

Departamento de Ayuda Extranjera y Supervisión Presupuestaria del Ministerio de Implementación de Planes

# Evaluación de la implementación de la Declaración de París: Caso práctico de estudio de Sri Lanka

## Resumen Ejecutivo

Asoka S. Gunawardena  
Ministerio de Implementación de Planes

**Evaluación de la implementación de la Declaración de París:**  
**Caso de estudio de evaluaciones a nivel de país/Sri Lanka**

### Resumen Ejecutivo

La Declaración de París establece un marco monitorizable de compromisos y acciones destinados a mejorar la eficacia de la ayuda. La evaluación analiza lo que funciona, lo que no funciona y los motivos correspondientes. El Ministerio de Implementación de Planes emprendió este estudio de evaluación en cumplimiento de su mandato como punto focal de supervisión y evaluación.

La evaluación aprovechó muchas fuentes como base, entre las que se incluyen la encuesta de monitorización de la Declaración de París (Unidad de Coordinación de Ayuda de Donantes, 2006) e información recopilada mediante entrevistas estructuradas basadas en un "cuestionario de evaluación". Una muestra representativa que cubre sectores, Socios de Desarrollo, instituciones gubernamentales y partes interesadas de la sociedad civil facilitaron la captación de un perfil integral. Los resultados se validaron mediante la celebración de talleres con las partes interesadas.

El ascenso de Sri Lanka a país de ingresos medios probablemente limite su elegibilidad para la ayuda "concedida". Sin embargo, se han tomado varios pasos significativos para reformar la gestión y el desembolso de la ayuda. Esta evaluación se centra en los principios, los compromisos y la teoría programática (TOR) de la Declaración de París.

### La Declaración de París como herramienta para la eficacia de la ayuda

El objetivo fundamental de la Declaración de París es mejorar la transparencia, la asunción de responsabilidades y la orientación a resultados en la gestión y otorgamiento de la ayuda. Sri Lanka es signatario de la Declaración de París y se compromete a llevar adelante la agenda de efectividad de la ayuda. No obstante, es necesario localizar la Declaración de París para que ésta se convierta en herramienta efectiva para la gestión y desembolso de la ayuda.

### Alineación y armonización del comportamiento del Socio de Desarrollo

El estado del indicador de monitorización de la Declaración de París sugiere diferencias en las posiciones de los donantes en todos los indicadores, con mayor conformidad con respecto a los compromisos en algunos temas e indicadores que en otros. También existen diferencias en las posiciones de donantes bilaterales y multilaterales, con una mayor conformidad por parte de estos últimos.

Los indicadores de monitorización sugieren que los socios de desarrollo han respondido de forma positiva a los sistemas de cada país.

- En relación a la Asistencia Oficial para el Desarrollo (ODA), existe un gran nivel de desembolso de ayuda para el sector gubernamental (aproximadamente un 89%), con 77,6% canalizado a través del presupuesto gubernamental, aproximadamente el 65% de desembolsos utilizando sistemas de gestión financiera pública del país y el 50% de las compras siguiendo los procedimientos nacionales para adquisiciones.

- Sin embargo, los resultados sugieren una banalidad inadecuada en la orientación por parte de los donantes en los distintos niveles de compromisos de aportación.
- Es significativo el trabajo analítico conjunto de países, así como las iniciativas de convenios basados en sectores, que se extienden desde los planes maestros (salud y viabilidad) hasta los enfoques basados en programas (medio ambiente) y SWAPs (educación), además de evaluaciones conjuntas de rehabilitación y reconstrucción tras conflictos bélicos o recuperación post-tsunami.
- Sin embargo, en general, los donantes siguen dependiendo de sus propias evaluaciones, formatos, procedimientos y estrategias.

Asuntos e inquietudes en relación a la capacidad de los donantes:

- Ausencia de una estrategia conjunta de asistencia entre el país receptor y los Socios de Desarrollo.
- Discreción limitada a nivel de campo de los donantes, en lo referente a la flexibilidad de los sistemas operativos y procedimientos para responder a las condiciones locales.
- El personal de campo carece, en ocasiones, de sensibilidad con respecto del contexto y los asuntos locales.
- La tendencia de los donantes a mostrar más preocupación por los procedimientos en lugar de los resultados.

En lo que a incentivos se refiere, los resultados del estudio demuestran que:

- A nivel de país, el comportamiento de los donantes se rige por necesidades de desembolso más que por resultados o consideraciones de sostenibilidad.
- La evaluación del rendimiento de las oficinas de campo del donante también se rigen por imperativos de desembolso y no por los resultados obtenidos.
- La ayuda al desarrollo tiende a ser controlada por la transferencia de tecnologías de desarrollo, sistemas y productos internacionales en vez de soluciones locales.

### Apropiación del país socio

Se han realizado varios pasos significativos para reforzar la apropiación nacional. El compromiso de apropiación viene marcado por lo siguiente:

- La adopción del “Marco de Desarrollo a 10 años” con la participación de todas las partes involucradas es un hito muy significativo.
- Las estrategias y planes de sector refuerzan el área de apropiación.
- Una tendencia progresiva hacia los enfoques globales de sector como base de una coordinación más efectiva de la ayuda.
- En las áreas en que la capacidad de la agencia es débil, el nexo de ayuda funciona más en una dimensión informal, en la que el donante lidera la interacción. Dicha formulación del proyecto regida por el donante tiende a debilitar la apropiación nacional.
- Percepción de que la apropiación de la agenda de desarrollo sólo pertenece al gobierno centralizado y la necesidad de “ampliar” (sociedad civil) y “profundizar”

(sub-nacional) la participación de partes interesadas para asegurar la apropiación nacional.

La capacidad de gestionar el uso de la ayuda viene marcada por puntos fuertes y débiles.

- La adopción de un “Marco de gasto macroeconómico a medio plazo 2006-2009” como base para la priorización del gasto público y la mejora del vínculo entre el marco de desarrollo nacional y la asignación de recursos.
- Las unidades de planificación de los Ministerios están sobrecargadas con las tareas administrativas cotidianas, por lo que requieren reorientación y desarrollo de competencias.
- La iniciativa MfDR de cara al futuro y el enfoque basado en resultados con respecto a la “Supervisión Presupuestaria de la Ayuda Extranjera” de proyectos de ayuda importantes. No obstante, las restricciones de capacidad deben abordarse de forma urgente.
- La duplicación de esfuerzos a causa de la monitorización paralela de los proyectos de ayuda por parte de los donantes es un tema que debe abordarse.

Los asuntos clave del régimen de incentivos son los siguientes:

- El despliegue de proyectos con financiación extranjera, aunque se refleja en los presupuestos, se percibe como una actividad “adicional”, externa a las responsabilidades de prestación de servicio, lo que debilita la asimilación de los programas de ayuda.
- Los proyectos de ayuda extranjera se perciben como pertenecientes al “personal de proyecto”, por lo que la entidad de proyecto continúa manteniéndose al margen de la línea establecida.
- Mientras que los ministerios con fuerte capacidad institucional y de personal han demostrado su voluntad de abandonar gradualmente las Unidades de Implementación de Proyectos (PIU), aquellos con restricciones de capacidad dependen de estructuras dedicadas para la implementación de proyectos.
- La separación de entidades de proyecto en algunos casos ha amenazado la sostenibilidad de la intervención de ayuda y ha socavado la apropiación nacional.

### Resultados y producción de eficacia

Se ha registrado un progreso significativo en varios compromisos de reforma de la ayuda. Sin embargo, existen problemas de capacidad por parte de las agencias del país socio para trabajar con múltiples donantes, sistemas y procedimientos. Esto limita los logros de apropiación, alineación y armonización e incrementa los costes de transacción.

A pesar de las restricciones y limitaciones, los siguientes logros son dignos de mención:

- Reforzamiento de la apropiación mediante una coordinación mejorada de las estrategias de desarrollo nacionales y sectoriales.
- Alineación de ayuda mejorada mediante el uso de sistemas de gestión de finanzas públicas y de compras.

- Giro hacia la armonización de donantes a través del uso incrementado de enfoques basados en sectores.
- Pasos iniciales tomados para institucionalizar las iniciativas MfDR y el compromiso de los donantes para apoyar el desarrollo de competencias en estas áreas.
- Ayuda mejorada del donante para la institucionalización de la gestión para los resultados de desarrollo.
- Cambio progresivo hacia evaluaciones conjuntas en contraposición a evaluaciones regidas por donantes para mejorar la capacidad, la apropiación y la responsabilidad mutua.

### Temas y retos en la gestión de cambio al reorientar el nexo de ayuda

En general, existe un buen rendimiento según los indicadores de monitorización. No obstante, la evaluación revela brechas en la gestión de reforma de la ayuda para lograr la efectividad de la misma. Retos significativos que persisten:

- Mejora de la apropiación. Los ministerios, gobiernos subnacionales y la sociedad civil deben involucrarse activamente como partes interesadas.
- El aseguramiento de la continuidad de la estrategia de desarrollo nacional mediante cambios en la política gubernamental hace que la alineación sea un desafío difícil en la práctica.
- Las condiciones impuestas y la vinculación de la ayuda, especialmente por bilaterales, tiende a debilitar la apropiación nacional y restringe la eficacia de la ayuda. Esto también afecta la previsión de la ayuda.
- La posible ausencia de identidad del donante se percibe como un riesgo. Inquietud del donante con respecto a la atribución de contribuciones, puesto que percibe los enfoques basados en programas con apoyo al presupuesto general como un riesgo.
- Coste ascendente de las transacciones del país socio al tener que seguir trabajando con distintos sistemas de donantes en enfoques sectoriales a causa de la ausencia de armonización entre los donantes.
- El tema de capacidad del país socio a nivel nacional y de agencia y la mejora adicional de la calidad de los sistemas del país.
- Aunque la Declaración de París es una oportunidad para el país socio, la posibilidad de una postura colectiva coordinada entre los donantes se percibe como una amenaza.

La reforma de la eficacia tendrá que ser, obligatoriamente, un proceso selectivo. El empuje del cambio estratégico para conseguir la eficacia en la ayuda implicará abordar lo siguiente:

- Complementar el compromiso político de alto nivel en la agenda de ayuda, y extender y ampliar la apropiación de la estrategia de desarrollo nacional.
- Ampliar el área de alineación y armonización mediante el desarrollo de competencias para la acción coordinada por parte de los donantes y el país socio para mejorar aún más los sistemas del país socio.
- Generar una mayor concienciación de los temas y compromisos de la Declaración de París y la implicación de su aplicación en los distintos niveles gubernamentales. La ausencia de conocimiento del país socio es una restricción clara para el aprovechamiento total de los principios y herramientas de la Declaración de París.
- Establecer modalidades sectoriales para la creación de vínculos de responsabilidad horizontales (confianza) y verticales (informes).