de refuerzo de capacidades y promover la concertación para aportar a la DP una dimensión nacional;
- Apoyar a los ministerios técnicos en la comprensión de su papel y de su misión en relación con la Declaración de París;

- Proceder a una mayor descentralización de la toma de decisiones sobre los PTF en la sede hacia las oficinas de los países;
- Definir e implantar un programa de refuerzo de las capacidades, tanto para el gobierno como para los demás actores nacionales;
- Reforzar la armonización de esfuerzos en el refuerzo de las capacidades técnicas;
- Reforzar e institucionalizar la concertación entre los socios beneficiarios;
- Definir mejor la noción de «refuerzo de capacidades de implementación de la DP»;
- Reforzar las capacidades de implementación de la DP de todos los actores (Parlamento, ministerios sectoriales, colectividades locales, OSC, etc.).

8 – Resultados sobre las motivaciones: los sistemas de motivación actuales no están vinculados a la implementación de la DP.

Recomendación

- Analizar la pertinencia o la viabilidad de la implementación de un sistema de incentivación intrínseco a la DP, es decir, cuya naturaleza facilite su operación.