

Qué son y cómo se emplean los enfoques sectoriales

Una Vía para la Armonización de la Ayuda Oficial al Desarrollo

**Elisabet Jané
Ariadna García
Javier Martínez
Dan Wilde**

Qué son y cómo se emplean los enfoques sectoriales

Una Vía para la Armonización de la Ayuda Oficial al Desarrollo

Elisabet Jané
Ariadna García
Javier Martínez
Dan Wilde



HLSP Ltd es una empresa consultora internacional especializada en el sector salud. Nuestro trabajo se dirige a intervenciones para mejorar la salud y reducir la pobreza. Aunque somos primordialmente profesionales de la salud preconizamos y hemos adoptado instrumentos de análisis y soluciones multisectoriales a los problemas del desarrollo, incluida la gestión de la AOD (Ayuda Oficial para el Desarrollo). Establecida en 1985, **HLSP Limited** cuenta con amplia experiencia en la prestación de asistencia técnica y en el manejo de proyectos de media y alta complejidad en unos 100 países.

Título: Qué son y cómo se emplean los enfoques sectoriales
Una Vía para la Armonización de la Ayuda Oficial al Desarrollo

Autores: Elisabet Jané, Ariadna García, Javier Martínez, Dan Wilde
Copyright: © 2005 HLSP Limited

Elisabet Jané es Responsable de Relaciones Institucionales para América Latina y Caribe en HLSP Limited. Es una conocida consultora internacional en sistemas y políticas de salud, con 20 años de experiencia en el desarrollo institucional y las reformas en los sistemas de salud de América Latina. Elisabet vive en Barcelona y pasa largas temporadas en Nicaragua, desde donde ha asesorado a los gobiernos de Bolivia, Honduras y Nicaragua sobre planificación sectorial en el contexto de la armonización de la AOD.

Ariadna García es Doctora en Economía, con un interés especial en el sector salud y el financiamiento de los sistemas de salud. Ha sido profesora de la Universidad Autónoma de Navarra y economista de HLSP Limited en la división de América Latina y Caribe. Ha apoyado procesos de enfoque sectorial en Bolivia y Honduras. Actualmente trabaja para el Banco Mundial en Washington.

Javier Martínez es Director para América Latina y Caribe en HLSP Limited. Como consultor en sistemas de salud Javier ha combinado la experiencia práctica en la gestión de servicios con trabajo de investigación y consultoría en más de 15 países durante los últimos 20 años. Sus publicaciones y áreas de interés incluyen la planificación y el desarrollo de los recursos humanos, la gestión del rendimiento del personal, la descentralización de los sistemas de salud y la armonización de la AOD. Reside en Barcelona, donde co-dirige la oficina para España de HLSP Limited.

Dan Wilde es Master en Estudios para el Desarrollo por la Fundación CIDOB y la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha sido Oficial de Proyectos en la División de América Latina y Caribe de HLSP Limited y participado en proyectos enfocados a los nuevos instrumentos de la cooperación y a la reforma sanitaria. Actualmente trabaja como consultor internacional y reside en Nicaragua.

Agradecimientos: Este documento es el resultado de años de aprendizaje sobre sistemas de salud y cooperación externa en todos los países donde han trabajado sus autores. Entre esos países queremos destacar Bolivia, Honduras y Nicaragua, pero también Mozambique y Ghana, donde hemos recibido las últimas lecciones. La producción del documento ha sido posible gracias al financiamiento proporcionado por Abrirsalud, un proyecto de reforma financiado por DFID (la Cooperación Británica) en Bolivia.

HLSP Limited

Balmes 109, Principal 2ª
E-08008 Barcelona,
España

T +34 93 323 8820

F +34 93 323 8682

E americalatina@hlsp.org

www.hlsp.org

Índice

Siglas empleadas	5
1. Introducción	6
2. Conceptos básicos y antecedentes	11
2.1 ¿Qué se entiende por alineamiento y armonización?	11
2.2 Definición del enfoque sectorial	16
3. Iniciando un enfoque sectorial	19
3.1 Primeras decisiones y elementos básicos	19
3.2 Liderazgo	21
3.3 Políticas, planes y presupuestos	22
3.4 Mecanismos de coordinación y seguimiento	25
3.5 Plan de trabajo para el avance hacia el enfoque sectorial	29
4. Mecanismos financieros empleados en los enfoques sectoriales	32
4.1 Modalidades de financiamiento más utilizadas	33
4.2 Otros aspectos importantes sobre el financiamiento	40
5. Avanzando en el enfoque sectorial	43
5.1 Primeros compromisos que formalizan la participación	43
5.2 Coordinación, armonización y alineamiento	45
5.3 Formalización de acuerdos: el memorando de entendimiento	51
6. Mecanismos de seguimiento y evaluación	56
6.1 Seguimiento de los planes y del presupuesto o marco de gasto	56
6.2 Seguimiento de la gestión económico – financiera	58
6.3 Auditorías	58
6.4 Evaluación de impacto del enfoque sectorial	59
7. Temas de debate y posibles problemas vinculados a un ES	63
7.1 Un resumen de ventajas del enfoque sectorial	63
7.2 Posibles obstáculos y problemas	64
7.3 Enfoques sectoriales parciales o subsectoriales	67
7.4 Enfoque sectorial y descentralización	68
Bibliografía	70
Páginas web sobre enfoques sectoriales	75



Siglas empleadas

A&A	Armonización y Alineamiento
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AT	Asistencia Técnica
CAD/OCDE	Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
DFID	Department for International Development (Ministerio para el Desarrollo Internacional del Reino Unido)
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
ES	Enfoque Sectorial
GT	Grupo de Trabajo
HIPC	Highly Indebted Poor Countries (Países pobres altamente endeudados)
VIH/SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana / Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
MTEF	Medium Term Expenditure Framework (Marco de gastos a medio plazo)
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ONG	Organización No Gubernamental
PIB	Producto Interno Bruto
SPD	Socios para el Desarrollo
SWAP	Sector-wide Approach (enfoque sectorial)



1. Introducción

¿Por qué este documento?

En los últimos años algunos países de América Latina, en especial los llamados países HIPC o altamente endeudados y dependientes de la cooperación externa, han mostrado interés por los llamados *enfoques sectoriales (ES)*, como una vía para mejorar la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Puesto que la experiencia con enfoques sectoriales se originó en África y Asia, la documentación existente sobre los mismos existe mayoritariamente en inglés, lo que crea problemas a la hora de desarrollar un enfoque sectorial en países de habla hispana. Este documento trata de explicar qué es un enfoque sectorial, las razones para su utilización, cómo se desarrolla y cuáles son los requerimientos en cada una de sus fases. También se pretende facilitar a personas hispano-parlantes el acceso a la información sobre este tema y sobre temas vinculados tales como la armonización y el alineamiento.

La eficacia de la ayuda al desarrollo

La necesidad de cambiar la forma en que se ha prestado tradicionalmente la AOD se basa en la evidencia de que, hasta ahora, el impacto de estos recursos ha sido significativamente menor del esperado. Las causas de esta baja efectividad son diversas, pero una de gran importancia es que la cooperación internacional ha funcionado tradicionalmente mediante la ejecución de muchos y diversos proyectos, gestionados por la propia cooperación, generalmente descoordinados, y con un impacto local y limitado. Este tipo de ayuda, en la que la cooperación decide y se involucra en la microgestión de los recursos, se denomina “ayuda atada”.

En muchas ocasiones, los proyectos y la ayuda atada no se insertan en las políticas del Gobierno del país receptor, quien generalmente no ha desempeñado un papel fundamental en el diseño y desarrollo de los mismos. En consecuencia, muchos proyectos no sólo no refuerzan las capacidades nacionales ni garantizan la continuidad de las acciones que promueven y desarrollan, sino que en muchos casos las debilitan. Por otra parte, la existencia de multitud de proyectos simultáneos implica frecuentes



visitas de las distintas agencias al país receptor y la elaboración de informes de formulación, monitoreo y evaluación para cada uno de los cooperantes. Estos esfuerzos para responder a las demandas de la cooperación inciden de forma negativa en la planificación y gestión gubernamental.

Como resultado de esta situación se generan altos costes de transacción y se debilita al Gobierno, porque se sustrae al personal de la administración pública de sus funciones esenciales y se reducen las ya limitadas capacidades y recursos de los países receptores. Estos problemas se acentúan cuanto mayor sea la dependencia de la AOD y la diversidad de los países y agencias de cooperación que actúan en el país. Sólo como un ejemplo de lo que es una realidad compleja se muestran en el siguiente cuadro el número de proyectos y misiones que tuvieron lugar en Bolivia, Honduras y Nicaragua en el año 2003, así como el porcentaje de ayuda atada que estos países reciben.

País	Nº Proyectos	% ayuda atada	Nº misiones
Honduras	396	96	No disponible
Nicaragua	553	80	300
Bolivia	1,771	90	289

Fuente: elaboración propia a partir de los registros nacionales

Es sin duda una paradoja que los gobiernos de países con menores recursos humanos y materiales sean los que dedican un mayor porcentaje de los mismos y de su tiempo a gestionar la AOD, en detrimento de su propia acción de gobierno.

Cambios en el contexto internacional

Es a partir del Consenso de Monterrey sobre el Financiamiento del Desarrollo, en el 2002, que toman relevancia internacional aspectos relativos a la coordinación, la armonización y el alineamiento de la AOD. Estos conceptos, que ya habían sido objetivos específicos de los enfoques sectoriales iniciados en los 90, responden a la necesidad de aumentar la efectividad de la AOD, a través del apoyo a las políticas nacionales de los países receptores bajo el liderazgo de sus gobiernos, y la reducción de los requisitos y procedimientos que cada agencia de cooperación ha venido empleando en la gestión de esta ayuda. El objetivo final es que sea el



Gobierno receptor quien gestione la mayor parte de los recursos y quien rinda cuentas a sus propios ciudadanos y a los países y agencias de cooperación de sus propias políticas y planes, a través de mecanismos transparentes de gestión económico–financiera, monitoreo y evaluación.

Monterrey despierta también el interés de algunos países de América Latina por el cambio en las formas de entrega de la AOD. Los países más interesados han sido aquéllos que reciben mayor cantidad de AOD en relación con su producto interno bruto (PIB) y, específicamente, los más endeudados: Bolivia, Honduras y Nicaragua. Los gobiernos de estos tres países han decidido emplear enfoques sectoriales para fortalecer determinados sectores y conducir la AOD. Esta decisión está fundamentada en la oportunidad que dan los enfoques sectoriales de fortalecer las capacidades de los ministerios del sector, especialmente en los ámbitos de planificación, gestión económico–financiera, adquisiciones y monitoreo de políticas públicas y de su aplicación.

Los enfoques sectoriales

Los enfoques sectoriales (del inglés Sector-Wide Approach – SWAP) son una de las estrategias que más se han empleado en los países receptores de AOD para aumentar la eficacia de la misma. Fueron precisamente algunos países receptores de AOD donde se gestaron los primeros enfoques sectoriales, y donde se iniciaron los esfuerzos e iniciativas que han dado lugar a los conceptos de alineamiento y armonización de la AOD a los que antes nos hemos referido. Hoy en día se contabilizan más de 100 enfoques sectoriales en todo el mundo, el 80% de los cuales se ubican en África. En el cuadro siguiente se recogen algunos de los países que fueron adoptando enfoques sectoriales (en este caso en el sector de la salud).

País	Año de inicio del SWAP (salud)
Bangladesh	1999
Burkina Faso	2000
Cambodia	2002
Ghana	1994
Guinea	2000
Mozambique	1998
Tanzania	1994
Uganda	1997

Fuente: http://www.aidharmonization.org/download/243990/Mapping_of_SWAPs.pdf



Los enfoques sectoriales han demostrado ser una estrategia adecuada para alinear y armonizar la AOD en aquellos sectores que reciben un volumen importante de recursos externos y en los que el papel del Gobierno es significativo. Educación y salud son dos sectores claros que representan en torno a las dos terceras partes del total de enfoques sectoriales en activo, pero también se están desarrollando ES en sectores como agua y saneamiento, justicia, agricultura y desarrollo agropecuario, energía y otros sectores productivos.

Por sus características los ES pueden compararse con las reformas o procesos de modernización institucionales, ya que involucran a gran número de actores y afectan a procesos clave de todos ellos. Además, como en las reformas, no existen recetas universales para su implementación, sino lineamientos, objetivos intermedios y finales, reglas básicas, estrategias y mecanismos de coordinación, comunicación y funcionamiento. Todo ello con el fin de facilitar el entendimiento entre los actores y permitir los cambios en los procedimientos para el fortalecimiento institucional de los países receptores.

En los capítulos que siguen se desarrollan todos estos elementos. Una vez introducidas las definiciones conceptuales y antecedentes se describen las fases de avance hacia el enfoque sectorial, sus instrumentos básicos y los procedimientos del Gobierno receptor cuyas capacidades se han de garantizar. Se ha seguido un orden más o menos cronológico en la descripción de hitos y momentos clave de lo que suele ser un enfoque sectorial “típico”, pero es importante recordar que los enfoques sectoriales son procesos complejos cuyo desarrollo debe adaptarse a las características y potencialidades de cada país y sector.

Al preparar este documento los autores han utilizado y sintetizado la experiencia internacional, a través de revisión bibliográfica y de conversaciones con informadores clave. En contra de lo que suele decirse, existe una enorme cantidad de información disponible, sobre todo en Internet pero también en publicaciones especializadas, las más importantes de las cuales se han incluido en la bibliografía y en el listado de páginas web de utilidad que figuran al final del documento. Los autores también han tenido en cuenta su propia experiencia de trabajo en países como Bolivia, Honduras, Nicaragua, Ghana o Mozambique, a cuyos gobiernos han prestado asistencia técnica en iniciativas de enfoque sectorial, alineamiento o armonización.



Esperamos que este documento sea de utilidad para los gobiernos de América Latina que decidan poner en práctica enfoques sectoriales, y para los países y agencias que prestan AOD en esta región.

2. Conceptos básicos y antecedentes

2.1 ¿Qué se entiende por alineamiento y armonización?

Antes de entrar en los enfoques sectoriales propiamente dichos es importante referirnos a dos términos utilizados en el contexto de la cooperación externa como son el alineamiento y armonización. Ello es debido a que los enfoques sectoriales pueden considerarse entre los primeros esfuerzos serios y sistemáticos que tuvieron lugar para mejorar la eficacia de la ayuda externa y alinearla con las prioridades del país receptor. Es en parte gracias a la experiencia ganada en la implementación de los enfoques sectoriales que ha sido posible generalizar una serie de principios y lineamientos que han dado lugar a términos como alineamiento y armonización, y que ahora explicamos brevemente, para retomarlos en el capítulo 5 cuando revisemos la puesta en marcha de un enfoque sectorial.

El alineamiento y armonización (A&A) son mecanismos de reformulación de la AOD orientados a la coordinación y unificación de sus procesos alrededor de planes y políticas nacionales y bajo el liderazgo del Gobierno del país receptor. El principal objetivo es aumentar la efectividad de la ayuda y fortalecer las instituciones nacionales, con el fin último de alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio. Su filosofía parte de la base de un cambio de relaciones entre países receptores y cooperantes, en la que ambos se asocian para conseguir un propósito común bajo el liderazgo del país receptor.

Se considera que las políticas, estrategias e intervenciones de la AOD están alineadas cuando apoyan y fortalecen las prioridades definidas por el Gobierno y actúan bajo su liderazgo. Se dice que la cooperación está armonizada cuando, a través de la reducción de procedimientos y otras actividades que no tienen un valor añadido para el país receptor, se consigue aumentar la efectividad de la ayuda y disminuir los costos de transacción. La máxima armonización se da cuando los fondos de la cooperación están totalmente integrados con el presupuesto nacional en las

|



cuentas del Gobierno y cuando utilizan para su gestión y control los procedimientos nacionales del país receptor.

La importancia de cambiar la AOD se ha puesto de relieve en varias conferencias mundiales como las realizadas en Monterrey y Roma. En marzo de 2005, el II Foro de Alto Nivel en París sobre A&A ha evaluado los avances logrados desde el I Foro de Alto Nivel de Roma, 2003.

La Conferencia de Monterrey de 2002¹ resaltó la importancia de construir una asociación (*partnership*) entre donantes y países receptores alrededor de un marco nacional de desarrollo elaborado y dirigido por el propio país receptor. La Declaración de Roma² de 2003 es la concreción del Consenso de Monterrey y el documento donde se establece la importancia de hacer un esfuerzo internacional para armonizar los procedimientos y prácticas de la cooperación externa con los de los sistemas vigentes en los países receptores (también llamados *asociados*) bajo el liderazgo del Gobierno del país receptor. En el siguiente recuadro figuran los compromisos adquiridos en la Declaración de Roma.

Compromisos incluidos en la Declaración de Roma sobre armonización de la AOD

Comprobar que la prestación de la asistencia para el desarrollo se ajuste a las prioridades de los países asociados, en especial las establecidas en las estrategias de reducción de la pobreza y otros programas similares, y que las actividades de armonización se adapten a la situación de cada país.

Examinar e identificar los medios para modificar, cuando corresponda, las políticas, los procedimientos y las prácticas de sus instituciones y países a fin de facilitar la armonización. Asimismo, intentar reducir las misiones, exámenes e informes, racionalizar las condicionalidades, y simplificar y armonizar la documentación.

Aplicar progresivamente – aprovechando las experiencias recogidas hasta el momento y los mensajes recibidos de los seminarios regionales – los principios o las normas de prácticas recomendadas para la prestación y gestión de la asistencia para el desarrollo, tomando en cuenta la situación específica de cada país.

¹ Naciones Unidas. Conferencia de Monterrey sobre el Financiamiento del Desarrollo. Monterrey: Naciones Unidas. 2002

² Rome Declaration on Harmonization. 25 de febrero de 2003. www.aidharmonization.org



Intensificar los esfuerzos de los donantes para delegar las actividades de cooperación a los países y aumentar la flexibilidad del personal de los países para administrar programas y proyectos con mayor eficacia y eficiencia.

Introducir, en todos los niveles de las organizaciones de ayuda al desarrollo, incentivos que fomenten, entre los directivos y demás funcionarios, el reconocimiento de los beneficios de la armonización como medio de aumentar la eficacia de la ayuda.

Prestar apoyo para la elaboración de los estudios analíticos sobre países de manera tal que refuercen la capacidad de los gobiernos para asumir un papel más preponderante y promuevan su identificación con los resultados del proceso de desarrollo. En particular, trabajar con los gobiernos de los países asociados para forjar relaciones de colaboración más sólidas y mejorar la pertinencia normativa, calidad, aplicación y eficiencia de esos estudios.

Ampliar o sistematizar los esfuerzos realizados por los países (con independencia de que se hayan iniciado en sectores concretos, áreas temáticas o proyectos individuales) por simplificar los procedimientos y prácticas de los donantes, por ejemplo, intensificando la cooperación técnica en función de la demanda. La lista de países socios participantes en el marco de la OCDE, comprende actualmente Etiopía, Jamaica, Vietnam, Bangladesh, Bolivia, Camboya, Honduras, Kenya, Kirguistán, Marruecos, Níger, Nicaragua, países insulares del Pacífico, Filipinas, Senegal y Zambia.

Prestar apoyo presupuestario, sectorial o para la balanza de pagos, donde ello sea compatible con el mandato del donante y existan políticas y mecanismos fiduciarios apropiados. Al suministrar esa asistencia se deberán seguir principios o normas de prácticas recomendadas; por ejemplo, se coordinará la ayuda con los ciclos presupuestarios de los países y las de las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza.

Promover la armonización de criterios en los programas mundiales y regionales.

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE³ ha recibido el encargo de la comunidad internacional de realizar el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos de la Declaración de Roma. Este Comité ha elaborado criterios de buenas prácticas que tienen como fin mejorar los procedimientos de las agencias y fortalecer así a los países asociados en su propio e indelegable proceso de desarrollo⁴. En este manual se tienen en cuenta estos criterios.

³ Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (CAD OCDE). DAC Guidelines and Reference Series, Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery Paris: OCDE. 2003.



Principios y criterios CAD/OCDE que guían las buenas prácticas en armonización

1. Los donantes deben apoyar las ERP y/o planes nacionales de desarrollo elaborados por el propio país y basar sus programas en las necesidades y prioridades establecidas en las mismas.
2. La prestación de asistencia al desarrollo debería hacerse de forma que ayude a cimentar la capacidad de los países receptores de desarrollar, implementar y justificar de forma sostenible estas políticas.
3. La coordinación de prácticas de los donantes mejora la efectividad de la ayuda. La coordinación de esta ayuda debería ser, cuando sea posible, liderada por el Gobierno receptor.
4. Tener confianza en el sistema de Gobierno del país receptor aumenta la probabilidad de mejora sostenible en las actuaciones del Gobierno.
5. Donantes y receptores comparten el interés común de que los fondos públicos se utilicen de forma apropiada.
6. Los donantes deben trabajar estrechamente con los países receptores para identificar debilidades en la capacidad institucional u otras restricciones, que puedan impedir el uso razonable de los recursos de la cooperación.
7. El desarrollo de un sistema de gobierno apropiado en los países receptores es con frecuencia un proceso a mediano plazo. Hasta que los donantes puedan confiar en esto, deberían simplificar y armonizar sus propios procedimientos para reducir la carga de los países receptores.
8. No es adecuado un enfoque único para todos los países, de forma que la armonización deber llevarse a cabo adaptándose a las circunstancias locales y capacidades institucionales.
9. Ayudar a reforzar el papel de la sociedad civil y apoyar a organizaciones eficaces representativas del sector privado también puede ayudar a mejorar la actuación del Gobierno receptor.

⁴ www.oecd.org/document DAC guidelines and References: Harmonizing Donors Practices for Effective Aid Delivery



Entre el 28 de febrero y el 2 de marzo de 2005 se celebró el segundo Foro de Alto Nivel, continuación del realizado en Roma en febrero de 2003, que dio lugar a la “Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo”⁵. Los principales avances en relación a la Declaración de Roma se centran en la orientación hacia el logro de resultados. Para ello se identifican doce áreas de resultados relacionados con a) la apropiación del proceso por parte de los países receptores de ayuda, b) el alineamiento, c) la armonización, d) la gestión orientada a resultados y e) la mutua responsabilidad. Además se hace un primer intento de fijación de 12 indicadores para el seguimiento de los progresos en estas áreas y sus respectivas metas para el año 2010, esfuerzo que se espera terminar a finales de 2005.

Experiencia en América Latina

Los procesos de armonización y alineamiento se han iniciado recientemente en América Latina, concretamente en los países altamente endeudados o HIPC (por su nombre en inglés: Highly Indebted Poor Countries) como es el caso de Bolivia, Honduras y Nicaragua, y por ello se encuentran en un estado incipiente de su desarrollo. Sin embargo, ni siquiera en el caso de los países pioneros se puede considerar que los procesos de A&A hayan concluido o culminado, pues en los mismos siempre es posible la mejora. El A&A son procesos constantes, a corto, medio y largo plazo, en los que las metas deben ir adaptándose a los avances conseguidos, dependiendo todo ello de las circunstancias propias de cada país.

La implantación de este tipo de procesos fomenta el liderazgo y refuerza la capacidad de decisión del Gobierno receptor sobre las políticas a seguir y la asignación de los recursos recibidos, favoreciendo el fortalecimiento institucional.

También está fortaleciendo las relaciones Sur – Sur. En octubre de 2004 se realizó en Managua la primera reunión de los países asociados al CAD/OCDE. Esta reunión representa un hito en la historia del debate sobre la efectividad de la AOD porque por primera vez los países receptores de ayuda se reunieron unilateralmente para reflexionar y preparar

⁵ <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FINALPARISDECLARATION.pdf>



conjuntamente sus propuestas sobre cómo mejorar la efectividad de la Ayuda al Desarrollo para el segundo Foro de Alto Nivel sobre armonización de la ayuda. Esta reunión les permitió identificar los criterios y puntos de interés comunes, creando las condiciones para una asociación permanente entre ellos. Como fruto de esta reunión se emitió un comunicado con las conclusiones alcanzadas en la misma⁶.

6 “Comunicado de 8 países en desarrollo receptores de ayuda, OCDE-CAD”.

<http://www.partnercountries.org>

2.2 Definición del enfoque sectorial

Por enfoque sectorial se entiende la asociación continuada entre los gobiernos de los países receptores de ayuda y los países donantes y agencias de cooperación para contribuir al desarrollo de un sector determinado, apoyando los planes y políticas definidos por el Gobierno y asumiendo su liderazgo en la implementación de los mismos. Al asociarse para un propósito común, el Gobierno y las agencias se hacen corresponsables de los resultados obtenidos, de donde nace la noción de socios para el desarrollo (SPD) que utilizaremos en este documento. Entre los objetivos del enfoque sectorial están la coordinación, el alineamiento y la armonización de la AOD.

Las definiciones de enfoque sectorial se han ido forjando con el tiempo y el desarrollo del proceso, por lo tanto son dinámicas como el proceso mismo. A continuación se presentan algunas de las más aceptadas:

Andrew Cassels (1997)

Enfoque sectorial para el Sector Salud es:

- Una asociación sostenible, liderada por las autoridades nacionales, formada por diferentes departamentos del Gobierno, grupos de la sociedad civil, y una o más agencias donantes.
- Con el objetivo de mejorar la salud de la población y contribuir al desarrollo humano.
- En el contexto de un sector coherente, con una estructura institucional apropiada y un programa de financiación nacional.
- Mediante un plan de trabajo en colaboración centrado en:
 - el desarrollo de políticas sectoriales y estrategias que definan los papeles del sector público y privado en cuanto a la financiación y prestación de servicios, y proporcionen las bases adecuadas para priorizar qué gastos públicos realizar.
 - la preparación de proyecciones a medio plazo sobre la disponibilidad de recursos así como de planes de financiación y gastos del sector, consistentes con un marco de gasto público sólido.



- el establecimiento de sistemas de gestión, tanto por parte de los gobiernos nacionales como de las agencias de donantes, que faciliten el establecimiento de acuerdos comunes en cuanto a temas de desembolso y contabilidad financiera; compras de bienes y servicios; y monitoreo del rendimiento del sector.
- la reforma institucional y el fortalecimiento de la capacidad institucional, de acuerdo con las políticas sectoriales y la necesidad de desarrollar sistemas.
- Con procesos y estructuras que se establecen para negociar temas estratégicos y gerenciales, y revisando el rendimiento sectorial de acuerdo con las metas consensuadas.

Michael Foster (2000)

Existe un enfoque sectorial en marcha cuando todas las fuentes de financiamiento significativas del sector apoyan una única política sectorial y un solo programa de gastos bajo el liderazgo del Gobierno, adoptando abordajes comunes para todo el sector y avanzando progresivamente hacia la utilización de los procedimientos del Gobierno para la gestión de todos los fondos.

Banco Mundial (2001)

El enfoque sectorial es un mecanismo por medio del cual las agencias de desarrollo colaboran mutuamente para apoyar programas de reforma sectorial que se apoyan en una visión de desarrollo del país a largo plazo. Normalmente se utilizan en los sectores sociales (salud y educación) aunque también en otros sectores como por ejemplo infraestructuras. Con este mecanismo se busca incrementar el impacto de la ayuda, crear una relación de trabajo mas estrecha entre los diferentes donantes y mejorar la capacidad de gestión de las entidades prestatarias para manejar los recursos de cada uno de sus sectores.

Comisión Europea (2003)

El enfoque sectorial es un medio para el trabajo conjunto entre el Gobierno y los socios para el desarrollo (SPD). Su propósito es ampliar el liderazgo del Gobierno en las políticas públicas y las decisiones sobre asignación de recursos en el sector, incrementar la coherencia entre política, gastos y resultados y reducir los costos de transacción. Implica el desarrollo progresivo de una política y estrategia sectorial integral y coherente, un solo marco de gasto para las fuentes locales y externas y un marco común de gestión, planificación e información.

A partir de estas definiciones puede establecerse que:

- El enfoque sectorial es un proceso, no un instrumento, que se inicia en un momento dado por decisión de los principales actores (Gobierno y países y agencias de cooperación), en las condiciones específicas de cada país receptor, y que avanza progresivamente hacia su completo liderazgo y dirección, a través de sus políticas, planes, presupuestos, procedimientos y mecanismos de control.



- El enfoque sectorial es una forma de asociación entre los ministerios y la comunidad cooperante para trabajar juntos de una forma diferente. Por esta razón no se puede considerar que un enfoque sectorial esté concluido o que todos sus objetivos hayan sido alcanzados, salvo en el caso de que un país dejara de percibir AOD. En todo caso, el enfoque sectorial podrá ir incorporando nuevas modalidades de asociación y nuevos instrumentos financieros, como puede ser el apoyo presupuestario directo, que se explica más adelante.

El enfoque sectorial no es, como a veces se ha dicho erróneamente, un mecanismo para solicitar más recursos a la cooperación internacional. Se trata de optimizar la utilización de la AOD, de disminuir los costos que no aportan valor añadido al país receptor y de contribuir a aumentar su efectividad. Sin embargo, las agencias de cooperación suelen tener en cuenta las mejoras en el liderazgo, la transparencia, la planificación y la capacidad de gestión nacionales a la hora de asignar recursos, por lo que la implementación de un enfoque sectorial podría dar lugar, indirectamente, a un aumento del financiamiento externo.

3. Iniciando un enfoque sectorial

3.1 Primeras decisiones y elementos básicos

Idoneidad

Antes de iniciar el proceso de avance hacia el enfoque sectorial hay que decidir si es la iniciativa más apropiada para aumentar la efectividad de la ayuda y fortalecer las capacidades y el liderazgo nacionales en el sector. Como se verá a lo largo de este documento, el enfoque sectorial en un proceso largo, que consume tiempo y recursos de los gobiernos y de sus socios para el desarrollo (SPD). Por lo tanto los actores tienen que decidir si los beneficios esperados justifican los costos en que incurrirán. Hay dos factores básicos que indican que un enfoque sectorial puede ser útil: (a) que se trate de un sector en que la inversión pública es importante, y (b) que sea altamente dependiente de la ayuda externa. Además, para iniciar un proceso de enfoque sectorial también es necesario que exista un número significativo (una masa crítica) de países o agencias dispuestas a modificar sus prácticas tradicionales y transformarse en socios para el desarrollo, lo que puede implicar cambios profundos en la administración y gestión de la ayuda externa por parte de los mismos.

¿Es el enfoque sectorial la iniciativa más adecuada para aumentar la efectividad de la ayuda y fortalecer las capacidades y el liderazgo nacionales?

¿Es relevante la inversión pública en el sector?

¿Son los recursos externos un porcentaje importante del presupuesto del país y del sector?

¿Existe un número significativo de agencias dispuestas a ser SPD en un enfoque sectorial?



Delimitación del sector

Una vez que estas condiciones se dan, hay que delimitar el sector en el que se desarrollará el proceso de enfoque sectorial. Muchas veces la dirección y gestión de un sector se reparte entre más de un ente público. Por ejemplo, en muchos países el sector salud está integrado por el Ministerio y el Seguro Social y, en aquellos países con descentralización política, las competencias pueden estar distribuidas entre el Gobierno central y los estados, provincias o municipios. Decidir el grado de implicación en el ES de cada una de estas instancias es importante, porque servirá para acotar el sector y los objetivos que se incorporarán a los planes sectoriales que serán objeto del proceso de enfoque sectorial. Si se incorpora más de un ente público, el Gobierno deberá determinar cuál de ellos liderará el proceso.

También habrá que decidir si se incluyen en el ES el sector privado o las ONGs, y cuáles serán sus mecanismos de participación y, en su caso, sus niveles de compromiso. Todas estas decisiones corresponden al Ministerio del sector, y aunque es aconsejable que los enfoques sectoriales sean procesos lo más abiertos, participativos e inclusivos posibles es importante recordar que son los ministerios quienes tienen la última palabra y deben valorar todos los posibles sujetos y mecanismos de participación en un enfoque sectorial.

Inicio y elementos básicos

No existe una manera única de avanzar hacia un enfoque sectorial, y distintos países y sectores han utilizado y deberán utilizar estrategias diversas. En cualquier caso, más importante que decidir cuándo empieza un ES (lo cual carece de importancia práctica) es comprender que se trata de un proceso en el que muchas de las decisiones deberán tomarse en base a los logros conseguidos y la experiencia ganada, pero siempre en el contexto de una relación y clima de confianza que las partes deberán construir y perfeccionar con el tiempo.

En cambio, sí es importante tener en cuenta que para avanzar hacia el enfoque sectorial es necesario ir desarrollando, de manera conjunta:

1. Un fuerte liderazgo nacional y sectorial a nivel de Gobierno y de Ministerio (lo que requiere de un fuerte liderazgo por parte del propio Ministro).



2. Una política y un plan plurianual nacionales para un sector claramente acotado.
3. Un marco de gastos o presupuesto vinculado al plan plurianual.
4. Un mecanismo operativo de coordinación entre el Ministerio sectorial y la comunidad cooperante que actúa como SPD.
5. Un plan de trabajo que sirva de guía para avanzar en el proceso de enfoque sectorial.

Si bien todos estos elementos son necesarios debemos recordar que ninguno suele estar totalmente establecido o consolidado en el momento del inicio y que, por lo tanto, ninguno de ellos – a excepción del liderazgo – debe considerarse como un requisito de partida o condicionante *sine qua non*. Así, por ejemplo, la falta de un plan de sector no puede ser esgrimida como un obstáculo o condición previa para iniciar el enfoque sectorial. Muy al contrario, la importancia del plan de sector quedará suficientemente clara cuando todos los SPD colaboren para facilitar que el Ministerio de sector prepare un plan de sector adecuado y coherente, prestando al Gobierno nacional todo el apoyo necesario para tal fin. Como corresponde a una asociación de estas características los socios, más que exigir, se apoyan mutuamente para alcanzar los objetivos comunes. Éste deberá ser siempre el espíritu de trabajo en un enfoque sectorial, sin el cual cualquier esfuerzo estaría condenado al fracaso.

3.2 Liderazgo

La voluntad del Gobierno de poner en marcha y liderar el enfoque sectorial es la única condición realmente esencial para iniciar un proceso de enfoque sectorial. Otros aspectos, incluidas las capacidades de la Administración Pública para liderar, planificar o gestionar, o las posiciones de las agencias, siempre pueden ser resueltos con tiempo y recursos.

Es necesario el liderazgo tanto a nivel del Ministerio sectorial como del resto del Gobierno, pues muchos de los elementos relativos a mejorar la AOD trascienden a los límites o competencias de un determinado Ministerio de sector. Si el Ministerio sectorial no lidera, no se elaborarán los instrumentos ni se aplicarán las decisiones de una forma institucional. Si el Gobierno y los ministerios centrales, como Economía y Hacienda, no han priorizado el enfoque sectorial y no participan, quedarán sin resolver temas tan importantes como los mecanismos para desembolsos y adquisiciones.



Definiendo el liderazgo en un enfoque sectorial

El liderazgo del Gobierno y el sector es una condición indispensable para decidir poner en marcha un enfoque sectorial. El liderazgo se expresa a través de:

- La toma de decisiones
- La conducción del proceso
- La elaboración de planes y presupuestos
- La capacidad de decir NO a ciertas formas de AOD que no encajen con la visión del Gobierno

Las capacidades del Gobierno para liderar el enfoque sectorial pueden fortalecerse mediante asistencia técnica para mejorar:

- Las capacidades de negociación
- La planificación y presupuestación
- La gestión económico – financiera
- Los procedimientos de adquisiciones
- Los instrumentos y mecanismos de monitoreo y evaluación

3.3 Políticas, planes y presupuestos

Planificar para conducir el sector

Todo Gobierno y todo Ministerio sectorial necesita definir políticas y planes para desarrollar correctamente sus funciones. Teniendo en cuenta este principio, las políticas y planes para el enfoque sectorial deben ser aquéllas que la Administración Pública necesita para desarrollar su quehacer. En consecuencia no se deben elaborar planes específicos sólo porque se quiera poner en marcha un enfoque sectorial, sino para la adecuada conducción del sector. En otras palabras, incluso sin enfoque sectorial se necesita un plan vinculado a un presupuesto para gestionar bien cualquier sector.

Planes plurianuales

Se requiere de planes a medio plazo (habitualmente de 3 a 5 años) que permitan tener una visión prospectiva sobre el sector y su presupuesto. Sobre estos planes se establecerán los compromisos de financiamiento del Gobierno y los países y agencias de cooperación.

El nivel de precisión de los planes dependerá de las capacidades del Gobierno y el Ministerio, y de sus sistemas de información. Esta planificación ha de ser flexible, de manera que se pueda comenzar a



trabajar con un plan plurianual relativamente preciso, cuya calidad se mejore en ediciones posteriores gracias a las acciones de fortalecimiento institucional que se planifiquen. En los primeros momentos del enfoque sectorial no es necesario contar con un plan plurianual ejemplar y altamente definido. Basta con un documento de mínimos para poder avanzar en el proceso. Este punto es muy importante a tener en cuenta, porque la experiencia internacional demuestra que tener expectativas excesivas y poco realistas sobre la calidad del mismo pueden demorar o incluso paralizar el avance hacia el enfoque sectorial (ver Walford, 1998).

No es infrecuente que los primeros planes plurianuales operativos no se ajusten del todo a los planes estratégicos del sector, o no reflejen todas sus prioridades. Ello suele ocurrir en países donde, bien porque no existe tradición de planificación plurianual o bien porque la “maquinaria” de planificación sectorial presenta limitaciones resulta difícil ajustar prioridades y montos a las metas de más largo plazo. Lo importante, cabe recordar, es conseguir que el Ministerio del sector prepare dichos planes con una competencia creciente, de forma que cada plan multianual sea mejor que su precedente. Así se consigue un doble objetivo de planificación y de generación de capacidades dentro del Ministerio, que los SPD pueden apoyar con asistencia técnica en caso necesario. Este principio se debe aplicar a toda la tarea de planificación, donde lo importante es tanto contar con buenos planes como con los recursos humanos capaces de diseñarlos e implementarlos desde dentro del Gobierno.

Independientemente del nivel de precisión del plan plurianual, se requiere que esté orientado a resultados y que señale objetivos, indicadores para medir su logro y metas intermedias y finales.

Marco de gasto o presupuesto a medio plazo

Para permitir su análisis nacional y servir de base para estimar los compromisos financieros de las partes, el plan plurianual debe acompañarse de una estimación del gasto para el mismo periodo que representará su ejecución (MTEF por su nombre en inglés). Si el nivel de desarrollo de los instrumentos de presupuestación nacionales lo permite, lo más útil es que el plan se vincule a un presupuesto estimado en el que se identifiquen todas las fuentes de financiamiento, los montos por fuente y la brecha entre el financiamiento previsto y el necesario para la ejecución completa del plan.



Requisitos mínimos para la construcción de un marco de gasto a medio plazo

Que sea integral, en el sentido de incluir todas las fuentes de financiamiento significativas del sector y todos los gastos estimados (es importante recordar que antes de planificar y presupuestar se habrá acotado lo que se considera como sector para efectos del enfoque sectorial, de lo contrario será imposible contar con planes y presupuestos realistas).

Que sea realista, es decir, que las proyecciones de financiamiento no estén sobreestimadas ni las de gastos infraestimadas.

Que esté refrendado en el nivel político adecuado.

Que exprese claramente cómo van a ser utilizados los recursos y cuáles son los resultados esperados que van a ser monitoreados.

Planes operativos anuales

Además de los planes plurianuales y el plan de gasto a medio plazo, los planes operativos anuales son muy importantes para la gestión pública y el enfoque sectorial, pues representan la concreción en términos de programación e insumos de los planes plurianuales. El Ministerio, y las instancias de seguimiento del enfoque sectorial, también requieren planes operativos anuales, que vinculen estrechamente unidades ejecutoras, actividades y recursos con el presupuesto anual. Los planes operativos anuales también deben ser flexibles, identificando las debilidades y estableciendo planes para mejorarlos progresivamente de acuerdo a las necesidades del Ministerio.

Fortalecimiento de la capacidad institucional de planificación

Trabajar con los países y agencias de cooperación en un ES pone de manifiesto la necesidad de que el Gobierno disponga de buenos instrumentos en estas áreas y el desarrollo de estas capacidades debería estar incluido como una prioridad en el plan de trabajo para avanzar hacia el enfoque sectorial. En la práctica ello implica mejorar todos los niveles de los sistemas de información (desde las fuentes y la calidad de los datos hasta los instrumentos para presentar reportes), la capacidad de análisis y su utilización para la toma de decisiones, tanto en el área de salud y producción de servicios como en el área financiera y en la relación entre ambas áreas.



El resultado será altamente beneficioso para el Ministerio sectorial, independientemente de otros beneficios del ES como la reducción de costos de transacción y mejora de la efectividad de la ayuda externa, porque fortalecerá algunas de las áreas más críticas para la conducción del sector. En definitiva, el ES representa una excelente oportunidad de refuerzo institucional para cualquier sector.

3.4 Mecanismos de coordinación y seguimiento

Un principio de los enfoques sectoriales es la corresponsabilidad del Gobierno y los países y agencias de cooperación sobre los resultados obtenidos. Para ello es necesaria una estrecha coordinación y una importante participación de ambos en las decisiones estratégicas para el sector. El Ministerio sectorial y los SPD precisan desarrollar mecanismos de coordinación, negociación, seguimiento, intercambio de información y toma de decisiones. La existencia de estos mecanismos y su buen funcionamiento es indispensable, porque son las instancias en las que se definen y acuerdan todos los aspectos relevantes para el enfoque sectorial, como son las evaluaciones de los planes, la preparación y presentación del plan anual o la revisión de auditorías, así como para avanzar en el alineamiento y armonización de la AOD.

Existen diferentes niveles de participación de los SPD en el enfoque sectorial, desde estar como meros observadores, hasta involucrarse de lleno junto a otros socios en iniciativas de financiamiento comunes. Ello exige que exista más de una instancia de coordinación.

De entrada, es conveniente contar, sobre todo en etapas iniciales, con una plataforma amplia, integradora e inclusiva en la que puedan participar la gran mayoría de los países y agencias que operan en el sector. En Bolivia, Honduras y Nicaragua se han denominado mesas sectoriales. La mesa sectorial está generalmente presidida por el Ministro del sector, acompañado por altos cargos del Ministerio que dirige, representantes de las instancias centrales del Gobierno y representantes de alto nivel de la cooperación. En ocasiones participan representantes de la sociedad civil y de ONGs nacionales o internacionales del sector.

Sus funciones están relacionadas con la coordinación, el intercambio de información sobre las políticas y planes del Gobierno y sobre las actividades de cooperación en el sector, así como el apoyo a la determinación de prioridades y estrategias sectoriales.



Por sus características la mesa sectorial tiene poca capacidad operativa en razón del elevado número de personas que la conforman y las numerosas ocupaciones de sus miembros. En ocasiones se ha logrado que los países y agencias de cooperación deleguen en un grupo de ellos la participación en la mesa sectorial (ver más adelante el ejemplo de Mozambique), pero este acuerdo no siempre se logra.

Por lo tanto la mesa sectorial requiere de una instancia permanente que prepare sus reuniones, analice información, elabore informes y haga el seguimiento cotidiano de los avances de los planes y otros aspectos relevantes para el enfoque sectorial. Esta instancia puede estar conformada solamente por personal del Gobierno o bien pueden participar funcionarios de algunos de los SPDs.

La mesa sectorial y la instancia permanente han de tener bien definidas sus funciones, los mecanismos de funcionamiento y el calendario de las reuniones fijas anuales. Todo ello se debe incluir en reglamentos o manuales operativos.

El reglamento o manual tiene que explicar las competencias y funciones de coordinación, las reglas de juego (expresados en el código de conducta que se explica a continuación), los mecanismos de funcionamiento (periodicidad de las reuniones, comités permanentes, grupos de trabajo) y de toma de decisiones (unanimidad, mayoría, elevación de recomendaciones) y los instrumentos que se emplearán (formatos de agendas, actas e informes sistemáticos). Es conveniente que también establezca un calendario con las reuniones anuales que se van a celebrar de forma periódica.

No es necesario, ni conveniente, tratar de ser exhaustivos en los contenidos del reglamento, porque puede ser perfeccionado progresivamente. Por el contrario, hay que asegurar que aborda los aspectos necesarios para definir qué van a hacer la mesa sectorial y la instancia permanente y cómo lo van a hacer. Además puede señalar qué aspectos serán definidos posteriormente por la propia mesa y reflejados en el acta correspondiente, que será también un documento válido para identificar compromisos.

En ocasiones los países y agencias de cooperación no pueden tomar decisiones sobre la armonización de sus procedimientos o su participación en procesos de financiación conjunta a nivel de oficina de país. En estos



casos en la mesa sectorial se deben establecer plazos, de manera que las agencias puedan consultar con sus sedes. Es muy útil para el funcionamiento eficiente de la mesa sectorial que las oficinas de las agencias cuenten con poder de decisión sobre los temas que en ella se tratan.

Desde el inicio, autoridades nacionales y SPDs deben dedicar tiempo a su propia formación para entender qué es y como funciona un enfoque sectorial en la práctica (se suelen impartir cursillos y talleres específicos para ello). En el caso del personal de las agencias es importante conocer las directrices existentes de la sede central y formarse sobre los nuevos instrumentos necesarios en este proceso, además de familiarizarse con las políticas pertinentes al sector en el que trabajan.

Otras instancias, como la sociedad civil o el sector privado pueden tener mucho que decir sobre elementos del enfoque sectorial, como por ejemplo en las políticas sectoriales. El Gobierno y el Ministerio sectorial tendrán que garantizar los mecanismos de participación para que la opinión y los criterios de los mismos sean incorporados adecuadamente, pero no es conveniente mezclar estos órganos de participación con los órganos bilaterales de relación entre Gobierno y los países y agencias de cooperación oficial, porque los desvirtúa y pierden operatividad. En la práctica, aunque pueden darse excepciones, si otros actores, además de Gobierno y agencias, forman parte de los órganos descritos (mesas y órganos permanentes) es posible que se de una de las dos situaciones siguientes: o no se tomarán todas las decisiones necesarias, o el Gobierno y los cooperantes buscarán foros informales para tomarlas, lo que perjudicará significativamente los principios de trabajo en común y transparencia que deberían regir el enfoque sectorial.

En algunos países se incluye al personal jurídico en estas reuniones porque así lo solicitan los cooperantes. Sin embargo la mesa sectorial no precisa de su presencia y en cualquier caso es el Ministerio del sector quien decide si un grupo jurídico del Gobierno participa de forma permanente en la mesa sectorial.

Es muy importante cuidar las relaciones entre la mesa sectorial y las distintas instancias de Gobierno cuando se organiza y constituye la misma y en el transcurso de su funcionamiento. Un buen ejemplo sobre cómo se ha organizado el funcionamiento de la mesa sectorial y del órgano



permanente o unidad de coordinación se encuentra en Mozambique, caso que se presenta a continuación:

Funcionamiento de la mesa sectorial en salud en Mozambique

EI GT-SWAP. En Mozambique se creó en el 2001 el equivalente a una mesa para el enfoque sectorial denominado Grupo de Trabajo SWAP o GT-SWAP. El Ministerio de Salud de Mozambique lidera este grupo, y en concreto está representado por la Secretaria permanente de este Ministerio, que es la funcionaria de mayor rango dentro del mismo. La coordinación de los aspectos técnicos que tratará la mesa, así como la preparación de agendas y minutas de reuniones corresponde al Director Nacional de Planificación y Cooperación del Ministerio de Salud. Junto a él trabaja un(a) representante de los SPD (conocido como Focal Donor), que mantiene su cargo por un año, y que coordina las iniciativas y preside algunas reuniones preparatorias de los SPDs que preceden a las reuniones mensuales del GT-SWAP.

Participantes. La participación en este grupo de trabajo se definió de modo que no se excluía la participación de ningún miembro de los SPD ni del Ministerio de Salud. De esta manera, todos los SPDs que trabajan en el sector salud comparten información entre ellos y con el Ministerio, independientemente de que contribuyan o no a iniciativas de financiamiento tales como los fondos comunes. En el caso de los SPDs que sí participan en mecanismos de financiamiento con fondos comunes, y que requieren por tanto de mecanismos de gestión financiera y rendición de cuentas más específicos, los SPDs y el Gobierno han definido las instancias de discusión, arbitraje y negociación pertinentes, reguladas a través de un memorando de entendimiento específico para cada caso. La pertenencia a estos grupos que financian fondos comunes es voluntaria, y abierta puesto que los SPDs pueden entrar y salir de dichos grupos siempre que respeten la forma de hacerlo señalada en los memorandos de entendimiento. Por ejemplo, todos los SPDs, independientemente de los instrumentos de financiamiento preferidos, deben hacer explícitos sus compromisos de financiamiento al sector definidos en el MTEF. Todo ello no excluye que en determinadas reuniones y dependiendo de los asuntos a discutir, el grupo de trabajo invite a representantes de otros sectores del Gobierno (como por ejemplo alguien del Ministerio de Finanzas), o a ONGs o a técnicos del sector. El GT-SWAP tiene por tanto una función de intercambio de información y búsqueda de consenso, y aunque las recomendaciones de los participantes no son vinculantes sí que son tenidas muy en cuenta.

Órgano permanente. Existe un órgano permanente del GT-SWAP formado por el Director Nacional de Planificación y Cooperación y el representante de los SPDs o *focal donor*. En diciembre del año 2004 se decidió reforzar el órgano permanente con dos nuevos miembros a fin de mejorar el funcionamiento del GT-SWAP (calidad del análisis, seguimiento de planes y auditorias, preparación de agendas para las reuniones, inclusión de revisiones periódicas, etcétera). El órgano permanente tiene la facultad de coordinar, organizar y preparar las reuniones de la mesa sectorial, pero no tiene carácter decisorio en ningún otro ámbito. El órgano permanente también es responsable de que ciertos temas importantes (armonización, revisiones anuales, planificación descentralizada, programa de VIH/SIDA, entre otros) sean discutidos en el grupo de trabajo de manera periódica.



Grupos de trabajo y task groups. Dado que algunos temas son complejos y requieren de análisis y debate antes de llegar al plenario el GT-SWAP cuenta con pequeños grupos de trabajo (más o menos permanentes) y task groups (que se crean y disuelven según las necesidades) integrados por personal del Ministerio y por técnicos de las SPDs. Algunos de estos grupos cuentan con personal técnico externo del sector privado y de las ONGDs.

Financiamiento. El día a día de las reuniones del GT-SWAP y, cuando es el caso, de los grupos de trabajo y task groups se financia mediante los fondos comunes. Con este fondo también se pueden financiar consultorías, estudios, viajes que el grupo de trabajo tenga que realizar, siempre en función de las necesidades identificadas por el GT-SWAP.

3.5 Plan de trabajo para el avance hacia el enfoque sectorial

Como cualquier proceso de cierta complejidad (y el ES sin duda lo es), resulta indispensable disponer de un plan para su implementación que contemple los principales hitos a alcanzar, las actividades para lograrlos, los recursos necesarios, los responsables de su logro y el cronograma (ver un ejemplo de plan de trabajo en la siguiente página).

En este documento se denominará “plan de trabajo” a este instrumento que tiene las características de un plan operativo o de acción. En África y Asia el referido plan de trabajo suele denominarse “ruta crítica” del enfoque sectorial. Éste es un elemento clave que permite identificar los pasos a seguir en el proceso de enfoque sectorial así como los tiempos y acciones de apoyo necesarias para poder avanzar en el mismo.

Es el Gobierno, y específicamente el Ministerio sectorial, quien debe determinar los tiempos e identificar los actores a intervenir en cada paso, lo que hace que no haya un plan de trabajo idéntico a otro, ya que cada país y sector se enfrenta a unas circunstancias diferentes y a distintas estructuras gubernamentales.

Por último, hay que destacar que el plan de trabajo ha de ser evaluable y flexible, porque si bien se trata de lograr los objetivos y metas que señale, en ocasiones será necesario ajustar los tiempos que se han estimado y/o las acciones de apoyo para conseguirlos dada la cantidad de factores y agentes que intervienen.



Esquema de un plan de trabajo para el avance hacia el enfoque sectorial

Áreas de trabajo	Resultados esperados	Actividades y tareas	Responsable	Costo y Fuente Financiera	Mes 1	Mes 2	Mes 3
Organización para el desarrollo y gestión del enfoque sectorial	Se han creado las condiciones organizativas para el avance hacia el ES						
	El Ministerio sectorial cuenta con apoyo suficiente para desarrollar las actividades para avanzar hacia el enfoque sectorial						
Acuerdos iniciales	El Ministerio y los SPD han aprobado el plan de trabajo para el avance hacia el ES						
	Se han acordado los mecanismos, fechas y condiciones para la presentación de los avances hacia el ES por parte del Ministerio						
	Ministerio y SPD han firmado el Código de Conducta por el que se regirá la cooperación en el sector						
	Ministerio y SPD han firmado el Memorando de entendimiento que establece los mecanismos de gestión del fondo común						
Fortalecimiento institucional	Se ha fortalecido la capacidad de planificar, programas y presupuestar del Ministerio						
	El Ministerio ha implementado las transformaciones organizacionales planificadas para este periodo						



Áreas de trabajo	Resultados esperados	Actividades y tareas	Responsable	Costo y Fuente Financiera	Mes 1	Mes 2	Mes 3
Coordinación y armonización de la cooperación	Se han establecido los mecanismos para que todas las actividades, independientemente de quien las financie, apoyen las prioridades del Ministerio a través de las estrategias e intervenciones que el Ministerio ha definido						
	Se han establecido los mecanismos para que las agencias de cooperación simplifiquen y coordinen sus actividades de planificación, seguimiento y evaluación y se han iniciado procesos de armonización de procedimientos						
Apropiación por el nivel local	Los departamentos, los municipios y la sociedad civil conocen el impacto esperado de los nuevos instrumentos de cooperación y saben emplearlos						
Encuentro sobre enfoques sectoriales	Se han realizado encuentros nacionales con Organismos No Gubernamentales						
	Se ha realizado un encuentro nacional sobre experiencias en Enfoque sectorial						
	Se ha realizado un encuentro regional de intercambio de experiencias en Enfoque sectorial						
	Conocimiento de experiencias internacionales en Enfoque sectorial						
Elaboración de materiales sobre el enfoque sectorial	Se han editado diversos materiales sobre el enfoque sectorial						
Imprevistos	Financiamiento de gastos necesarios e inesperados						



4. Mecanismos financieros empleados en los enfoques sectoriales

El enfoque sectorial pretende que todos los recursos financieros significativos para el sector apoyen una sola política y plan. Como también se ha señalado los enfoques sectoriales son estrategias para la armonización de la cooperación externa, tratando de que la cooperación unifique y reduzca sus procedimientos y emplee progresivamente los nacionales para las compras y la provisión de bienes y servicios. Es importante resaltar la palabra *progresivamente*, pues se trata de ir abriendo nuevos espacios para la cooperación externa más armonizados, mejor integrados, más alineados con las prioridades nacionales (y las estrategias de reducción de la pobreza), pero sin afectar de forma negativa los flujos financieros de la cooperación externa y sin perjuicio a los acuerdos bilaterales existentes.

En consecuencia el fortalecimiento de los mecanismos y procedimientos económico-financieros del país receptor, así como los cambios correspondientes en estos procedimientos por parte de la cooperación externa son pilares básicos del enfoque sectorial en los que se deberá ir avanzando progresivamente.

El propósito final de las estrategias de armonización es la integración completa del financiamiento externo en los procedimientos nacionales. Ello se debe a que el conocimiento por parte del Gobierno de todos los recursos con los que cuenta y su inclusión en el presupuesto, así como el correspondiente registro contable, son características esenciales que cualquier sistema de gestión financiera mínimamente sólido debe tener. Estas características hacen que el sistema sea transparente desde el punto de vista fiscal, y permiten utilizar el presupuesto como un instrumento de política fiscal, evitando que crezca la deuda pública o la inflación, y permitiendo diseñar planes realistas así como distribuir los recursos de acuerdo con las prioridades definidas.



4.1 Modalidades de financiamiento más utilizadas

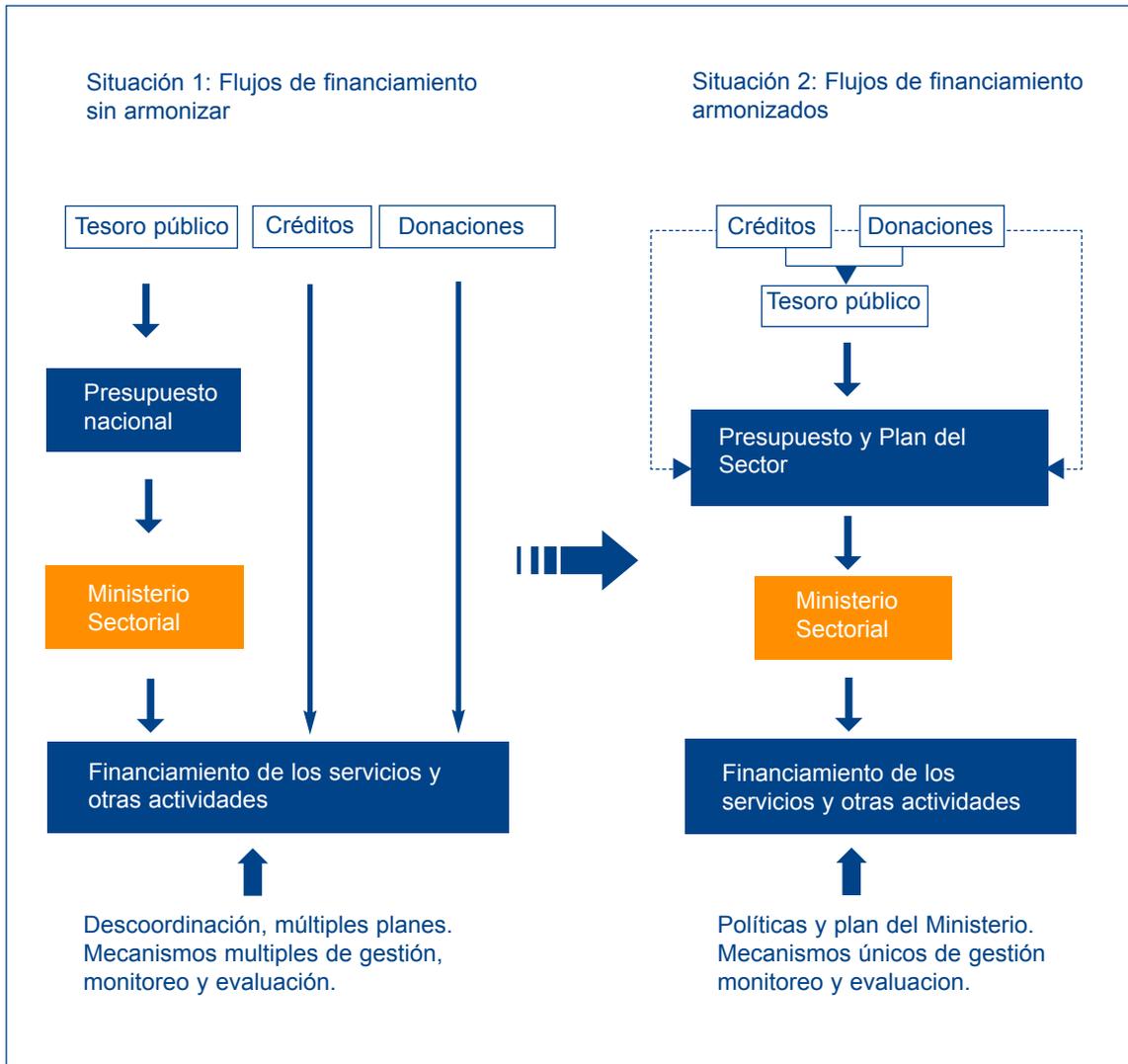
Lo habitual en los enfoques sectoriales es que coexistan distintas modalidades de financiamiento, y no es cierto por lo tanto que el enfoque sectorial implique un tipo determinado de mecanismo financiero, o que represente el final de los proyectos o del financiamiento a través de ONGs. Las modalidades financieras en un enfoque sectorial abarcan desde los proyectos tradicionales (que podrán estar dentro del enfoque sectorial si están alineados con las prioridades señaladas por el Ministerio sectorial) hasta el apoyo presupuestario directo con compromisos de resultados en el sector.

Cada país y cada enfoque sectorial avanzarán en este importante aspecto de acuerdo a sus características y posibilidades, de manera que en un mismo ES pueden coexistir más de una fórmula de financiamiento simultáneamente, fórmulas que, además, cambiarán en el tiempo.

En el gráfico 1 se representan dos esquemas: el primero muestra la situación habitual del financiamiento del sector cuando éste es muy dependiente de la cooperación externa y no se han iniciado procesos de armonización: los créditos y donaciones de los cooperantes no pasan por el Ministerio sectorial, que a veces desconoce incluso el número de proyectos existentes en el sector y los contenidos de muchos de ellos. El segundo esquema muestra estos flujos en una situación ideal, en la que se hubiera logrado armonizar todo el financiamiento. En este segundo esquema se presentan dos alternativas para los flujos del financiamiento externo: en una de ellas (trazo continuo) los recursos de créditos y donaciones van al tesoro público, en este caso el Ministerio de Hacienda será el responsable de garantizar el presupuesto para financiar el plan del sector. En la segunda alternativa (trazo discontinuo) los recursos externos van directamente al presupuesto sectorial. Cualquiera de las dos alternativas es válida y ambas son, además, compatibles y pueden darse simultáneamente.



Gráfico 1. Esquema de los flujos de financiamiento sin armonización y una vez armonizados tras avanzar en el enfoque sectorial.



Las modalidades de financiamiento se deciden entre el Gobierno y los SPD en función de las políticas de cada uno y de las condiciones del país, especialmente su capacidad de gestión macroeconómica y el marco institucional del mismo. A continuación se describen, a grandes rasgos, las distintas modalidades de financiamiento. Sin embargo hay que considerar que en cada país y sector se deben diseñar y elegir las modalidades más idóneas dadas las circunstancias y por tanto, pueden diferir parcialmente de las aquí presentadas.



Proyectos tradicionales

Habitualmente financiados fuera del presupuesto nacional a través de los mecanismos de la agencia de cooperación. En ocasiones los proyectos realizan los desembolsos a través de cuentas que requieren de una firma de la agencia y otra nacional. Esta variedad proporciona información a la parte nacional sobre los desembolsos, pero no puede considerarse una forma de financiamiento armonizada ya que no reduce procedimientos.

Los proyectos tradicionales pueden estar o no alineados con las políticas y planes del Ministerio. En caso de estarlo, apoyarán las metas del Ministerio y emplearán las formas de intervención que el Ministerio haya seleccionado.

Fondos comunes

Término tomado del inglés *Common Funds, Basket Funds o Pooled Funds*.⁷ Son contribuciones financieras que varios SPD ingresan en una cuenta específica y se destinan a financiar políticas, planes o actividades determinadas y consensuadas con el Ministerio del sector. Por lo general, los desembolsos a esta cuenta están regulados por memorando de entendimiento o fiduciario específicos. La administración de los fondos puede estar integrada en el sistema del Gobierno o bien hacerse externamente, dependiendo de la solidez de los sistemas de gestión financiera del Gobierno del país receptor. Es corriente que los fondos comiencen por ser administrados por una de las agencias de cooperación, para pasar con el tiempo a ser totalmente gestionados por el Gobierno. Son una de las fórmulas financieras más comunes para los enfoques sectoriales, sobre todo en las etapas iniciales.

Los fondos comunes pueden ser de *destino fijo*, cuando se especifica el tipo de actividades que se pueden financiar, o bien de *destino libre*, cuando el Ministerio tiene libertad para decidir qué actividades financiar con esos fondos. Sean de destino fijo o libre, los fondos suelen tener ciertas restricciones a la hora de determinar qué insumos se pueden financiar y, por ejemplo, es corriente que los fondos comunes excluyan el financiamiento a partidas salariales.

⁷ Estos términos no son equivalentes. Los *common funds* y *pooled funds* pueden estar o no vinculados a insumos o iniciativas específicas. Cuando lo están y sirven para financiar un conjunto o “cesta” de servicios o insumos básicos se les suele denominar *basket funds*



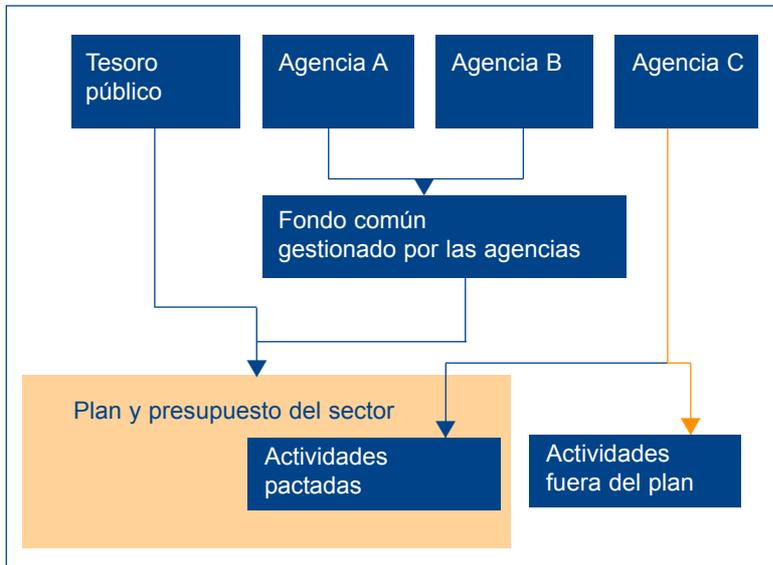
Sean libres o de destino fijo, con o sin restricciones, los fondos comunes no suelen ir vinculados a indicadores de rendimiento específicos, pues se sobreentiende que dichos fondos deben contribuir a alcanzar las metas y objetivos definidos para el sector en el contexto del enfoque sectorial. Ello quiere decir que los SPD “piden cuentas” al Gobierno sobre los logros del sector y no sobre la utilización de los fondos comunes, la cual se verifica mediante los mecanismos de auditoría establecidos en el memorando de entendimiento que regule el fondo.

Los fondos comunes tienen ventajas importantes en los enfoques sectoriales, especialmente en etapas iniciales cuando se está en proceso de fortalecimiento de algunas capacidades del Gobierno:

1. Facilitan un alto grado de armonización de procedimientos (un solo fondo, un solo manual de procedimientos, una sola auditoría, etcétera).
2. Garantizan que los recursos externos lleguen al sector y apoyen los planes del Gobierno.
3. Permiten monitorear el desembolso de los fondos comprometidos por todas las partes, pues las contribuciones a los fondos se hacen públicas y explícitas.
4. Promueven el fortalecimiento institucional en las áreas de gestión económico – financiera, adquisiciones y monitoreo y evaluación de ambas.

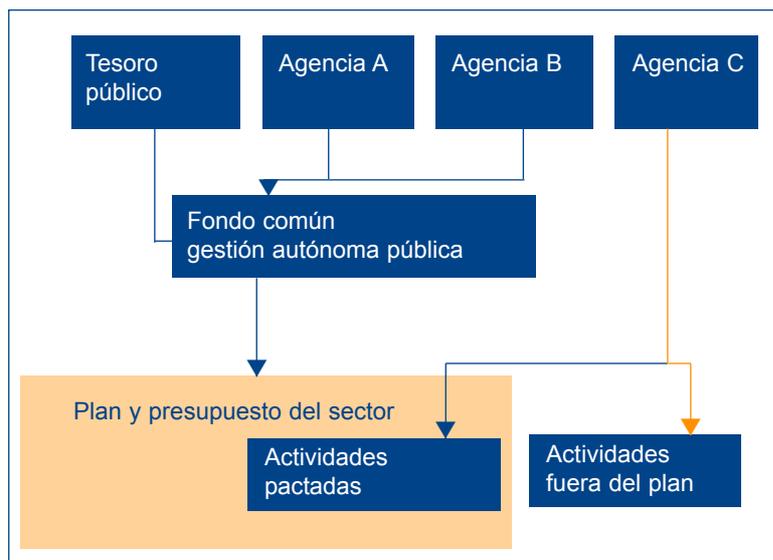
A continuación se muestran tres esquemas correspondientes a tres fórmulas para fondos comunes en el marco de un enfoque sectorial en el que conviven distintas modalidades de financiamiento.

Gráfico 2. Fondo común gestionado por las agencias.



En el gráfico 2 se muestra un esquema inicial de financiamiento de un enfoque sectorial. Algunas agencias (A y B) ingresan sus aportaciones (sean donaciones o créditos) en un fondo común, que es gestionado por ellas mismas (o por un intermediario que ellas han elegido). Una agencia (C) destina sus fondos a actividades pactadas con el Ministerio sectorial (probablemente a través de proyectos tradicionales alineados con los planes del Ministerio), pero también financia y realiza otras actividades fuera del plan del Ministerio.

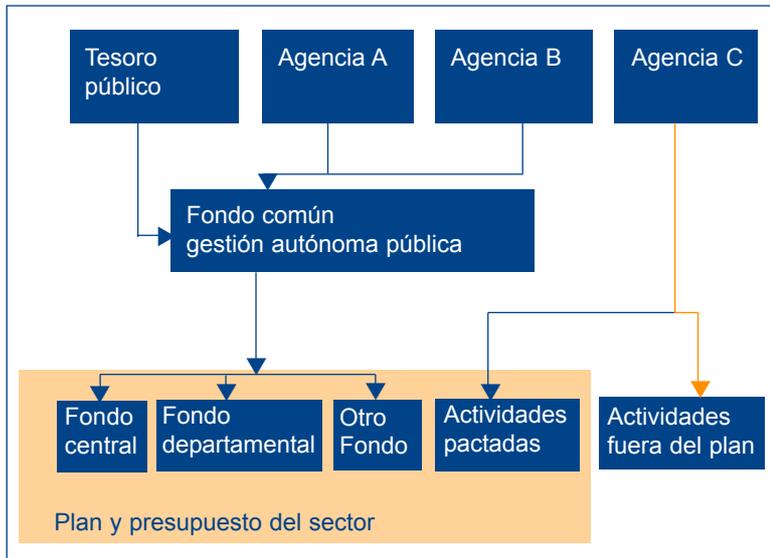
Gráfico 3. Fondo común de gestión autónoma pública.



En el gráfico 3 el fondo común es autónomo y es gestionado por el Gobierno. La agencia C sigue sin asignar todos sus fondos al plan y presupuesto del sector y sólo ha alineado parte de sus proyectos.



Gráfico 4. Fondo común de gestión autónoma pública con subfondos.



En el gráfico 4 vemos cómo además de crear un fondo común entre las agencias A y B siendo el Gobierno el gestor del mismo, el fondo se subdivide en tres fondos concretos: Fondo central, fondo departamental, y otro fondo destinado a un programa concreto. Un esquema de este tipo es útil cuando algunos actores quieren garantizar determinadas prioridades dentro del plan del Ministerio y el acceso a los recursos de algunos territorios.

Apoyo presupuestario marcado o sectorial

En este mecanismo varios SPD proporcionan apoyo al presupuesto del sector mediante un acuerdo marco financiero, institucional, programático y de políticas, a través del sistema fiscal del Estado. Estos fondos conjuntos van así al presupuesto público pero mantienen su visibilidad en la contabilidad pública.

En los gráficos 5 y 6 se presenta cómo dar apoyo presupuestario, destinando los fondos de los cooperantes al Tesoro, pero identificados en la contabilidad pública utilizando una cuenta específica a nombre del Ministerio del sector para garantizar que dichos fondos de los cooperantes llegan efectivamente al mismo en el gráfico 5 y no identificados en el gráfico 6.

En el gráfico 5 el compromiso incluye actividades y resultados, mientras que en el gráfico 6, que es un ejemplo de enfoque sectorial más avanzado, sólo se comprometen resultados.

En ambos casos sigue mostrándose una agencia cuya cooperación está alineada, pero sigue empleando proyectos tradicionales.

Gráfico 5. Apoyo presupuestario marcado y desembolsado en una cuenta del Ministerio sectorial.

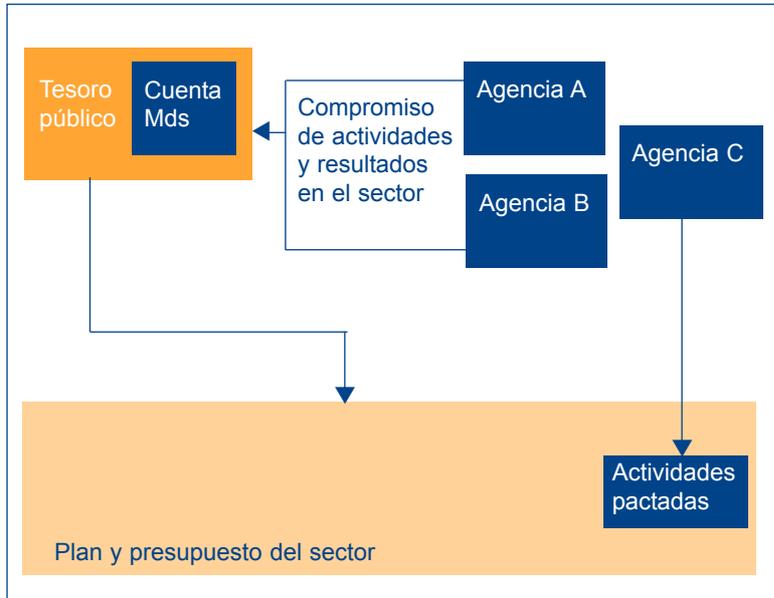
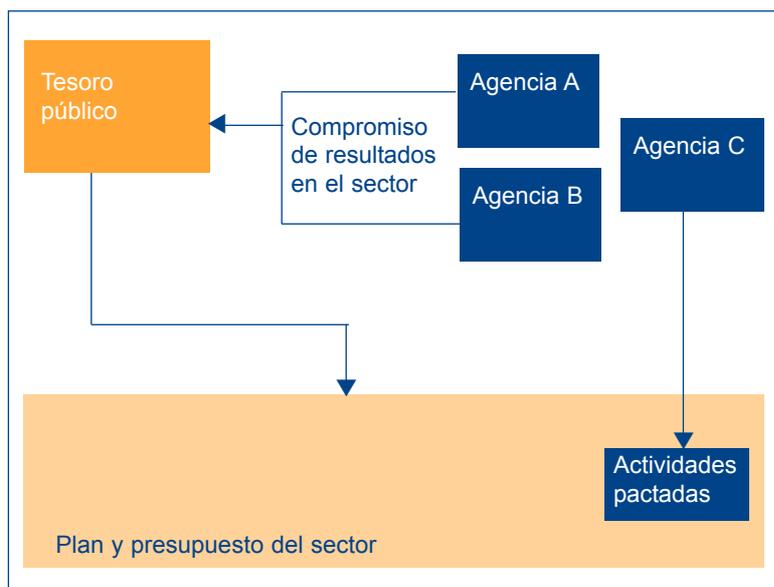


Gráfico 6. Apoyo presupuestario vinculado a resultados en el sector.





Apoyo al presupuesto

En el sentido más amplio, apoyo al presupuesto (conocido en inglés como Programme Aid support) es cualquier tipo de aportación económica que se deposita en el presupuesto público con el fin de reforzarlo. La condonación de la deuda y la ayuda a la balanza de pagos son formas de reforzar el presupuesto. Sin embargo, por apoyo al presupuesto en el contexto de la armonización de la AOD se entiende la aportación directa al presupuesto público que será utilizada para iniciativas y estrategias de reducción de la pobreza mediante los mecanismos de desembolso y contables gubernamentales. Esta forma de apoyo es conocida como Direct Budget Support en inglés, y su prestación suele estar regulada por marcos de gasto a medio plazo y vinculada al logro de metas de reducción de la pobreza.

4.2 Otros aspectos importantes sobre el financiamiento

Cualquiera que sea la modalidad de financiamiento, una condición para que el Gobierno pueda planificar es que los compromisos financieros se adapten al ciclo de presupuestación del país receptor y que los desembolsos lleguen oportunamente en las fechas acordadas. Dado que el atraso o congelación de un desembolso crearía distorsiones importantes en las obligaciones del Ministerio, es aconsejable pactar también el tiempo de preaviso y las condiciones que justificarían la congelación de fondos.

Otro elemento importante para mejorar la planificación nacional es que las agencias presenten compromisos, o por lo menos estimaciones, de financiamiento plurianual, y que las cumplan. De hecho ésta es una condición indispensable para que el presupuesto o marco de gasto a medio plazo tenga unas bases razonablemente aceptables.

Es importante recordar que las nuevas estrategias de financiamiento que se desee adoptar en un enfoque sectorial vienen en una segunda o tercera etapa de su desarrollo, y que deben de ir precedidas por otros elementos (plan sectorial, código de conducta y otros que revisaremos en el capítulo siguiente). Por lo tanto, no es necesario que haya un fondo común u otro mecanismo financiero establecido para considerar que estamos en un enfoque sectorial. Tampoco hace falta que se utilicen los procedimientos del Gobierno para ejecutar los fondos. Estos elementos son objetivos del proceso, que o bien pueden lograrse desde un inicio o bien se conseguirán más adelante a medida que el proceso madure y se consolide.



Incluso cuando el objetivo final buscado en un ES sea dar apoyo presupuestario y que se utilice el sistema de gestión financiera del Gobierno del país receptor, puede ser útil o incluso necesario adoptar estrategias de financiamiento intermedias (como fondos comunes) hasta que el sistema de gestión financiera del Gobierno garantice suficiente eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos. En estas situaciones, que deberían ser transitorias, es más adecuado que otra estructura (una agencia de cooperación o un agente financiero) realice dicha gestión financiera de los fondos, mientras se crean las condiciones que garanticen suficiente eficacia y transparencia en la administración del estado a nivel sectorial o central.

Dado que el propósito del enfoque sectorial es que el financiamiento que el país recibe de la AOD sea gestionado, junto con los recursos fiscales, a través de los procedimientos nacionales, es importante disponer de un mecanismo de evaluación del grado de integración del mismo en los principales instrumentos de aprobación, gestión y evaluación del Gobierno.

Pavignani y Sjölander (ver Pavignani,E) han realizado un interesante trabajo de definición de las formas de integración del financiamiento externo que resulta de gran utilidad para evaluar el grado de avance en armonización financiera de los enfoques. A continuación se presenta esta clasificación:



Clasificación de Pavignani y Sjölander del grado de integración del financiamiento externo

Recursos incluidos en los planes nacionales (on-planning) Son aquellos recursos públicos (internos y externos) que se tienen en cuenta en el proceso de planificación del Gobierno.

Recursos incluidos en el presupuesto (on-budget) Se refiere a los recursos que van al sector y están incluidos en el presupuesto del Gobierno, especificando cuáles son los ingresos atados y no atados y haciendo lo mismo para los gastos.

Recursos incluidos en los registros contables (on-accounts) Son todos los recursos que están registrados contablemente en los sistemas del país receptor, no sólo los que van directamente al presupuesto sino también los que puedan estar fuera (por ejemplo, fondos gestionados por agencias o proyectos).

Recursos incluidos en el Tesoro (on-payment o on-treasury) Son todos los recursos, procedentes de la ayuda externa o nacionales, que van al Tesoro de la Nación.

Recursos incluidos en las auditorías nacionales (on-audit) Son todos los recursos que se incluyen en el presupuesto y son auditados mediante los mismos procedimientos.

Recursos presentados al Parlamento (on-parliament) Son todos los recursos incluidos en el presupuesto que deben ser aprobados por el Parlamento. Esto implica que el Parlamento puede aprobar la asignación de otros recursos que no formen parte de un fondo único, si es que existe dicho fondo.

Esta clasificación puede ser adaptada a cada país, identificando los criterios y los indicadores adecuados para su medición, e incorporada a los mecanismos de evaluación del enfoque sectorial.

5. Avanzando en el enfoque sectorial

5.1 Primeros compromisos que formalizan la participación

Los compromisos que adquieren los ministerios sectoriales (y a veces los ministerios centrales) y las agencias de cooperación que se asocian con ellos para el desarrollo se suelen plasmar en memorandos de entendimiento, códigos de conducta, acuerdos de intenciones u otros documentos similares que revisamos en este capítulo. Por lo general, estos documentos carecen de valor legal, y simplemente expresan la voluntad de los firmantes de avanzar conjuntamente hacia una situación mejor para el desarrollo y para la efectividad de la cooperación externa a través de cambios en ambas partes. La forma de verificar su cumplimiento es la información transparente, a través de mecanismos sistematizados y calendarizados, en la mesa sectorial y en otras instancias creadas para este fin, tal como se describe en el capítulo sobre mecanismos de seguimiento y evaluación.

Los documentos más utilizados en los enfoques sectoriales reciben nombres diversos, dándose con frecuencia el caso de que documentos con el mismo nombre tengan diferente alcance, y viceversa. A continuación se citan algunos de los documentos más comúnmente utilizados. No siempre es necesario adoptar cada uno de estos documentos para avanzar en el enfoque sectorial, y mucho menos adoptarlos de manera rígida o fuera de contexto, pero es evidente a la luz de la experiencia internacional que su utilización adecuada les confiere diversas ventajas para llevar el proceso de ES a buen término.

Acuerdo de intenciones

El acuerdo de intenciones suele ser el primer documento suscrito entre gobierno y SPD a la hora de iniciar un enfoque sectorial, si bien existen muchos ejemplos de países que han obviado este trámite para pasar directamente a definir el código de conducta. Un acuerdo de intenciones da la señal de salida, define unos objetivos generales y suele



enumera algunos pasos a seguir para avanzar en la dirección deseada, pero sin adoptar compromisos concretos.

En ocasiones los acuerdos de intenciones no se firman, sino que son ratificados colectivamente en una reunión. Es evidente que si además de no adquirir compromisos concretos el acuerdo no está firmado, su valor como instrumento que impulsa el proceso es menor. Por lo tanto, sólo deberían hacerse acuerdos de intenciones de estas características cuando existan razones políticas que lo justifiquen, valorando siempre el esfuerzo que se requerirá contra los beneficios que se espera obtener y el riesgo de que posteriormente sea más difícil llegar a obtener otro compromiso firmado de mayor entidad. Una justificación frecuente para utilizar un acuerdo de intenciones es dar una señal a ciertos países donantes o agencias poco entusiastas de la armonización, a fin de crear un clima positivo e invitarlas a unirse al proceso. Un ejemplo de acuerdo de intenciones en el contexto de un ES en América Latina es la carta de Tegucigalpa⁸.

⁸ http://www.casapresidencial.hn/politica_social/declaracion_grupo_consultivo.php

Código de conducta

Como su nombre indica el código de conducta es un documento que compromete comportamientos y tiene un carácter de compromiso ético. Su importancia radica en que sienta las bases de relación entre los países y agencias de cooperación (que con frecuencia pasan a denominarse *socios para el desarrollo* –SPD – a partir de esta firma).

Algunas de las bases más importantes para avanzar hacia el enfoque sectorial que se plasman en el código de conducta son la transparencia en la información, el fomento del liderazgo del Ministerio y el apoyo a una sola política y plan.

Además, suele expresarse la voluntad de avanzar en la búsqueda de la reducción de los costos de transacción de la cooperación, en adquirir compromisos de desembolso estables y a medio plazo, o en adaptar los ciclos de desembolso de los recursos externos a los del país receptor. Con frecuencia, las partes suelen acordar también el compromiso de no iniciar ninguna nueva actividad que no sea conocida y aceptada por el órgano de participación sectorial que se haya definido.



La Declaración de Roma aborda prácticamente todos los aspectos que pueden incluirse en un código de conducta, y es una excelente guía para el mismo. Vale la pena ver, como ejemplo de Código de Conducta, el firmado entre el Ministerio de Salud en Nicaragua y sus socios, disponible en la siguiente página web:

http://srec.cancilleria.gob.ni/documentos/noticias/mss_cconducta_ene05.pdf

En etapas más avanzadas, cuando se concreten nuevos mecanismos de financiamiento, se pueden emplear otros documentos como el memorando de entendimiento que se describe en el apartado 5.3

5.2 Coordinación, armonización y alineamiento

El propósito del enfoque sectorial es llegar a utilizar los recursos de los SPD a través de los mecanismos del Gobierno, con los mismos criterios y procedimientos que los recursos del sector provenientes del Tesoro de la Nación, y emplear para el control y evaluación los mismos procedimientos nacionales, una vez se haya comprobado la robustez, agilidad y transparencia de los mismos.

Este propósito tal vez pueda alcanzarse plenamente después de unos años de avance, pero las transformaciones en la capacidad de liderazgo, planificación y gestión de los gobiernos y ministerios sectoriales, así como los cambios en los procedimientos y “culturales” de las agencias de cooperación requerirán su tiempo. Con la experiencia acumulada hasta hoy en África y Asia, un enfoque sectorial tarda unos 3 años en empezar a lograr cambios significativos. Es posible que en América Latina, dado el mayor desarrollo institucional y aprovechando las lecciones aprendidas, este tiempo pudiera acortarse.

A continuación se describen los aspectos de coordinación alineamiento y armonización que se deben abordar en el enfoque sectorial.

Coordinación

Históricamente, las decisiones en cooperación se han venido dando a través de acuerdos bilaterales entre cada agencia y el Gobierno o el Ministerio. En un enfoque sectorial se trata de que estos acuerdos sean tomados en el marco señalado por el código de conducta y, en consecuencia, de una manera transparente para todos los participantes o socios del ES.



En general, la existencia de códigos de conducta en el contexto del ES no excluye que los SPD sigan suscribiendo acuerdos bilaterales con el Gobierno, ni mucho menos desautorizan los acuerdos bilaterales existentes. Sin embargo, dichos acuerdos bilaterales deben hacer referencia y respetar los compromisos tomados en el marco del enfoque sectorial que están reflejados en el código de conducta y otros documentos. En cualquier caso, lo que sí se pretende evitar con un enfoque sectorial es mantener situaciones por las que una agencia y un ministerio toman decisiones relativas al sector sin el conocimiento del resto de los SPDs, sea por afán de protagonismo o por cualquier otra razón.

Por lo tanto habrá que utilizar la mesa sectorial y sus mecanismos establecidos para dar a conocer la información y tomar decisiones de forma consensuada. Algunos de los aspectos sobre los que resulta más importante compartir la información son la puesta en marcha de nuevas acciones y la revisión de las que están en marcha, la contratación de asistencia técnica, la realización de estudios y el envío de misiones. Todas ellas tienen unos costes de transacción altos para el Gobierno, y también para las propias agencias, muchas de las cuales podrían utilizar un mismo estudio, o compartir misiones o financiar una AT conjuntamente si compartieran sus planes en un foro común.

Alineamiento

Alinear es adecuar las políticas, estrategias y formas de intervención de la cooperación a las definidas por el Ministerio sectorial. Las políticas, estrategias y formas de intervención de la AOD se alinean en base al plan plurianual. El alineamiento será más o menos concreto en función de la precisión del plan.

Para alinear las acciones de cooperación Gobierno y SPD deben establecer unos criterios y una metodología para revisar y adaptar a la política y los planes del Ministerio los proyectos que están en marcha, y para garantizar que los nuevos respondan a estas prioridades.

De acuerdo con los criterios establecidos se valorará y determinará qué programas, proyectos y otras acciones en marcha tienen que ser alineadas. La metodología elegida permitirá definir cómo se analizan estas actividades y cómo se lleva a cabo el alineamiento.



Armonización

El ámbito de la armonización es muy amplio e incluye todos los aspectos que pueden reducir costos de transacción e incrementar la efectividad de la ayuda. Con fines prácticos se dividirá el análisis de la armonización en 5 apartados: financiamiento, adquisiciones, asistencia técnica, cooperación delegada y otros.

1) Financiamiento

Las modalidades de financiamiento que emplean habitualmente los países y agencias de cooperación son muy diferentes entre sí, y su interacción distorsiona enormemente la planificación del presupuesto del sector y el ciclo presupuestario del Gobierno del país receptor.

Cuando el financiamiento externo no está armonizado el Gobierno receptor no sabe exactamente con qué cantidad de ayuda total puede contar anualmente y, en consecuencia, el presupuesto nacional pierde sus características de instrumento esencial de planificación, monitoreo y evaluación. Otro elemento que con frecuencia debilita las capacidades de los gobiernos es que los desembolsos de cada agencia de cooperación se realizan en momentos muy diversos y, en general, no respetan el ciclo presupuestario del país receptor. También suele suceder que el Gobierno cuente con una ayuda que finalmente no llega.

En consecuencia es necesario armonizar los mecanismos de financiamiento y las agencias deben planificar la cuantía de la ayuda que entregarán al país receptor en el medio plazo (de tres a cinco años), así como comprometerse a mantener las cuantías ofrecidas, de modo que el Gobierno puede planificar y gestionar bien los recursos internos y externos con los que cuenta.

La armonización del financiamiento pasa por la integración de los recursos financieros en los mecanismos de gestión económico – financiera del Gobierno.

2) Adquisiciones

Armonizar los procedimientos de adquisiciones suele ser uno de los objetivos explícitos de muchos enfoques sectoriales. Es éste un tema complejo, porque muchas agencias tienen la obligación legal de utilizar sus propios procedimientos. El objetivo buscado es contar con procedimientos nacionales adecuados para que todos los recursos financieros sean gestionados a través de los procedimientos gubernamentales. Mientras no



se den las condiciones adecuadas, o haya agencias que no puedan utilizarlos, se buscarán alternativas transparentes y que reduzcan costos de transacción.

Una alternativa puede ser que varios países y agencias de cooperación empleen los procedimientos de una de ellas (existe evidencia de la utilización de los procedimientos de agencias de las Naciones Unidas o de una entidad financiera multilateral). También puede contratarse un agente de compras del sector privado quien se encargue de las adquisiciones.

La utilización de estos intermediarios debería ser temporal, mientras se fortalecen las capacidades nacionales. En consecuencia es importante que el ES no contribuya a crear estructuras nuevas no necesarias a largo plazo para la buena gestión pública.

En cualquier caso sí resulta indispensable que se eliminen los condicionantes que vinculan la ejecución de la compra de bienes y servicios a que éstos sean originarios del país o países que los financian, porque esta vinculación va en contra de las reglas de la libre competencia, afecta notablemente a la eficiencia de la AOD, dificulta la aplicación de políticas nacionales de infraestructura y equipamiento y entra en contradicción con las prioridades nacionales.

3) Contratación de asistencia técnica

La contratación de asistencia técnica (AT) requiere un tratamiento específico dentro de los enfoques sectoriales, dado que este insumo suele estar presente en un gran número de intervenciones de la cooperación externa, sobre todo en los proyectos. La asistencia técnica es un recurso externo costoso que, además, consume mucho tiempo del capital humano de los gobiernos receptores. Si no está vinculada a un plan de necesidades bien establecido, que considere las prioridades nacionales y la capacidad de absorción de la misma, puede ser un elemento que debilite las capacidades nacionales en lugar de fortalecerlas.

Algunos de los problemas habituales más importantes de la asistencia técnica vinculada a la cooperación externa son:



- Es decidida por la cooperación externa y, muchas veces, es una condición para que otros recursos (infraestructura y equipamiento, por ejemplo) sean entregados al país receptor.
- Cada país o agencia de cooperación decide qué AT va a entregar, de acuerdo a sus propias capacidades y estrategias.
- Cada agencia decide la AT que entrega sin coordinarse con el resto de agencias que operan en el sector.
- Los términos de referencia para la contratación de AT son preparados por la entidad financiadora, con escasa participación de las instancias del país receptor que han de recibirla.
- Se buscan consultores individuales o empresas de consultoría del entorno que interesa al financiador.
- No se tienen en cuenta las capacidades locales para cubrir los requerimientos de AT.

En consecuencia es muy recomendable que desde los primeros pasos en la coordinación del enfoque sectorial se establezca un plan de acción para mejorar la eficiencia y la efectividad de la asistencia técnica. Las necesidades de AT pueden identificarse a partir de los planes del sector y del propio plan de trabajo, u hoja de ruta, hacia el enfoque sectorial. Además deben establecer condiciones y compromisos para la contratación de AT como por ejemplo que ninguna agencia la contrate sin haber presentado los términos de referencia en la instancia de coordinación o que la contratación sea pública, abierta y transparente.

Los principios del enfoque sectorial señalan, entre otros, que la asistencia técnica: (a) debe obedecer a la demanda del Ministerio del sector, y ser preferiblemente de corto plazo y con técnicos del país; (b) se ha de garantizar que deje capacidades instaladas en el sector público y que éstas serán sostenibles; y (c) se debe prestar en condiciones tales que generen incentivos a la permanencia de los profesionales en el sector público del país receptor.



4) Cooperación delegada

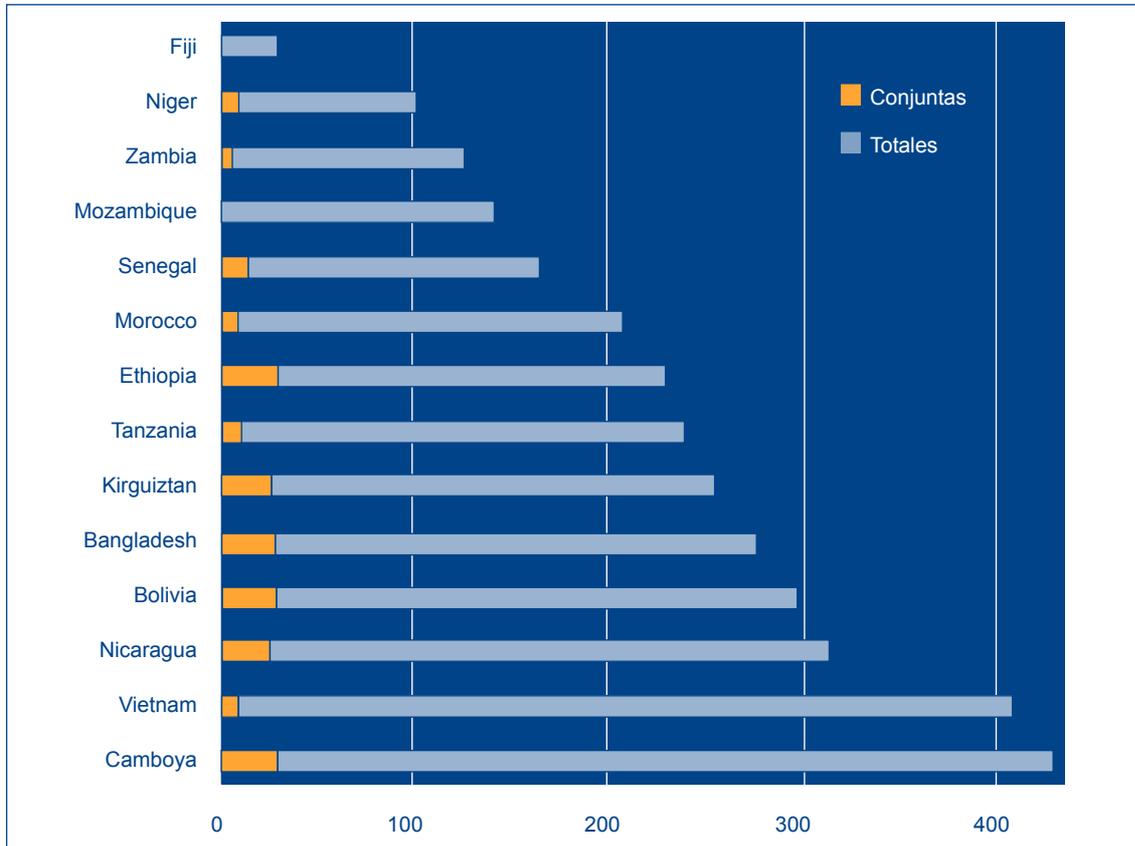
Se habla de cooperación delegada cuando una o varias agencias encomiendan a otra la realización de la totalidad o parte de los procesos que involucra la cooperación. La cooperación delegada puede emplearse en cualquier modalidad de cooperación, desde proyectos hasta el seguimiento de resultados en el apoyo presupuestario directo, e incluir desde la identificación hasta la gestión, el monitoreo y la evaluación. Esta forma de armonización puede ser muy útil en etapas iniciales de un enfoque sectorial por su efectividad en el descenso de los costos de transacción: permite disminuir el número de las agencias con presencia en el país receptor y el personal que contratan y también reducir el tiempo que el Gobierno tiene que dedicar a informarles y a negociar con ellos.

5) Otros elementos a armonizar

Además de los desembolsos, adquisiciones y asistencia técnica, hay otros elementos cuya armonización puede contribuir de forma significativa a reducir los costos de transacción. A continuación se comentan algunos de ellos.

- Reducción y unificación de la información, seleccionando indicadores comunes que permitan al Ministerio del sector medir su rendimiento y presentarlo a los SPDs con una periodicidad establecida, en informes de seguimiento y evaluación estandarizados y únicos para todos los países y agencias de cooperación que participen en el enfoque sectorial.
- Realización de misiones comunes por parte de los cooperantes, coincidentes con las reuniones fijas de la Mesa sectorial, con contenidos previamente pactados. En el gráfico 7 que se presenta a continuación se muestra el número de misiones que se realizaron en algunos de los países receptores de ayuda.
- Compartir el trabajo analítico que realicen los SPD, evitando duplicidades y proporcionando información valiosa a todos los miembros de la Mesa sectorial.
- Reducir el número de agencias con presencia en cada sector, empleando la cooperación delegada y otras estrategias.
- Emplear auditorías únicas para el Gobierno y los SPD.

Gráfico 7. Número de misiones realizadas por los países y agencias de cooperación, totales y conjuntas en el año 2004



Fuente: Resultados de la encuesta del CAD/OECD sobre alineación y armonización de la cooperación en 14 países, capítulo 1, página 13. Ver documento en página web:

<http://www.aidharmonization.org/download/252305/OECD-DACsurveyOverview.pdf>

5.3 Formalización de acuerdos: el memorando de entendimiento

El documento formal en el que se reflejan los compromisos sobre las políticas y planes que se van a apoyar, las áreas que se van a armonizar, los mecanismos de seguimiento y evaluación, los órganos de coordinación, negociación y toma de decisiones y los fondos que los SPD se comprometen a desembolsar suele denominarse memorando de entendimiento. El memorando de entendimiento suele incluir también el detalle de los mecanismos de financiamiento (fondo común, apoyo presupuestario, etc.). Cuando estos mecanismos se recogen en otro



documento éste se acostumbra a denominar memorando fiduciario (y es un anexo del memorando de entendimiento principal).

Como en el enfoque sectorial pueden, y suelen, coexistir distintas modalidades de financiamiento, lo más probable es que no todos los SPD que se hayan comprometido a aceptar las reglas de juego señaladas en un acuerdo de intenciones o en un código de conducta, firmen el memorando de entendimiento. Esto no es una limitación del enfoque sectorial sino que forma parte del proceso habitual de avance.

El alcance del memorando de entendimiento está en función del nivel de desarrollo nacional de la planificación, gestión financiera, capacidad de monitoreo y evaluación, de la actitud y las normas de los SPD y del rodaje del propio enfoque sectorial.

Los contenidos de un memorando de entendimiento suelen ser:

- Definición de lo que se entiende por sector para los fines del memorando.
- Reconocimiento de la existencia de un plan, un marco de gastos plurianual para el sector y un plan operativo anual.
- Recursos financieros estimados en función de la fuente (Tesoro de la Nación, otros ingresos nacionales, aportación de cada socio para el desarrollo) para el financiamiento del marco de gastos.
- Ciclo presupuestario que van a seguir todas (o cada una de) las fuentes de financiamiento.
- Mecanismos de desembolso, flujos financieros y mecanismos de control.
- Instrumentos que se emplearán para reportar la recepción y utilización de los fondos y fechas en que serán presentados y discutidos.
- Situaciones que pueden dar lugar a retrasos o congelaciones de los desembolsos.
- Mecanismos y calendario para evaluaciones conjuntas.
- Mecanismos y fechas para auditorías.
- Legislación para adquisiciones de bienes y servicios que se empleará y mecanismos de rendimiento de cuentas. Previsiones en caso de uso inadecuado de los fondos.



Lograr la firma de un memorando de entendimiento entre el Ministerio sectorial y varios SPD puede tomar tiempo ya que habrá que fortalecer procedimientos y mecanismos nacionales y los cooperantes tendrán que solicitar autorizaciones (y a veces cambios legales o procedimentales) a sus sedes.

En consecuencia no hay que esperar a tener firmado un memorando de entendimiento para avanzar en aquellos aspectos en los que sea posible hacerlo firmando acuerdos más específicos con algunos donantes. Estas experiencias contribuirán a mejorar la calidad que tenga finalmente el memorando de entendimiento.

Dado que la experiencia con enfoques sectoriales ha dado lugar a muchos memorandos de entendimiento, cada uno con un alcance y nivel de compromiso diferentes, es difícil definir con detalle cuáles deberían ser sus capítulos principales. Lo hemos intentado en la tabla que presentamos a continuación. De cualquier forma, es aconsejable revisar memorandos de entendimiento reales, y sugerimos al respecto el firmado entre el Gobierno de Ghana y sus socios para el desarrollo del sector salud. Se encuentra en la siguiente página web:

<http://www1.worldbank.org/education/efafti/documents/MOUs/MOUghanahealth.pdf>



Memorando de Entendimiento Basado en ejemplos tomados del sector salud

Se establece quiénes son **los participantes** de este memorando: El Gobierno del país y las agencias para el desarrollo (se determinan cuáles)

Inicialmente se (i) Describe la situación pasada y actual del sector con referencia a los aspectos financieros y se presenta el propósito de este memorando. (ii) Se describen las reformas institucionales realizadas, específicamente en relación a planificación, presupuestación, y mecanismos de control. (iii) Se establece que las agencias cooperantes podrán ser invitadas por el Gobierno para participar en evaluaciones conjuntas sobre la gestión financiera y la licitación de compras y los procedimientos de las instituciones públicas.

Gestión Financiera: El Ministerio se compromete a que el sistema financiero refleje todas las transacciones, recursos, gastos, y activos existentes. Además, el Ministerio debe producir información puntual, entendible, relevante y confiable para poder planificar e implantar el programa de reforma acordado. Así, puede producir informes financieros quincenales y anuales. El Ministerio también debe controlar de modo continuo si efectivamente se avanza hacia los objetivos de reforma fijados (auditorías internas) y permitir que los cooperantes puedan evaluar si se están cumpliendo los procedimientos financieros pactados.

Adquisiciones: Se determina una fecha anual en la que el Gobierno muestre a los cooperantes la revisión y aprobación de plan de compras anual, en donde se incluyen los contratos existentes y los del año siguiente tanto a nivel nacional como regional y municipal. Se introducen los acuerdos sobre las cantidades por encima de las cuales se seguirán las normas de competencia internacional. Se informará a los cooperantes de los cambios que se produzcan en los contratos. Se realizarán auditorías de los procesos de compra.

Desembolsos: se determina qué modalidad se sigue, si el dinero va a una cuenta de salud separada o no. Gobierno y cooperantes se comprometen a establecer anualmente las cantidades que destinarán al programa de reforma. Normalmente se acuerda emitir informes sobre los movimientos que se realicen con ese dinero.



Consulta, información y control. Se deben evitar acciones unilaterales por ambas partes recurriendo siempre al diálogo. El Gobierno organizará una revisión técnica independiente anual para evaluar el funcionamiento del sector. Para realizar esta evaluación los indicadores de rendimiento se establecen de común acuerdo entre el Gobierno y cooperantes.

Otras agencias cooperantes. Cualquier Gobierno e institución que actualmente no forme parte de este memorando, puede convertirse en otro socio. Para ello debe llegar a un acuerdo con el Gobierno del país y con el resto de las agencias cooperantes participantes.

Fuente: Elaboración propia



6. Mecanismos de seguimiento y evaluación

6.1 Seguimiento de los planes y del presupuesto o marco de gasto

Como se ha comentado en el apartado 4.2, el gobierno y los ministerios sectoriales necesitan tener planes y presupuestos plurianuales para el adecuado desarrollo de sus funciones y responsabilidades. A su vez, estos planes y presupuestos serán la base sobre los que se articulan el diálogo y los compromisos entre el Gobierno y sus SPD en el enfoque sectorial. En el caso de un ES el seguimiento y evaluación de estos planes no tiene por qué diferir del que requiere el Gobierno para la buena dirección del sector. La única diferencia es que el Gobierno pasa a compartir dicha información y su análisis con los SPD.

En los países HIPC la situación más habitual es que el Gobierno cuente con una Estrategia de Reducción de la Pobreza o un Plan Nacional de Desarrollo que señale objetivos y metas a largo plazo. A su vez esta estrategia o plan serán coherentes con las Metas de Desarrollo del Milenio establecidas para el país.

Además de este marco global de planificación, los ministerios sectoriales dispondrán de sus propios planes y presupuestos plurianuales, generalmente a más corto plazo (de tres a cinco años), y coherentes con los anteriores, tal como se ha descrito en el capítulo 4.

Los objetivos, indicadores y metas a utilizar dentro del enfoque sectorial para seguir y evaluar los resultados de la gestión gubernamental serán una selección de los que están establecidos en los planes mencionados. Esta selección se realizará en función de las necesidades de seguimiento de cada una de las instancias implicadas (mesas sectoriales o globales, instancias técnicas u otras) y de los objetivos de las diferentes reuniones (evaluación, planificación, seguimiento periódico).



Se seleccionarán objetivos cuyo logro sea una responsabilidad plena del Ministerio o del conjunto de organismos públicos que se hayan integrado en el enfoque sectorial. Se tratará de emplear indicadores de resultado, pero seguramente habrá que introducir algunos indicadores de objetivos intermedios o de proceso. Incluso, en las primeras etapas, se requerirá dar seguimiento a algunos indicadores de estructura.

Para cada uno de los indicadores que se seleccionen se deberá contar por lo menos con una definición de la fórmula de cálculo, las fuentes de los datos y la frecuencia con la que es conveniente revisarlo. El logro de un paquete de indicadores de buena calidad suele requerir, por lo general, de un trabajo específico que se puede incluir dentro del plan de trabajo para el avance hacia el enfoque sectorial.

Con los objetivos, indicadores y metas seleccionados se construirán los instrumentos de seguimiento y evaluación del enfoque sectorial. Una vez elaborados estos instrumentos serán los únicos que el Ministerio se comprometerá a presentar a los SPD.

En algunos países se suele establecer una evaluación externa del cumplimiento de los objetivos y metas que figuran en los planes del sector, cuyos resultados se presentan en la reunión anual de evaluación. Esta práctica es recomendable en las primeras etapas del enfoque sectorial. Si se decide llevarla a cabo, los términos de referencia serán elaborados por el Ministerio y discutidos y aprobados por la mesa sectorial. Esta evaluación tiene que tener el mismo carácter que el enfoque sectorial, es decir, apoyar al Ministerio en su avance hacia el liderazgo del sector y el fortalecimiento institucional. Esta evaluación sería única para todos los participantes en el enfoque sectorial.

Dado que uno de los aspectos que los ministerios acostumbran a tener menos desarrollado es el monitoreo y evaluación de los planes, el enfoque sectorial puede ser una oportunidad para fortalecer los indicadores, los sistemas de información y los reportes de monitoreo y evaluación para todo el sector, sin que ello signifique que todos los indicadores y reportes para el Ministerio vayan a ser empleados en el seguimiento del enfoque sectorial.



6.2 Seguimiento de la gestión económico – financiera

El seguimiento de la gestión económico – financiera es esencial para la gestión pública y para el avance hacia el enfoque sectorial. Sin la existencia de sistemas fiables y sólidos a nivel nacional, que generen confianza entre los SPD será imposible avanzar hacia la gestión pública de la AOD.

Los mecanismos que se empleen serán específicos para cada una de las modalidades de financiamiento del enfoque sectorial: proyectos, fondos comunes o apoyo presupuestario, pero cualesquiera que sean estas modalidades se establecerán los instrumentos para que pueda hacerse el seguimiento de todo el financiamiento que apoya los planes del Ministerio: compromiso, desembolso, asignación, ejecución, rendición de cuentas, etc.

Dado que el objetivo final es que la mayor cantidad posible de recursos sea gestionada a través de los procedimientos del Gobierno y del Ministerio, dentro del plan de trabajo del enfoque se deben incluir y detallar las necesidades de asistencia técnica y aumento de la capacidad tecnológica existente para conseguir que los procedimientos públicos sean robustos, confiables y ágiles.

En algunos países y sectores se da el caso de que un grupo de agencias firmen un memorando de entendimiento específico para regular, por ejemplo, un fondo común, en cuyo caso es frecuente que dicho memorando incluya sus propios mecanismos de monitoreo de la gestión económico-financiera. Sin embargo, aún cuando existan mecanismos específicos, las estructuras responsables del seguimiento de la gestión económico-financiera continúan siendo las del Gobierno, que de este modo se refuerzan.

6.3 Auditorías

En un ES el Gobierno y los SPD pactan las características de las auditorías necesarias para garantizar la utilización transparente de los recursos del gobierno y de la cooperación externa. En términos generales, lo habitual es que se realice una auditoría interna, de acuerdo con las normas y procedimientos nacionales, y que se contrate una externa de acuerdo con patrones internacionales. La auditoría externa debe responder a las necesidades de todos los participantes en el enfoque sectorial.



En ciertos enfoques sectoriales donde co-existen varios fondos comunes o varios mecanismos de financiamiento (como fondos y apoyo presupuestario) puede darse la situación de que cada uno de estos mecanismos lleve asignada una auditoría externa propia por imperativo de los SPDs. Cuando ello ocurre suele tratarse de una medida transitoria que debería revisarse con el tiempo, bien en el sentido de unificar mejor los varios mecanismos de financiamiento o bien simplificando los procedimientos de auditoría. Por ejemplo, en Mozambique coexisten tres fondos comunes por motivos históricos, pero existe la vocación de unificarlos en un solo fondo (respetando los objetivos que tenían cada uno de los fondos originales) que simplifique, entre otros, la gestión económico-financiera y las auditorías externas.

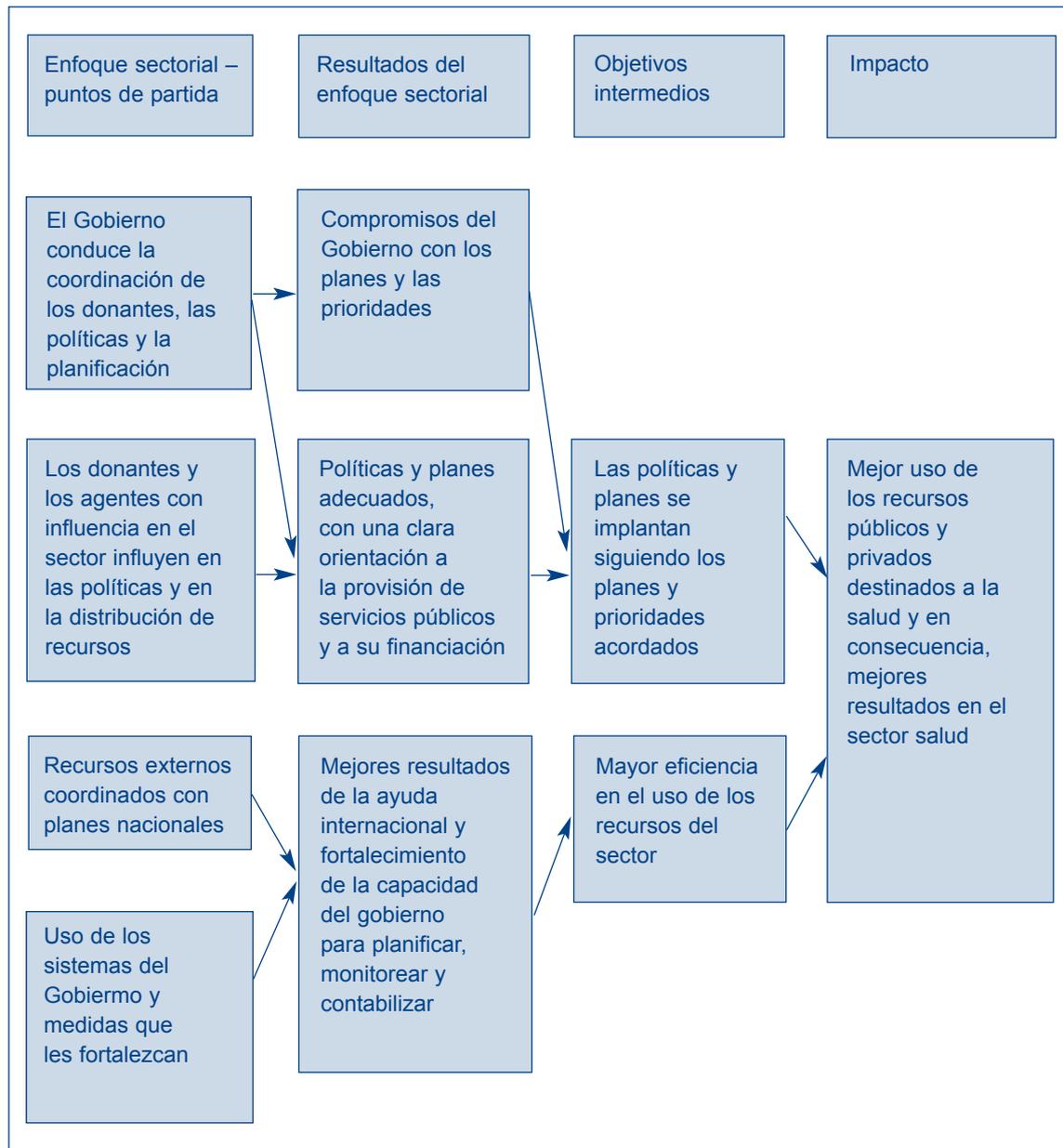
6.4 Evaluación de impacto del enfoque sectorial

Evaluar el impacto del enfoque sectorial es complicado, como lo es la evaluación de las reformas institucionales porque, aunque pueden medirse las mejoras en el diseño de políticas y en la gestión y la asignación de recursos en el sector, es difícil medir su impacto de forma aislada.

En cualquier caso es recomendable, desde el primer momento en que se acepte el plan de trabajo por todos los participantes, asegurarse de que éste cuente con un mecanismo bien definido de seguimiento y evaluación. A modo de ejemplo, se presentan en el siguiente diagrama las posibles implicaciones de la implantación de un enfoque sectorial, mostrando los posibles resultados del mismo, así como su impacto.



Gráfico 9. Diagrama de resultados de un enfoque sectorial en salud



Fuente: Walford, V. 2003: *Defining and Evaluating SWAPs: A paper for the Inter-Agency Group on SWAPs and Development Cooperation*, IHSD.



A continuación se muestran algunos ejemplos de áreas de indicadores para evaluar el enfoque sectorial de un país, tanto sus objetivos intermedios como su impacto final.

Impacto esperado del Enfoque sectorial	Indicadores
<p>Propósito: Utilizar mejor los recursos (tanto públicos como privados) y, por tanto, obtener mejores resultados en el sector</p>	<ul style="list-style-type: none"> – los indicadores de control del sector deberían mostrar resultados de impacto sectorial y, a ser posible, en los objetivos de reducción de la pobreza – evaluación del uso de los recursos en el sector, por ejemplo, menos duplicación entre servicios del Gobierno y las ONGs o entre diversas cooperaciones.



Objetivo intermedio: las políticas y planes se implantan de acuerdo con los planes y prioridades acordadas	<ul style="list-style-type: none">– el Gobierno cumple los patrones de gasto acordados– el Gobierno ha implantado políticas que siguen la estrategia trazada para el sector
Resultado 1: Mayor eficiencia en el uso de los recursos	<ul style="list-style-type: none">– mejoras en la eficiencia administrativa– mejoras en la eficiencia técnica
Resultado 2: Mejores políticas y distribución de recursos para el sector	<ul style="list-style-type: none">– existen mecanismos que frenan inversiones no apropiadas– el equilibrio en la distribución de los recursos es mejor
Resultado 3: Mejores resultados de la ayuda internacional y fortalecimiento de los sistemas nacionales y de la capacidad del Gobierno	<ul style="list-style-type: none">– los funcionarios del Ministerio del sector pasan menos tiempo en reuniones con donantes– la capacidad de planificación ha mejorado (por ejemplo, mejora el funcionamiento de las cuentas nacionales)– el presupuesto del sector incluye recursos de los donantes y también los recursos domésticos– los sistemas se han fortalecido (por ejemplo, mejora la cobertura en zonas remotas, mejoran los mecanismos contables en los distritos, etc.)

Puesto que la integración de la AOD en los presupuestos y recursos nacionales y su gestión por los organismos públicos son dos de los objetivos de un ES, éstos pueden servir de indicador de impacto de un ES, y medirse mediante la utilización de la clasificación de Pavignani y Sjölander que se ha presentado en el capítulo 4.2.

7. Temas de debate y posibles problemas vinculados a un ES

7.1 Un resumen de ventajas del enfoque sectorial

La puesta en marcha de un ES tiene importantes ventajas para el país receptor y para los países y agencias de cooperación. Estas ventajas han sido comentadas a lo largo de este texto y a continuación se presenta un resumen de las más importantes.

- Fortalece el liderazgo del Gobierno y su capacidad de conducción del sector mediante la aplicación de planes sustentados en presupuestos realistas, que incluyen los recursos internos y externos. Ésta es la ventaja más importante para el Gobierno receptor, porque controla las fuentes significativas de recursos que llegan al mismo y dispone de mecanismos para desarrollar las políticas e intervenciones que él ha decidido.
- Es una excelente estrategia para la modernización y el fortalecimiento de las instituciones del Estado, porque obliga a fortalecer sus principales áreas de competencia: planificación estratégica y operativa, diseño e implantación de políticas, gestión económico – financiera, adquisiciones y sistemas de información, entre otras. Además, el seguimiento y evaluación del desarrollo de planes y políticas pondrá en evidencia debilidades en otras áreas del sistema como las políticas de recursos humanos, inversiones o suministros.
- Aumenta la transparencia en la utilización de los fondos y se crean mejores condiciones para seguir y evaluar la utilización de los recursos financieros del sector, cambiando la orientación de la evaluación de los aspectos operativos a los estratégicos.
- Una vez que se han implantado medidas efectivas de armonización (como la reducción de procedimientos, las unidades coordinadoras de proyectos, el número de misiones e informes) reduce los costos de transacción de los recursos de la cooperación, de manera que en la práctica pueden aumentar los recursos disponibles para el sector.
- Permite una mayor flexibilidad en el uso de los recursos externos. Cuando los recursos externos son gestionados por el propio Gobierno y



- la rendición de cuentas es por resultados se evita la conocida situación por la que ciertos insumos, intervenciones o áreas “favoritas” de la cooperación externa reciben exceso de financiamiento, mientras que otras necesidades nacionales no cuentan con recursos suficientes.
- Aumenta la efectividad de la ayuda porque ésta se aplica a las prioridades nacionales y se evitan las duplicidades. El Gobierno puede también aumentar la efectividad de algunos elementos de la cooperación, como la asistencia técnica, si planifica sus necesidades y se determinan adecuadamente las condiciones en que se va a licitar y ejecutar.
 - Existen mejores condiciones para evitar que una agencia desarrolle políticas o estrategias de intervención distintas a las priorizadas por el Gobierno.
 - Los directivos del sector pueden dedicar a los aspectos estratégicos el tiempo que antes dedicaban a atender a las misiones de las distintas cooperaciones o a la elaboración de informes distintos para cada una de ellas.
 - Los países y agencias de cooperación que participan en el ES tienen mayor conocimiento y capacidad de influencia sobre las grandes políticas del sector y sobre la asignación del conjunto de los recursos que llegan al mismo.
 - Además, los países y agencias de cooperación se benefician del cambio en las relaciones con los gobiernos de los países receptores, al desarrollarse una forma de asociación para el logro de objetivos comunes que favorece el debate sobre las políticas y la negociación.

7.2 Posibles obstáculos y problemas

Aunque la implantación de un ES conlleva indudables beneficios, es importante identificar los condicionantes que determinan el éxito del proceso, ya que sus potenciales beneficios pueden transformarse en dificultades y perjuicios para el país si no se tienen en cuenta ciertos factores que se comentan a continuación.

Insuficiente capacidad del Gobierno para implantar y gestionar el proceso

Muchos gobiernos tienen en marcha programas de reforma importantes en el momento en el que se introduce el enfoque sectorial. En consecuencia, el Gobierno se enfrenta a tareas y responsabilidades nuevas en la planificación, presupuestación, gestión, vigilancia y rendimiento de cuentas. Es importante no acelerar el proceso y dejar que el enfoque sectorial



avance al mismo paso que el programa de descentralización u otros programas de reforma. La impaciencia debe dejar paso al tiempo suficiente para que el Gobierno vaya implementando sus cambios y reformas paso a paso.

Por otro lado, la atención creciente sobre la A&A tras los foros internacionales de Roma 2003 y París 2005 ha hecho que algunos gobiernos y agencias financiadoras de AOD comiencen a tomarse los temas de armonización más en serio. Aunque ello es sin duda muy positivo a medio y largo plazo es importante evitar que el nuevo ímpetu, que a veces tiene un efecto multiplicador sobre otras agencias, termine por colapsar las limitadas capacidades nacionales (sobre todo en países HIPC) con nuevos requerimientos y agendas de trabajo demasiado apretadas (más análisis de financiamiento externo, más reuniones de armonización, más consultorías, más grupos de trabajo, más foros regionales, etcétera). En definitiva, que la excesiva presión “armonizadora” puede ir contra los propios objetivos de la armonización que los países receptores de AOD resulten fortalecidos en su planificación e implementación de políticas públicas.

Riesgo de paralización de actividades prioritarias en marcha

Los sistemas de financiación conjunta y la adhesión a un plan general del sector pueden poner en peligro actividades prioritarias que se están financiando a través de proyectos o intervenciones verticales. La identificación de estas situaciones tiene que realizarse en el marco de la mesa sectorial, que debería diseñar las estrategias para que las intervenciones prioritarias no queden desfinanciadas. Una forma de lograrlo es dejar en funcionamiento los proyectos existentes hasta que se cuente con la certeza de que otras modalidades de financiamiento van a dar una cobertura adecuada.

Este argumento del impacto de los ES sobre las intervenciones verticales fue muy comentado durante los 90, y ha sido ampliamente debatido en la literatura de enfoques sectoriales. Sin embargo, no existe evidencia de que un ES haya perjudicado a un programa vertical en la práctica y, si lo ha hecho, se ha debido más a aspectos relativos a la organización interna de un Ministerio que a los cambios en los sistemas de financiamiento. Ello queda patente en publicaciones como las de Addai, sobre la introducción de enfoques sectoriales en Ghana, o las de Walford (1998) evaluando la experiencia con los enfoques sectoriales en salud.



Debilidad de la rendición de cuentas

A menudo los sistemas del Gobierno precisan de un refuerzo considerable para asegurar la transparencia y la entrega de los informes requeridos dentro del plazo pactado, así como para garantizar que los fondos de la cooperación invertidos en el sector no se desvían a prioridades distintas a las acordadas. El Gobierno y los SPD deben analizar de forma abierta las capacidades gubernamentales y establecer en el plan de trabajo las medidas oportunas para fortalecerlas, vinculando ciertos avances, como la utilización de cuentas públicas para los desembolsos, al logro de los resultados acordados en este área. Un vez más, la limitada capacidad nacional no debe convertirse en un justificante para no iniciar un ES sino, al contrario, en una oportunidad para el refuerzo institucional.

Reducción del gasto público en el sector

Podría darse la situación de que el Gobierno aproveche la entrada de recursos líquidos al sector (en el caso del apoyo presupuestario sectorial, por ejemplo) para disminuir los aportes del Tesoro comprometidos en el presupuesto nacional. Este riesgo se minimiza si se cuenta con un presupuesto para el sector que incluya todas las fuentes (tesoro, AOD, cobro de servicios, etc.), y con mecanismos robustos de control y seguimiento de los desembolsos y ejecuciones. Además, en el memorando de entendimiento o fiduciario se pueden contemplar las acciones que tomarán los SPD en caso de que esto suceda. Pero quede claro que, a la luz de la experiencia reciente, el riesgo de desviación de fondos para otros usos es más teórico que real.

Riesgo de no recibir fondos en caso de incumplimiento

Si bajo un proceso de enfoque sectorial se produce incumplimiento por parte del Gobierno receptor de la ayuda, los donantes podrían decidir suspender el desembolso de fondos, lo cual tendría un impacto muy fuerte para el país con las consecuencias políticas correspondientes. Por el contrario, bajo la modalidad de proyectos la suspensión de la ayuda tiene un impacto local. La adopción de un enfoque sectorial implica un compromiso fuerte por parte del Gobierno y del Ministerio sectorial correspondiente.



7.3 Enfoques sectoriales parciales o subsectoriales

En los últimos años muchos países han adoptado iniciativas a nivel de sub-sector, como queda ilustrado por la alta prevalencia de programas de apoyo a la educación general básica con financiamiento múltiple. Dichos programas no pueden considerarse un enfoque sectorial en sentido estricto, puesto que por su propia naturaleza ni abarcan todo el sector ni a todos sus actores y beneficiarios. La principal motivación para establecer dichos ES parciales o sub-sectoriales suele ser priorizar y mejorar la eficiencia de los recursos en el sub-sector, incluido el financiamiento externo, con el fin de alcanzar metas en educación integradas en estrategias más amplias de reducción de la pobreza. Pretenden así armonizar la cooperación externa hacia ese sub-sector, adoptando mecanismos de gestión comunes o modalidades de ayuda más flexibles. Estas iniciativas suelen considerarse como un test para la transición hacia un ES más completo¹⁰.

Como se ha comentado anteriormente es muy importante que se defina con precisión lo que se va a incluir como sector para los fines del ES, porque determinará el ámbito de la planificación y programación. En general es difícil que todas las instancias que operan en el sector sean incluidas, bien porque los límites del mismo son difíciles de acotar (como sucede especialmente en los sectores productivos), bien porque el Estado no financia y no tiene competencias para planificar la actividad de algunas de las instancias (como suele suceder con el sector privado en salud y educación).

Independientemente de estas dificultades que a veces obligan a reducir el ámbito sectorial incluido en el ES, se han llevado a cabo estrategias de ES en ámbitos que no incluyen la totalidad de las actividades del Ministerio sectorial, como la ya mencionada del ES sub-sectorial en educación general básica. Este abordaje parcial tiene inconvenientes considerables en relación a los objetivos buscados, especialmente porque no será posible incluir en los planes la totalidad de las actividades que financia el Ministerio y puede que queden excluidas algunas no prioritarias e ineficientes que, sin embargo están siendo financiadas con recursos fiscales (por ejemplo actividades de las universidades o de los hospitales de alta complejidad).

¹⁰ ver Walford 1998 – capítulo sobre sub-sector SWAPs.



Además, esta falta de visión global del sector también dificultará el fortalecimiento de las funciones de planificación, gestión económico – financiera o adquisiciones, entre otras.

Para los países y agencias de cooperación que apoyen el ES, un abordaje parcial significará no poder seguir el comportamiento del gasto público en el conjunto del sector, lo que afectará significativamente su capacidad de seguimiento y evaluación de la gestión pública.

En consecuencia, siempre que sea posible es muy recomendable que el ES aborde todas las actividades del sector que tienen financiamiento público y son planificadas por el Ministerio sectorial. Si se desea mejorar el rendimiento en un sub-sector, lo mejor no es crear un ES sub-sectorial, sino priorizar dicho sub-sector en el contexto de un plan integral del sector.

7.4 Enfoque sectorial y descentralización

La descripción que se ha hecho del enfoque sectorial no ha tenido en cuenta si en el país en el que se va a desarrollar existe una descentralización política o una fuerte desconcentración administrativa a niveles subnacionales.

Para evitar el riesgo de que el enfoque sectorial perjudique el grado de descentralización o desconcentración conseguido, los planes operativos y plurianuales tienen que llegar a incorporar los planes de los niveles subnacionales. Es posible que esto no se logre en un primer plan plurianual por falta de capacidades, recursos financieros o tiempo. Si se da esta situación, lo más apropiado es empezar con los planes nacionales y ajustarlos progresivamente. En el plan de trabajo para el avance hacia el enfoque sectorial se incluirán las actividades y los recursos necesarios para lograrlo.

En ocasiones, el enfoque sectorial lleva asociada una *recentralización* del control financiero, al menos en sus etapas iniciales, de manera que los niveles subnacionales pueden perder el control sobre algunos de los recursos de la cooperación externa que manejaban hasta ese momento, sobre todo aquéllos que les llegaban en forma de proyectos. En estos casos se pueden asignar partidas de los fondos comunes a los niveles subnacionales, hasta que la maquinaria de asignación de recursos del Gobierno lo pueda hacer por su cuenta, garantizándose así que estos



niveles subnacionales tengan acceso a un mínimo necesario de insumos. Esta modalidad se ha utilizado tanto en países relativamente descentralizados (Ghana) como en otros altamente centralizados (Mozambique).

A pesar de estos retos, el enfoque sectorial puede operar en un sistema descentralizado, y además ambos procesos se pueden reforzar mutuamente. Para ello es necesario que:

1. Se defina una política nacional clara que incluya las prioridades locales.
2. La organización y funcionamiento del enfoque sectorial garantice el acceso del Gobierno local a los recursos y la mayor autonomía en su gestión.
3. Se promueva la cooperación interministerial, ya que la formación de un enfoque sectorial en un entorno descentralizado va a depender muy fuertemente de la buena colaboración entre ministerios a nivel central y local.



Bibliografía

Addai E. Capacity building and systems development for SWAps: the experience of the Ghana health sector. London: IHSD; 2001. Disponible en: URL: <http://www.ihsd.org/swaps/swapsdocs/Addai.doc>

Alexander N. Who Governs Low income countries? Interview with Charles Abugre on the Poverty Reduction Strategy Initiative. News & Notices for IMF and World Bank Watchers. 2000 Vol 2(3). Disponible en: URL: http://www.servicesforall.org/html/news_notices/fall2000/fall2000_01.shtml#l

Bosman MC. Health sector reform and tuberculosis control: The case of Zambia. The International Journal of Tuberculosis and Lung Disease. 2000; 4(7): 606-614. Disponible en: URL: <http://www.sti.ch/pdfs/swap156.pdf>

Brown A. Current Issues in Sector-wide Approaches for Health Development: Uganda Case Study. London: WHO; 2000. Disponible en: URL: http://whqlibdoc.who.int/hq/2000/WHO_GPE_00.3.pdf

Brown A. Current Issues in Sector Wide Approaches for Health Development: Mozambique Case Study. London: WHO; 2000. Disponible en: URL: http://whqlibdoc.who.int/hq/2000/WHO_GPE_00.4.pdf

Brown A. Current Issues in Sector-wide Approaches for Health Development: Tanzania Case Study, London: WHO; 2000. Disponible en: URL: http://whqlibdoc.who.int/hq/2000/WHO_GPE_00.6.pdf

Brown A. Finland SWAp seminar slides (unpublished). 2000.

Brown A, Foster M, Norton A, Naschold F. The Status of Sector Wide Approaches. London: CAPE/ODI; 2001 Jan. Disponible en: URL: http://www.odi.org.uk/pppg/publications/working_papers/142.pdf



Cassels A. A Guide to Sector-Wide Approaches for Health Development – concepts issues and working arrangements. WHO; 1997. Disponible en:
URL: http://whqlibdoc.who.int/hq/1997/WHO_ARA_97.12.pdf

Conway T. Current Issues in Sector Wide Approaches for Health Development: Cambodia Case Study. London: WHO; 2000. Disponible en:
URL: http://whqlibdoc.who.int/hq/2000/WHO_GPE_00.2.pdf

Danida. Draft Proposal for a New Danida Health Policy. Danida; 2001 Jan. Disponible en: URL: <http://www.sti.ch/pdfs/swap160.pdf>

Dietvorst D. Towards effective participation in sector programmes: Acknowledging “winners and losers” as part of programme design. Seminar on sector wide approaches with a focus on participation. 2000 Feb 8-10; Dublin. Disponible en: URL: <http://www.sti.ch/pdfs/swap161.pdf>

EURODAD. Poverty Reduction Strategies: What have we learned so far?. Brussels, EURODAD; 2000. Disponible en:
URL: <http://www.sti.ch/pdfs/swap090.pdf>

Foster M, Mijumbi P. How, when and why does poverty get budget priority? Uganda case study. London: CAPE/ODI; 2002 Apr. Disponible en:
URL: http://www.odi.org.uk/pppg/publications/working_papers/163.pdf

Foster M. Lessons of Experience from Sector Wide Approaches in Health. Geneva: WHO. 1999 Sep. Disponible en:
URL: <http://www.odi.org.uk/pppg/cape/papers/lessons.html>

Foster M. Experience with implementing SWAps: A background working paper for the DFID White Paper. London: CAPE/ODI; 2000 Jun. Disponible en:
URL: <http://www.odi.org.uk/pppg/cape/papers/whitepaper.pdf>

Fozzard A, Brown A, Naschold F, Conway T, Quang Huy B, Quoc Thang D. Aid Transaction Costs in Viet Nam. Ha Noi (Vietnam): UNDP/DFID; 2000 Dec. Disponible en:
URL: <http://www.undp.org.vn/undp/docs/2000/aid/aidtransacte.pdf>



Government of Ghana. Consolidating the Gains: Managing the challenges. Review of the Health Sector Programme 1999. Ghana: 2000. Disponible en:
URL: <http://www.sti.ch/pdfs/swap159.pdf>

Harrold P & Associates. The broad sector approach to investment lending: Sector Investment Programs. Washington DC: World Bank Discussion Papers 302; 1995.

Ministry of Health (MoH). Strategic analysis to operationalise the Second Long Term Health Plan. Kathmandu (Nepal): MoH; 2000 Feb.

Hobbs G. The Health Sector approach and health sector basket fund in Tanzania – May 2000. London: Economic and Social Research Foundation/DFID; 2001.

Hutton G. Decentralization and the Sector Wide approach in the health sector. Switzerland: Swiss Tropical Institute; 2002. Disponible en:
URL: <http://www.sti.ch/pdfs/swap274.pdf>

IHSD: Development of Administrative and Financial Management Capacity for Sector-Wide Approaches (SWAPs): the experience of the Bangladesh health sector. London: IHSD; 2001 Apr. Disponible en:
URL: <http://www.ihsd.org/swaps/swapsdocs/IHSD-bangladesh.doc>

Johanson R. Sector wide approaches for education and health in Sub-Saharan Africa: Part 1: Synthesis. Africa region: The World Bank; 2000. Disponible en:
URL: <http://www.sti.ch/pdfs/swap175.pdf>

Jones S. Increasing aid effectiveness in Africa? The World Bank and Sector Investment Programmes. En: Gilbert C, Vines D, eds. The World Bank: Structure and Policies. Cambridge: Cambridge University Press; 1999. Disponible en:
URL: <http://www.ihsd.org/swaps/swapsdocs/Jones1999.DOC>

Killick T. HIPC II and Conditionality: Business as before or a new beginning?. Commonwealth Secretariat for Policy Workshop on Debt, HIPC and poverty reduction. 2000 Jul 17-18. London: ODI; 2000.



Martínez J, Seco S. El Enfoque sectorial en el Sector Salud – ESS. Una revisión de la experiencia internacional con los ESS (SWAPs) y de su posible aplicación en América Latina. London: DFID Health Systems Resource Centre; 2002. Disponible en:
URL: http://www.dfidhealthrc.org/Shared/publications/Issues_papers/EI_Enfoque_Sect.pdf

OPM Review Paper 2. Medium term expenditure frameworks – panacea or dangerous distraction? Oxford: Oxford Policy Management; 2000 May. Disponible en:
URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/OPMMTEFReview.pdf>

Pavignani E, Sjölander S, Aarnes D. Moving On-Budget in the Health Sector of Mozambique. HESO Consultants. 2002.

Schacter M. Sector Wide Approaches, Accountability and CIDA: Issues and Recommendations. Ottawa: Institute on Governance; 2001 Jan. Disponible en:
URL: <http://www.iog.ca/publications/swap.pdf>

Starling M. Addressing Malaria Sector-Wide: Improving co-ordination and management of external support - A background paper for the Fourth RBM Global Partners Meeting. 2001 Apr 18-19; Liverpool (UK): Malaria Consortium; 2001 Apr. Disponible en:
URL: <http://www.liv.ac.uk/lstm/malaria/addressingmalariasectorwide.pdf>

Tumusiime-Mutebile E. Making Partnerships work on the ground: Experience in Uganda. Presentation at the Stockholm Conference; 1999 Aug 30-31; Ministry of Finance (Uganda); 1999 Aug. Disponible en:
URL: <http://www.sti.ch/pdfs/swap176.pdf>

Walford V. Developing Sector Wide Approaches in the Health Sector: An issues paper for DFID Advisers and Field Managers. London: IHSD; 1998 Oct. Disponible en:
URL: <http://www.ihsd.org/swaps/swapsdocs/Walford1998.doc>

Walford V. Poverty Reduction Strategy Papers and Health: a background paper. London: IHSD; 2001.



Walford V. Defining and Evaluating SWAps: A paper for the Inter-Agency Group on SWAps and Development Cooperation. London: IHSD; 2003.

Disponible en:

URL: <http://www.ihsd.org/swaps/swapsdocs/Walford2003.pdf>

Páginas web sobre enfoques sectoriales

Los siguientes sitios son accesibles por Internet:

1. Institute for Health Sector Development, Reino Unido. Uno de los centros con mayor experiencia en la implementación y análisis de enfoques sectoriales en salud.
<http://www.ihsd.org/>
2. DFID Health Systems Resource Centre – un centro de recursos para el sector salud, financiado por la cooperación británica, y con un espacio dedicado a los enfoques sectoriales.
<http://www.healthsystemsrc.org/vlibrary-4.htm#SWAps>
<http://www.healthsystemsrc.org/vlibrary.htm>
3. El Gobierno Sueco – La Agencia Sueca de Cooperación Internacional (ASCI) es una de las agencias que más han apoyado los enfoques sectoriales.
<http://www.sida.se/Sida/jsp/Crosslink.jsp?d=107>
4. ODI – Centre for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute, London. Interesantes publicaciones sobre aspectos relativos al financiamiento, la gestión financiera y los instrumentos financieros vinculados a los SWAPs.
<http://www.odicafe.org.uk>
5. Royal Tropical Institute – página web suiza para el desarrollo con un espacio para SWAPs.
http://www.share-net.nl/html/working_group_swaps.asp
6. El Banco Mundial – el Banco ha estado detrás de muchos enfoques sectoriales y de los recientes esfuerzos de armonización. Tiene excelentes recursos sobre la efectividad de la ayuda externa.
<http://www.worldbank.org/>
<http://www.worldbank.org/ida/>



7. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) – alberga al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) responsable del seguimiento de los esfuerzos en Alineamiento y Armonización.
<http://www.oecd.org/puma>
8. Capacity.org – Una página web del Centro Europeo de Gestión de Políticas de Desarrollo (ECDPM) dedicada al progreso en políticas y prácticas de desarrollo de capacidades en la cooperación internacional.
<http://www.capacity.org/>
9. La Unión Europea
http://europa.eu.int/comm/development/index_en.htm
<http://europa.eu.int/comm/europeaid>
10. Organización Mundial de la Salud – Africa
<http://www.whoafro.org/index.html>
11. Foro Europeo en Cooperación Internacional
http://www.euforic.org/by_theme/730.htm



HLSP Limited
Balmes 109, Principal 2º
E-08008 Barcelona
España

T +34 93 323 8820
F +34 93 323 8682
E amerialatina@hlsp.org

www.hlsp.org