

Gobierno de la República de Uganda

Evaluación de la implementación de la Declaración de París: Caso práctico de estudio de Uganda

Resumen Ejecutivo

La evaluación de la Declaración de París fue encargada por la oficina del Primer Ministro y bajo tutela de la Secretaría de Supervisión Nacional y Estrategia de Evaluación. La asignación fue financiada por la Agencia de Desarrollo Austriaca.

Los consultores agradecen la guía de la Oficina del Primer Ministro, del subcomité tripartito de la secretaría de PEAP con miembros del Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico, de la Autoridad de Planificación Nacional y de la Agencia Austriaca para el Desarrollo.

Los consultores agradecen la cooperación mostrada por todos los Socios de Desarrollo y los funcionarios gubernamentales con los que han dialogado en esta fase de la asignación.

Evaluación de la implementación de la Declaración de París

1. Introducción

El propósito de este informe es presentar los resultados de una evaluación independiente sobre la implementación de la Declaración de París en Uganda. El estudio forma parte de un estudio global más amplio, dirigido por la Red de Evaluación de Desarrollo DAC para contribuir al proceso de aprendizaje continuo y el reforzamiento de los resultados de la Declaración de París (DP). *La finalidad general* de la evaluación es sopesar el rendimiento de la implementación de la Declaración de París en su punto medio relativo a las metas de 2010. Se prevé que dichos resultados aporten información para la evaluación que se lleva a cabo en el Plan Nacional de Acción para la Erradicación de la Pobreza (1997-2007) e informen el nuevo marco de planificación que está formulándose actualmente.

El análisis es principalmente cualitativo. Se han recopilado datos procedentes de la literatura sobre la gestión de ayudas en Uganda y de entrevistas clave guiadas por un programa de entrevistas. El muestreo de encuestados es intencional y engloba al gobierno central, ministerios sectoriales, instituciones

seudogubernamentales, Socios de Desarrollo, la sociedad civil y el sector privado. Adicionalmente, se fijaron las prioridades de tres sectores para casos prácticos de estudio: *educación; justicia y cuerpos de seguridad, y agricultura.*

2. Resultados y conclusiones principales

2.1 Claridad, relevancia y coherencia de la Declaración de París

Claridad

Los resultados de evaluación apuntan a una marcada asimetría en lo referente a la concienciación y claridad de la Declaración de París entre las partes interesadas en Uganda. El conocimiento se concentra en unos cuantos individuos que han participado en reuniones anteriores sobre eficacia de ayuda (local o internacional). Un análisis más detallado revela que lo que falta es un plan de difusión sistemático a nivel nacional para la Declaración de París. La Declaración de París parece haber carecido de un motor definitivo a causa de la responsabilidad dual del país socio y los Socios de Desarrollo. No hay una línea clara de responsabilidad para la difusión de

información o para invitar a la sociedad civil y al sector privado a los procesos inherentes de la Declaración de París y al diálogo a nivel internacional/nacional. Se hace necesaria una resolución temprana si se desean cumplir las metas de 2010 de la Declaración de París.

Los Socios de Desarrollo solicitaron una mayor claridad sobre los indicadores 3, 4, 5, 6, 7 y 10 cuando rellenaron la encuesta de 2008, facilitando así una interpretación armonizada y la comparación de datos. Además, se requiere una decisión sobre si se deben mantener los doce indicadores actuales de la Declaración de París como un conjunto básico, rentable y manejable, o añadir nuevos indicadores para supervisar compromisos adicionales en temas cruciales pendientes, tales como gobierno y corrupción, a los que los Socios de Desarrollo culpan parcialmente por el retraso en el progreso de la implementación de la Declaración de París en Uganda.

Relevancia

La experiencia de Uganda sugiere que la Declaración de París ha añadido valor a convenios preexistentes de gestión de ayuda. La Declaración de París ha reforzado el mensaje de apropiación, alineación y armonización ya de por sí sólido en los Principios de Sociedad PEAP de 2001, elevando así el significado de esta estrategia endógena para la gestión de ayuda, hasta el punto que incluso socios renuentes a ratificar el PP, terminaron por hacerlo. Los Socios de Desarrollo también perciben la Declaración de París como un complemento de los Principios de Sociedad PEAP que eran menos explícitos en puntos como la gestión de resultados y la responsabilidad mutua. Además, la Declaración de París le ha dado ímpetu a los donantes para acordar una Estrategia Conjunta de Ayuda para Uganda y acometer un ambicioso ejercicio de división de trabajo (DoL).

Coherencia

El vínculo entre la Declaración de París y la eficacia de la ayuda es incuestionable ya que aborda de frente varios asuntos críticos (estrategia nacional clara, enfoque en los resultados, marco de planificación de gastos a medio plazo para la racionalización de la asignación de presupuestos, sinergia mediante alineación y armonización, costes de transacción, capacidad local mediante el uso de sistemas existentes, etc.). La coherencia, sin embargo, puede mejorarse todavía mediante la afinación de los detalles. Una de las preocupaciones principales planteadas por los Socios de Desarrollo en Uganda es que el compromiso para mejorar la previsión de la ayuda no tiene totalmente en cuenta los riesgos generados por el deterioro del gobierno político y administrativo, que en 2005/06 llevó a los Socios de Desarrollo a cortar temporalmente el apoyo presupuestario de 442 millones a 226 millones de dólares.

2.2 Cambios en el comportamiento del país socio y resultados alcanzados

Compromiso

El compromiso de Uganda con la eficacia de la ayuda es anterior a la Declaración de París. Es uno de los primeros

países en acoger el enfoque global de sector. En 2001, el Gobierno de Uganda y sus Socios de Desarrollo también fueron pioneros del concepto "*principios de sociedad*", lo que subraya de muchas formas la singularidad de Uganda en la asimilación de los principios de apropiación y liderazgo local en políticas y prácticas nacionales de ayuda. Por lo tanto, dentro de gran parte del gobierno, el compromiso con la Declaración de París se subsume en la adherencia a los Principios de Sociedad PEAP y los SWAp MoUs. No obstante, este compromiso no se demuestra de forma continua o uniforme en todo el gobierno o en las instituciones seudogubernamentales.

Capacidad

El gobierno permanece comprometido con las reformas funcionariales y el desarrollo de competencias que han venido haciéndose durante la década pasada. Sin embargo, el nivel de capacidad requerido para implantar las reformas necesarias para las que se alinean los Socios de Desarrollo no se ha logrado todavía. Además, un crédito de 70 millones de dólares para la mejora del rendimiento (PEF), que se iba a introducir gracias a la financiación del Banco Mundial como complemento al Programa de Reforma del Servicio Público no fue aprobado por el parlamento en diciembre de 2007. Como enfoque regido por la demanda para el desarrollo de competencias, el PEF habría servido como alternativa al modo regido por oferta de creación de competencias a través de varios programas y proyectos de apoyo sectorial, que hasta la fecha sólo han arrojado resultados limitados.

Incentivos

No se introdujeron incentivos en el gobierno específicamente para apoyar la Declaración de París. Sin embargo, existieron muchas oportunidades ad hoc para que los funcionarios del gobierno participaran en reuniones sobre la eficacia de la ayuda internacional y programas de formación relacionados con el tema. También hay opiniones sólidas dentro del gobierno que dicen que la creación de incentivos selectivos socavaría la estructura general de incentivos del sector público. No obstante, el panorama global de los paquetes de incentivos del funcionariado persiste como punto negativo porque inhibe la motivación, la retención y el rendimiento del personal. El Ministerio de Servicios Públicos carece de los recursos para ofrecer incentivos que se adhieran a la gestión orientada hacia resultados (ROM) y procesos relacionados al marco de gestión integrada del rendimiento (IPMF).

Resultados obtenidos

En términos del progreso realizado para con los doce indicadores de la Declaración de París, los resultados de esta evaluación coinciden con la conclusión de la encuesta de Monitorización de la Declaración de París en Uganda de 2006, que es elevada en el indicador 1 (estrategias de desarrollo operativas con prioridades estratégicas claras vinculadas a un marco de gastos a medio plazo) y en el indicador 11 (marcos de evaluación de rendimiento transparentes y monitorizables), y modesta en el indicador 2 (sistemas fiables de país) y el indicador 12 (evaluación mutua de progreso).

2.3 Cambios en el comportamiento del país Socio de Desarrollo y resultados alcanzados

Compromiso

Las prácticas de ayuda en Uganda confirman un compromiso casi universal con la eficacia de la ayuda por parte de los Socios de Desarrollo, pero no necesariamente con la Declaración de París. Aunque sigue aumentando, el compromiso con la Declaración de París varía de forma notable entre los Socios de Desarrollo. Es elevado entre los doce socios de la Estrategia Conjunta de Ayuda de Uganda, que proporcionan soporte presupuestario o programático, y que juntos aportan casi dos tercios del presupuesto. Algunos de ellos han realineado sus políticas de ayuda, instaurado programas de orientación de personal sobre la Declaración de París, o generalizado metas de efectividad de ayuda en sus sistemas de retribución y de evaluación de rendimiento. El compromiso es más bajo entre los socios con políticas que no admiten el uso de sistemas del país para la gestión de las finanzas públicas y las compras (indicador 5) y continúan en la modalidad de proyecto. Algunos donantes son selectivos sobre las áreas que pueden abarcar con otros en relación al progreso de la Declaración de París, mientras que algunos se han quedado fuera del grupo local de Socios de Desarrollo.

Capacidad

Los resultados del estudio indican que la capacidad del personal no es un determinante principal del progreso de la Declaración de París entre Socios de Desarrollo; lo es mucho más la voluntad política para adherirse a los principios y compromisos de la Declaración de París. Inclusive, hay evidencia de que los Socios de Desarrollo que implementan la Declaración de París reducen el número de proyectos y cobertura sectorial centrándose más en el soporte al presupuesto, SWAp o convenios de financiación mixta. Esto libera recursos de personal para nuevas tareas de coordinación de ayuda o influencia política no convencional. Sin embargo, estas nuevas tareas exigen nuevas competencias que pueden no estar inmediatamente disponibles en el personal del proyecto, aunque se pueden adquirir rápidamente. No obstante, sin la voluntad política en los niveles superiores, el marco de estrategia y programación relacionado con los principios de la Declaración de París no existiría y las oficinas de país permanecerían inermes e inefectivas.

Incentivos

La principal forma de incentivo para la implementación de la Declaración de París son los sistemas de evaluación de rendimiento y remuneración, que son más comunes en los niveles de alta dirección. Las prácticas para que dichos incentivos lleguen a las estructuras inferiores difieren según el Socio de Desarrollo, pero no son sistemáticas.

Resultados

Existen suficientes datos para concluir que se ha hecho un buen progreso en apropiación y en la mayoría de los indicadores de alineación, excepto el 4, 5 y 6. Los resultados

precedentes de los doce socios entrevistados confirman que la Declaración de París ha fortalecido el respeto y el apoyo de los Socios de Desarrollo para con el liderazgo del país socio. No obstante, el nivel de compromiso varía entre Socios de Desarrollo. Tampoco hay consenso local sobre la forma en que los Socios de Desarrollo deben contribuir a la formulación de políticas o sobre cuándo debe invitárseles a hacerlo.

La UJAS y el ejercicio DoL se consideran pasos significativos hacia la armonización a pesar de la pérdida temporal de velocidad en 2007. Sin embargo, todavía no hay muestras, por parte del donante, de que los esfuerzos de armonización hayan reducido los costes de transacción. De hecho, se espera un incremento transitorio de los costes de transacción a consecuencia de los esfuerzos de armonización de la ayuda.

3. Algunas lecciones de la experiencia en Uganda

1. Alcanzar acuerdos dentro de una Estrategia Conjunta de Ayuda es muy difícil entre los Socios de Desarrollo debido a ópticas y políticas divergentes. Sin embargo, una vez alcanzado el acuerdo, es probable que dé muchos frutos en lo que respecta a la reducción de los costes de transacción, al menos en el país receptor.
2. El énfasis en el uso de los sistemas del país para la gestión de finanzas públicas y las compras tiene que ocuparse de riesgos específicos del país, tales como mala administración, gobernanza política y corrupción, por lo que debe compensarse con medidas apropiadas de mitigación de riesgos.
3. La promoción de una única modalidad, p. ej. apoyo presupuestario, no es una práctica ideal dado el riesgo de marginalizar temas importantes como la innovación, el medio ambiente, la gobernanza según demanda y el sector privado.

4. Recomendaciones principales

Para OCDE/DAC: Consolidación de la Declaración de París

1. Los Socios de Desarrollo y los países receptores deben llegar a un acuerdo para una sede institucional clara y apropiada para la Declaración de París a nivel de país, a la que se le pueda asignar la responsabilidad de informar al público, supervisar la implementación y obtener opiniones sobre la DP. Deben identificarse los recursos y el plazo para tales actividades.
2. La Declaración de París debe transformarse en un acuerdo flexible y adaptable, que sea realista sobre su influencia en las prioridades locales y de los donantes. La siguiente edición de la Declaración de París debe, no sólo ofrecer una jerarquía clara de modalidades preferentes de ayuda, sino también aludir a la necesidad acuciante de equilibrio o diversidad óptima en los instrumentos de ayuda.
3. Debe llevarse a cabo un trabajo adicional para (a) aclarar los principios con el fin de eliminar las contradicciones

inherentes y (b) definir mejor los indicadores 3, 4, 5, 6, 7 y 10 para armonizar su interpretación por parte de los Socios de Desarrollo.

4. Debe tomarse una decisión sobre si se deben mantener los doce indicadores actuales de la Declaración de París como un conjunto básico, rentable y manejable o añadir nuevos indicadores para monitorizar compromisos adicionales y abordar temas críticos pendientes como el gobierno y la corrupción.

Para el Gobierno de Uganda: Consolidación del cambio en el comportamiento del país socio

5. El Gobierno de Uganda, a través del MoFPED (Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico) debe desarrollar e implementar un plan sólido de difusión. El MoFPED debe tener un papel de coordinación general de todos los grupos sectoriales de trabajo con el fin de que el gobierno tenga una perspectiva consolidada de los temas de efectividad del desarrollo en el país.
6. Los roles institucionales de planificación nacional deben racionalizarse para evitar crear el síndrome de "centros de poder móviles".
7. Se deben realizar esfuerzos para mejorar la recopilación de datos de procesos e impacto en todos los sectores y establecer vínculos más fuertes entre los sectores y la Estrategia Nacional Integrada de Supervisión y Evaluación, donde se requiere información para la toma de decisiones.
8. El Gobierno de Uganda debe continuar manteniendo los principios de buena gobernanza, transparencia y responsabilidad. No debe permitir de ningún modo la corrupción en el gobierno, la sociedad civil o el sector privado. Se requieren acciones rápidas para implantar totalmente las políticas y disposiciones legales existentes, incluyendo la ejecución eficiente de las recomendaciones de todas las comisiones de investigación de casos de fraude.

Para los Socios de Desarrollo: Consolidación del cambio en el comportamiento del Socio de Desarrollo

9. Todos los Socios de Desarrollo que operan en Uganda deben unirse a la Estrategia Conjunta de Ayuda de Uganda para participar plenamente en el ejercicio de división de trabajo y en las reuniones grupales de Socios de Desarrollo locales.
10. Los Socios de Desarrollo en Uganda deben incrementar el uso de los sistemas nacionales mientras ayudan, a una voz, a reforzar la capacidad del país en lo que se refiere a la gobernanza, gestión de finanzas públicas y compras, y especialmente en lo relativo a los temas de corrupción sistémicos (no sintomáticos), en vez de utilizarlos como excusa para su falta de compromiso.
11. Los Socios de Desarrollo deben continuar influyendo unos sobre otros a través del marco UJAS para reducir el número de PIUs (Unidades de Implementación de Proyectos), excepto cuando haya una necesidad claramente identificada y apoyada por el gobierno, y en la que las PIUs informen y sean responsables frente a las instituciones

nacionales que las albergan. Dichas PIUs deben mantenerse, pero con un claro plan de salida.

12. Existe la necesidad de pensar con mayor cuidado la elección de la modalidad de ayuda, y reconsiderar, si procede, la necesidad de apoyo al proyecto y asegurar que esta preferencia no debilite la visión global de la planificación no convencional.
13. Existe la necesidad de apoyar al gobierno para que asuma el liderazgo en el ejercicio de división de trabajo.