



Enfoques sectoriales

Documento de consulta
para funcionarios del UNFPA

PREPARADO PARA EL UNFPA POR EL INSTITUTO HLSP



Enfoques sectoriales:

Documento de consulta para funcionarios del UNFPA

Preparado para el UNFPA por el Instituto HLSP

Septiembre de 2005 (en inglés)

Versión en español: diciembre de 2007

Agradecimientos

Nuestro agradecimiento especial va al personal del HLSP Institute que preparó el presente Documento de consulta para funcionarios del UNFPA. El HLSP, importante empresa de consultas y gestión de proyectos sobre salud, ha estado realizando diversas tareas en este importante aspecto del cambiante entorno de la ayuda al desarrollo. El presente Documento de consulta del UNFPA tiene como destinatarios especiales a los funcionarios del Fondo y se basa en la guía de capacitación interinstitucional de las Naciones Unidas, un documento más genérico que se elaboró en 2002.

Quisiéramos dar especialmente las gracias a Adrienne Brown y a Kerstin Trone, las dos consultoras encargadas de los estudios monográficos de países que sirvieron de base para este documento de consulta del UNFPA. Además, hay que agradecer igualmente a nuestros colegas de los países y las regiones que contribuyeron a la "labor en curso" relacionada con la elaboración de las directrices del UNFPA durante el cursillo práctico celebrado en Dakar en 2003.

Índice

Prefacio	iv
Introducción	v
Siglas y abreviaturas	vi
1. Panorama de los enfoques sectoriales	1
2. Prestación de apoyo a un programa sectorial	11
3. El UNFPA y los enfoques sectoriales	19
4. El enfoque sectorial en detalle	27
5. Preguntas más frecuentes sobre los enfoques sectoriales y el entorno general del desarrollo	53
6. Bibliografía adicional sobre los enfoques sectoriales	61
Notas	64
Referencias	65

Prefacio

La función del UNFPA en el nuevo entorno de la ayuda se refleja con claridad en nuestra orientación normativa. En el marco de financiación multianual se subraya que el UNFPA optó por el desarrollo de la capacidad nacional como principio primordial de su asistencia y por el diálogo sobre políticas como enfoque importante para integrar con más eficacia el programa de la CIPD en los marcos de desarrollo dirigidos por el país, como son los enfoques sectoriales y los DELP.

Siempre que un gobierno y sus colaboradores para el desarrollo en un país específico aprueben una estrategia nacional de desarrollo o un enfoque sectorial, el UNFPA participará activamente como uno de los colaboradores más importantes en el desarrollo. Cabe resumir la función del UNFPA en esta modalidad de asociación en los siguientes términos:

- Cerciorarse de que el programa de la CIPD quede debidamente reflejado en todas las estrategias nacionales de desarrollo, que incluyen la estrategia de lucha contra la pobreza y las políticas, las estrategias, los planes y los programas sectoriales;
- Ser un defensor eficaz que haga que las actividades sobre salud sexual y reproductiva, en particular en relación con las necesidades de los jóvenes, así como las cuestiones relacionadas con el género, reciban recursos suficientes en los presupuestos sectoriales;
- Desempeñar una función destacada en todas las etapas (desde la planificación hasta la ejecución, supervisión y evaluación) de todos los procesos para asegurar que exista un marco común acordado de los resultados proyectados, que incluya resultados y productos previstos, claramente definidos y mutuamente acordados en las esferas de la salud sexual y reproductiva y las cuestiones relacionadas con el género en los planes sectoriales, así como indicadores cuantitativos y cualitativos (y los mecanismos apropiados para la recopilación y el análisis requeridos de los datos) a fin de poder medir y seguir de cerca los progresos.
- Promover un enfoque basado en los resultados para fortalecer el diseño y la aplicación de los enfoques sectoriales, incluso asegurar que el pensamiento estratégico basado en pruebas y los vínculos entre causa y efecto se tengan en cuenta durante todo el proceso, con miras a lograr resultados concretos y mensurables de la manera más eficaz, en función de los costos, posible.

Muchos países, que están cambiando activamente su ayuda y sus relaciones de desarrollo sobre la base de la Declaración de París en lo relativo a la armonización y la alineación, están elaborando nuevos arreglos para gestionar su colaboración en el desarrollo sectorial y coordinar el apoyo de los donantes, entre los cuales se destacan especialmente los enfoques sectoriales. Estos enfoques sectoriales suelen guardar relación con la asistencia para el desarrollo en los sectores de la salud y la educación, con un cambio que consiste en que, en lugar de la financiación por proyectos y la administración de programas, se presta apoyo a un presupuesto sectorial general.

El presente documento de consulta fue preparado para el UNFPA por el HLSP Institute a partir de un estudio monográfico detallado llevado a cabo en cuatro países en 2003 (Ghana, Tanzania, Mozambique y Bangladesh). Las conclusiones y recomendaciones se integraron en el presente documento de consulta y en el CD-ROM de aprendizaje electrónico adjunto, que hacen del presente documento un instrumento de capacitación excepcional para los funcionarios del UNFPA. Confío en que el presente material pueda ser útil a los colegas que trabajan en las oficinas de países cuando se apresten a elaborar un enfoque sectorial.

Introducción

El UNFPA tiene el compromiso de avanzar hacia un enfoque sectorial en que se reconozca que los esfuerzos para la creación de capacidad de los gobiernos pueden surtir un efecto mucho mayor y más sostenible que el apoyo a los gobiernos por medio de un conjunto de proyectos distintos. Ello podría conllevar cambios de importancia en la manera en que el UNFPA realiza sus actividades. También obligaría a tratar nuevas cuestiones y a modificar procedimientos, pero sus resultados deberían reflejarse en las mejoras de la salud reproductiva.

La finalidad del presente material es ayudar a que el lector se familiarice con los enfoques sectoriales, a fin de que pueda hacer frente a los problemas que llevan implícitos. Su estructura permite, a la vez, ayudar a reforzar los conocimientos elementales que ya puedan tener los lectores acerca de lo que es un enfoque sectorial, o que ya hayan tenido la oportunidad de realizar actividades en el contexto de un enfoque sectorial, e informar a quienes desconocen por completo lo que es un enfoque sectorial: después de todo, el UNFPA realiza actividades en mucho más de cien países, la mayoría de los cuales todavía no han adoptado el enfoque sectorial.

El presente documento consta de seis secciones:

En la **sección 1** se explican las características generales de los enfoques sectoriales: qué son y por qué han surgido como instrumento de la cooperación para el desarrollo. Se analiza lo que se trata de lograr con la prestación de apoyo a los programas sectoriales y cuál ha sido la experiencia hasta el presente. Se destacan las ventajas de apoyar un enfoque sectorial, así como los posibles obstáculos y las medidas que se pueden adoptar para evitarlos.

La **sección 2** contiene más detalles sobre los componentes básicos de un programa sectorial, seguidos de una exposición general de los distintos medios de encauzar la ayuda.

En la **sección 3** se analizan las consecuencias generales que tiene para el UNFPA su participación en los enfoques sectoriales, tanto como medio para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio como, desde un punto de vista práctico, en función del cambio en los métodos de trabajo a que obliga el nuevo enfoque.

En la **sección 4** se analizan en detalle los componentes básicos: cómo apoyar un programa sectorial y lo que ello significa para el UNFPA. Los componentes que se examinan son i) política y estrategia sectoriales; ii) procedimientos para establecer asociaciones (coordinación, consulta y armonización); iii) sistemas de supervisión del rendimiento; y iv) cuestiones relacionadas con la financiación.

La **sección 5** se ocupa del contexto general del desarrollo. En ella se analizan los vínculos entre un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y un enfoque sectorial, se examina si es posible adoptar un enfoque sectorial cuando el gobierno está descentralizado y qué ocurre con los proyectos cuando se aplica un enfoque sectorial.

En la **sección 6** figura una lista de bibliografía adicional con enlaces a páginas de Internet, que se reproduce para quienes deseen estudiar más a fondo estas cuestiones.

Siglas y abreviaturas

AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
CE	Comisión Europea
CIPD	Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo
DANIDA	Organismo Danés de Desarrollo Internacional
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
FMI	Fondo Monetario Internacional
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OJCI	Organismo Japonés de Cooperación Internacional
PPME	Países pobres más endeudados
SIDA	Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional

1 Panorama de los enfoques sectoriales

En esta sección se señalan las características generales de los enfoques sectoriales.

Se explica lo que son y por qué han surgido como instrumento de cooperación para el desarrollo. Se analiza lo que se está tratando de lograr con el apoyo que se presta a los programas sectoriales y cuál ha sido la experiencia hasta la fecha.

Se destacan las ventajas de apoyar un enfoque sectorial, así como los posibles obstáculos y las medidas que se pueden adoptar para evitarlos.

1.1 Antecedentes

1.2 Asociaciones más sólidas: una nueva manera de trabajar

1.3 Por qué prestar apoyo a un programa sectorial

1.1 Antecedentes

El surgimiento de los enfoques sectoriales obedece a los cambios registrados en el entorno de la ayuda durante el último decenio. Se ha puesto más interés en la reducción de la pobreza mediante el establecimiento de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se han establecido nuevos mecanismos, como la Iniciativa para los países pobres más endeudados (PPME) y las estrategias de lucha contra la pobreza. Han sido intensos los debates sobre la incapacidad de los proyectos para abordar la pobreza de manera sistemática y acerca de la eficacia de la ayuda en general. Además, son cada vez más los que reconocen la importancia del principio de apropiación y liderazgo por parte de los gobiernos.

Todos estos factores han creado una demanda de enfoques en que impere el principio de apropiación por parte del gobierno, a fin de establecer un marco definido, centrado en la reducción de la pobreza, y para que se preste asistencia técnica de una manera más eficaz. Estos son los elementos constitutivos básicos y los principales objetivos de un enfoque sectorial.

1.1.1 Definiciones y terminología

Un enfoque sectorial es:

- un **procedimiento** que entraña el establecimiento de un **tipo diferente de relación** entre el gobierno y los asociados para el desarrollo;
- un **mecanismo por medio del cual se puede coordinar mejor el apoyo** a los programas de gastos públicos;
- un **medio de incrementar el rendimiento de la ayuda, aumentando la eficacia y la eficiencia** con que se utiliza el total de recursos del sector y se rinde cuentas de ello.

Evolución en el contexto de la ayuda

Es importante que los enfoques sectoriales se sitúen en el contexto del entorno general de la ayuda y de los cambios acaecidos en el último decenio, tales como:

- un mayor consenso sobre los **objetivos**: un amplio consenso sobre la necesidad de centrar los esfuerzos en **reducir la pobreza**;
- más hincapié en los **resultados**: lo que llevaría a la determinación de metas de desarrollo claras y ambiciosas (los Objetivos de Desarrollo del Milenio), que sitúen en primer plano la reducción de la pobreza;
- nuevos **mecanismos** e iniciativas para encauzar los recursos rápida y eficazmente hacia los países que los necesitan; por ejemplo, la Iniciativa para los PPME, el Servicio para el crecimiento y la reducción de la pobreza (FMI) y los créditos para la estrategia de lucha contra la pobreza (Banco Mundial);
- nuevos métodos para aumentar la **eficacia de la ayuda**: la introducción de las *estrategias nacionales de reducción de la pobreza* como mecanismo para vincular explícitamente las políticas, las asignaciones para gastos públicos y los objetivos de reducción de la pobreza; véase www.worldbank.org/prsp, e intentos de lograr una mayor armonización y alineación; véase www.aidharmonisation.org;
- **instrumentos de ayuda** y enfoques nuevos: la decepción causada por los efectos de la utilización de instrumentos de ayuda tradicionales ha llevado a que se haga más hincapié en el enfoque basado en los programas (apoyo al presupuesto y apoyo al programa sectorial);
- **asociaciones** más sólidas: más énfasis en el fortalecimiento de la función de los gobiernos y la creación de verdaderos métodos de asociación, en los que las relaciones entre donantes y gobierno se basen cada vez más en el principio de apropiación y liderazgo por parte de los gobiernos, una participación más amplia, modalidades de asociación, rendición de cuentas mutua y un compromiso a largo plazo.

Es importante recordar que un enfoque sectorial es un procedimiento, no un plan detallado. El enfoque se basa en principios fundamentales y en los intentos de irlos aplicando gradualmente, pero son las condiciones y preferencias de cada país las que van guiando la evolución de este proceso.

El enfoque sectorial es una forma de enfoque basado en los programas que se aplica a nivel sectorial.

El enfoque basado en los programas se puede definir de la manera siguiente.

Los principales componentes de un enfoque sectorial eficaz son:

- Una política y una estrategia sectoriales claras que sean responsabilidad de los gobiernos;
- Un marco de gastos a mediano plazo que refleje la estrategia sectorial;
- Arreglos sistemáticos para programar los recursos que apoyen al sector;
- Un sistema de supervisión del rendimiento que mida los progresos y refuerce la responsabilidad¹.

Si bien se recomienda que esos elementos se utilicen como definición básica, cabe señalar que no hay una sola definición acordada y que existen diferencias en la manera en que los diferentes participantes definen ciertos conceptos.

Es importante establecer una distinción entre el **enfoque sectorial y el programa sectorial** (o programa de desarrollo sectorial) que de él se deriva.

Enfoques basados en los programas

Los enfoques basados en los programas se han definido como “una manera de hacer participar en la cooperación para el desarrollo basada en el principio del apoyo coordinado al programa de desarrollo que es una responsabilidad local, como son una estrategia nacional de lucha contra la pobreza, un programa sectorial, un programa temático o un programa de una organización específica”.

Sus características son:

- Dirección a cargo del país anfitrión o de la organización anfitriona;
- Un programa general y un marco presupuestario únicos;
- Un proceso estructurado de coordinación de los donantes y de armonización de los procedimientos de los donantes en materia de presentación de informes, presupuestación, gestión financiera y adquisición;
- Más dependencia del uso de sistemas locales para el diseño y la ejecución, la gestión financiera y la contabilidad y la supervisión y evaluación de los programas.

Citado de OCDE/CAD 2005

Por programa sectorial se entiende “un conjunto de acciones y actividades específicas, con plazos precisos y costos estimados, que apoye la estrategia sectorial (es decir, el “marco único de programa y presupuesto completo” de un enfoque basado en los programas, que incorpore los recursos tanto del gobierno como de los donantes)”.

Un programa sectorial abarca tres componentes³:

1. Un **documento normativo sectorial** aprobado y un **marco estratégico general** (como el DELP).
2. Un **marco sectorial de gastos a mediano plazo** y un presupuesto anual.
3. Un **proceso de coordinación** entre los donantes del sector, dirigido por el gobierno.

Los programas sectoriales son procesos **dinámicos**: su contenido tiene que ser sometido a un examen periódico y mejorarse, según sea necesario. Si bien los principios que sustentan los programas sectoriales son pertinentes a todos los países, tanto el método para formular el programa como el contenido pueden variar muchísimo de un país a otro.

1.2 Asociaciones más sólidas: una nueva manera de trabajar

Los enfoques sectoriales proporcionan beneficios tanto a los gobiernos como a los asociados.

Los gobiernos pueden recuperar las responsabilidades del sector. En lugar de una mirada de proyectos que en lo fundamental se rigen por las preferencias de los donantes, éstos últimos contribuyen a un programa general determinado por las prioridades nacionales. Se reducen la duplicación, la fragmentación y todo el tiempo y el esfuerzo empleados en atender a las numerosas misiones de los donantes. Esto de por sí es un claro beneficio. Empero, lo más importante es que el enfoque sectorial lleve a la elaboración de una estrategia coherente, con más probabilidades de abordar el problema de la pobreza de manera permanente e integral. Por ser una iniciativa cuya responsabilidad asume el gobierno, es también más probable que se lleve a cabo.

En cuanto a los donantes, el beneficio principal debería ser el **aumento de la influencia en el desarrollo**. El proceso del enfoque sectorial reúne a los asociados para el desarrollo en un diálogo sobre cuestiones normativas del sector. El "acuerdo implícito" es que los donantes acuerdan renunciar a su función oficial en la dirección de los proyectos (o de pequeños fragmentos del sector), a cambio de hacerse oír en la dirección general y la gestión de la política sectorial. Así pues, si bien el resultado de las aportaciones resulta más difícil de determinar (dado que ya no es posible relacionar la financiación de un donante específico con actividades determinadas), el mayor efecto en el desarrollo, obtenido mediante el cambio de política, debería compensar con creces.

Los beneficios se obtienen mediante **cambios en la manera en que interactúan los donantes y sus interlocutores**. Se pasa de un procedimiento dirigido por los donantes, a un contexto de apropiación y liderazgo de los países. El gobierno y los donantes trabajan en asociación en todas las etapas: desde la estrategia y la formulación de la política hasta la ejecución y la evaluación.

También se producen **cambios en las disposiciones sobre rendición de cuentas**, en virtud de los cuales el gobierno ya no es principalmente responsable por los resultados de su gestión ante los donantes, sino ante sus ciudadanos. Los donantes y el gobierno convienen en un sistema; el gobierno asume la responsabilidad de aplicar esos acuerdos y de sufragar los gastos incurridos. Por otra parte, los donantes son responsables ante el gobierno del cumplimiento de la parte que les corresponde en cualquier acuerdo, ya sea la financiación previsible y oportuna, la asistencia técnica apropiada, etc. Esto obliga a los donantes a no hacer tanto hincapié (incluso en sus sistemas de presentación de informes) en la medición de los resultados de "sus" aportaciones, y a procurar medir los productos y los resultados del sector en su conjunto.

1.3 Por qué prestar apoyo a un programa sectorial

"Los enfoques sectoriales son el resultado del reconocimiento de que los proyectos por sí solos suelen aportar únicamente mejoras fragmentadas que no se pueden sostener después que se termina el proyecto y que agotan en forma desproporcionada los escasos fondos y la poca capacidad de los recursos humanos". (UNFPA 2004)

Como ya se mencionó, el enfoque sectorial ha evolucionado en función de algunos cambios ocurridos en el contexto de la ayuda internacional. Se le considera una manera más eficaz de prestar asistencia para el desarrollo que los enfoques más tradicionales basados en los proyectos. Ello ha dado por resultado un mayor grado de apropiación por parte de los gobiernos y el hecho de que los programas reflejan las necesidades de los países, algo que, cabe esperar, redundará en un avance más rápido hacia el logro de los ODM.

Por qué escoger un enfoque sectorial

- Para **ampliar el grado de apropiación** de responsabilidad de los gobiernos respecto de la adopción de decisiones sobre política sectorial, estrategia sectorial y gastos del sector;
- Para **aumentar la coherencia** entre la política sectorial, los gastos y los resultados, gracias a una mayor transparencia y a un diálogo más amplio, y asegurar una visión completa del sector;
- Para **minimizar**, en la medida de lo posible, los **costos de transacción** derivados de la aportación de financiación externa, ya sea mediante la adopción directa de los procedimientos oficiales o mediante la armonización gradual de los procedimientos de los distintos donantes.

(CE 2003)

De resultados de ello, los enfoques por programas van sustituyendo gradualmente a los proyectos:

“Los enfoques anteriores basados en los proyectos están siendo sustituidos por diseños de políticas y programas más amplios que hacen hincapié en un cambio sistémico y en los resultados nacionales. La reforma sectorial, los enfoques sectoriales, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), las evaluaciones comunes para los países y los llamamientos unificados están sustituyendo a los distintos documentos de proyectos como instrumentos de planificación y programación. Estos cambios exigen intervenciones a nivel de política y de programas, e interacciones que van más allá de las contrapartes tradicionales del Fondo” (UNFPA 2002c)

1.3.1 Ventajas de los enfoques sectoriales

La prestación de apoyo por medio de un programa sectorial ofrece varias ventajas concretas frente al enfoque tradicional basado en los proyectos:

- ▶ Se basa en el principio de **liderazgo y apropiación por parte del gobierno**, y establece al gobierno como dirigente del sector. Por otra parte, los proyectos pueden ser impulsados por los donantes, reflejar las preferencias de éstos, contar con escasa apropiación del gobierno y, como resultado de ello, muchas veces fracasan.
- ▶ Está **orientado a lograr resultados** (y hace hincapié en el desempeño del sector). Los proyectos se orientan hacia los resultados, pero sus metas pueden ser relativamente intrascendentes desde la perspectiva sectorial general.
- ▶ Promueve una mayor **atención a la política, no a los detalles**. Los proyectos tienden a fijarse en los detalles y no pueden siempre abordar con eficacia las cuestiones más generales.
- ▶ Permite una **mejor coordinación** del apoyo de los donantes. Con los proyectos, la tendencia es a que exista poca coordinación entre los donantes o ninguna, salvo, tal vez, algún tipo de información sobre las actividades.
- ▶ La **financiación** resulta más clara y más **previsible**. Los proyectos independientes no se inscriben en un marco de gastos general. Las corrientes generales de fondos tienden, por tanto, a ser poco claras y pueden ser sumamente imprevisibles. Cuando hay un plan de gastos único, todos los interesados directos pueden ver con claridad a dónde va a parar su dinero.
- ▶ **Reduce los costos de transacción**. Los proyectos suelen exigir demasiado tiempo de los funcionarios superiores, en el marco de misiones de examen de los proyectos, evaluaciones, etc.
- ▶ Se **rinde cuentas** de una manera más democrática. Los gobiernos son responsables de la ejecución de los programas sectoriales. En el caso de los proyectos, a menudo se responde ante el donante.
- ▶ Alienta una mayor atención a la **creación de capacidad** debido a una mayor dependencia de los sistemas locales. Los proyectos pueden evitar utilizar los sistemas estatales, lo que significa que no hay necesidad (desde la perspectiva del donante) de crear sistemas locales. Los proyectos también pueden privar al gobierno de muchos de sus funcionarios más capacitados, que tienen que dirigir dependencias de ejecución de proyectos.
- ▶ Puede **aumentar las asignaciones de recursos** a sectores que reciben escasa financiación. Las condiciones implícitas en los proyectos pocas veces guardan relación con las corrientes de recursos del sector, de manera que influyen poco en la asignación de recursos, tanto dentro de los sectores como entre éstos, y pueden hacer muy poco para corregir cualquier tipo de desequilibrio existente.
- ▶ Aumenta la **transparencia**. Un plan de gastos único permite a todos los interesados determinar si la asignación de recursos es compatible con las prioridades nacionales declaradas. No sucede así en los proyectos, en que hay poca claridad acerca de las corrientes generales de fondos, y no es posible compararlas con las prioridades.

¿Se debe eliminar la financiación de los proyectos?

La continua **financiación de los proyectos** no tiene por qué ser incompatible con el programa sectorial, pero a fin de asegurar que no se debilite el programa sectorial que presuntamente se está apoyando, los donantes deberían:

- Dar claras muestras de cómo las metas y las actividades del proyecto contribuyen a los objetivos del sector;
- Explicar por qué el apoyo a los proyectos es preferible a otras formas de asistencia;
- Desglosar los costos según la clasificación presupuestaria del gobierno y procurar contraer compromisos multianuales, siempre que sea posible;
- Utilizar los sistemas estatales en la medida de lo posible (por ejemplo, sistemas de adquisición y mecanismos de examen sectorial) o justificar con claridad las razones, cuando no sea así.

El tema de los proyectos por separado se analiza a fondo en la sección 5. En general, cabría esperar que empezara a disminuir la financiación de proyectos. Ahora bien, para algunas actividades todavía podría ser sensato aplicar un enfoque por proyectos, como los proyectos innovadores y los proyectos piloto.

1.3.2 Cómo se espera que el enfoque sectorial logre sus objetivos

En el cuadro siguiente se describe el mecanismo mediante el que se espera que un enfoque sectorial mejore los resultados en materia de salud.

Efectos de un enfoque sectorial	(Lleva a) Resultados previstos	(Lleva al) Efecto esperado
<ul style="list-style-type: none"> • menos fragmentación y duplicación de la ayuda; • un grado mayor apropiación y liderazgo del gobierno; • mayor coordinación; • fortalecimiento de la capacidad institucional; • mayor transparencia en los ejercicios presupuestarios: financiación más clara y previsible. 	<ul style="list-style-type: none"> • mejores políticas sectoriales, lo que reduce la desigualdad en el acceso y las desigualdades geográficas; • más probabilidades de aplicación; • más eficacia y eficiencia de los gastos públicos - (supervisión del rendimiento, enfoques basados en las pruebas, reducción de los costos de transacción, mayor coordinación); • los programas rinden cuentas al ministerio público del sector y no a los donantes; • mejoran las condiciones dentro del ministerio del ramo (administración pública, gestión de las finanzas públicas) para facilitar las reformas generales que impulsa el gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se logran los objetivos sectoriales que contribuyen a los ODM.

A corto y mediano plazos, hay probabilidades de que la mayoría de los beneficios se obtengan en lo que respecta a la mejora de los **procesos** y a mejores **estructuras de buena gestión pública**. En cuanto a los **productos y resultados**, nunca se ha esperado que la prestación de apoyo a los programas sectoriales surta un efecto inmediato. Las razones son muchas: el hecho de que hay que tratar de resolver primero graves problemas subyacentes, la función relativamente insignificante del sector público y la alarma que causa la gran escasez de fondos. Se espera que las mejoras lleguen con el tiempo, y la prueba es que ya están empezando a vislumbrarse. Sin embargo, tenemos que reconocer las dificultades de atribuir los resultados únicamente al programa de apoyo.

1.3.4 El contexto nacional

¿En qué circunstancias es más probable que funcione el programa sectorial? En el cuadro que figura a continuación se indican las premisas principales para el éxito, así como otros factores no esenciales que lo facilitarán y que crean un entorno más propicio para la ejecución del programa. Estas condiciones se explican con más detalle en los párrafos que siguen.

Condiciones para el éxito de un programa sectorial	
<p>Esenciales</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Una dirección firme y eficaz a nivel del ministerio sectorial; ▪ Compromiso con el proceso en otros departamentos del gobierno, en particular en el Ministerio de Hacienda y entre los altos dirigentes políticos; ▪ Amplio consenso entre el gobierno y los donantes sobre cuestiones normativas y de gestión fundamentales para el sector; ▪ Un grado razonable de estabilidad macroeconómica y política que lleve a un grado relativamente elevado de previsibilidad del presupuesto. ▪ Un mínimo básico de sistemas de gestión financiera, si existen, y capacidad para sustentar el programa. 	<p>Favorables</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Relaciones institucionales razonables; ▪ Un “donante principal” experimentado, o un grupo de donantes experimentado ; ▪ Los incentivos son compatibles con los objetivos de un enfoque sectorial; ▪ Pueden conseguirse progresos inmediatos que hagan incrementar el grado de compromiso y apoyo; ▪ Existencia de iniciativas de reformas estructurales, de administración pública y de gestión financiera de proyectos más amplias por parte del gobierno, que puedan aprovecharse en el sector. <p style="text-align: right;">(Adaptado de CE 2003)</p>

Cuando se aplica un enfoque sectorial, es importante ser consciente de los posibles defectos y de las medidas que se pueden adoptar para evitarlos o minimizarlos. Si no existen las condiciones esenciales, probablemente surjan obstáculos.

1.3.5 Condiciones “favorables”

Los siguientes factores pueden ayudar a crear un entorno más favorable para la ejecución del programa⁴:

Relaciones institucionales razonables

Los programas sectoriales han funcionado con más eficacia cuando están definidos en términos de la responsabilidad presupuestaria de un solo ministerio sectorial. También son más fáciles de manejar cuando el grupo de donantes importantes del sector es relativamente pequeño.

Un “donante principal” o un grupo de donantes principal experimentado

Los programas sectoriales a veces necesitan un donante principal que esté dispuesto a ayudar al gobierno en las tareas de coordinación entre los donantes y los interesados, con un asesoramiento adecuado y haciendo que los demás donantes “se adapten” al proceso, en caso necesario.

Incentivos que sean compatibles con los objetivos del enfoque sectorial

Hay probabilidades de que surjan problemas si la estrategia del sector conlleva la reducción del presupuesto o del personal del ministerio que asumirá la función rectora en su ejecución. Además, si se realizan reformas a nivel de la administración pública o a nivel de gobierno para crear incentivos y retribuciones relacionados con el rendimiento, es más fácil atraer al personal y contrarrestar así los incentivos para retener a las burocracias de los proyectos.

Progresos inmediatos

La formulación de un programa sectorial es un proceso dilatado que presupone muchas negociaciones, consultas y el establecimiento de sistemas. Si no se logran beneficios tangibles desde los primeros momentos, el entusiasmo decaerá rápidamente.

Resumen: Buenas prácticas en el establecimiento de enfoques sectoriales

Respetar la necesidad de liderazgo y de apropiación por parte del gobierno. Los donantes deben dejar la iniciativa al gobierno y, al propio tiempo, prestar apoyo flexible, proporcionar información y orientar sobre lo que prácticamente se puede lograr en un plazo determinado.

Evitar el establecimiento de sistemas o procesos paralelos Evitar el establecimiento de sistemas o procesos paralelos como parte de la formulación del programa sectorial, (como secretarías especiales y “dependencias de planificación de los enfoques sectoriales”) y concentrarse en el fortalecimiento o la reforma del sistema regular de presupuesto y planificación del gobierno.

Asegurar la participación directa del Ministerio de Hacienda. Hay un límite estricto a lo que se puede lograr a nivel del sector solamente. Cuando el Ministerio de Hacienda no participa directamente desde el principio, el proceso puede venirse abajo debido a los consiguientes desacuerdos en relación con las partidas del presupuesto.

Asegurar el apoyo político de las instancias superiores. Alentar a los altos funcionarios del sector a que recaben apoyo político, informen al Gabinete y al Parlamento cuando proceda y cuenten con una estrategia de comunicación para el programa. Los objetivos de la política sectorial deben ser compatibles con los intereses políticos para que puedan recibir un apoyo constante. Es más, la estrategia sectorial probablemente requiera que se preste atención a los asuntos que interesan al gobierno (como la reforma del sector público), donde será necesario el apoyo político.

Planificar algunos “progresos rápidos” en la ejecución del programa sectorial. Estos progresos deben ser perceptibles por los usuarios de los servicios (por ejemplo, un mejor mantenimiento de determinadas carreteras de mucho tránsito o el aumento de los suministros de medicamentos o la reducción de los costos para el usuario), y mejoras perceptibles para el personal del sector y sus administradores (por ejemplo, procesos simplificados de preparación de los presupuestos, aumento de la información, oficinas más limpias y mejor equipadas, etc.).

Diseñar procesos que logren economías en la gestión, la planificación y las actividades normativas del gobierno, a la vez que se crea capacidad. La mayoría de los programas sectoriales hacen

aumentar enormemente las exigencias de tiempo que los donantes requieren para sus contactos con los funcionarios superiores del gobierno. Tómese nota de esto y búsquese la manera de reducir los costos de transacción derivados de la gestión de la ayuda.

Estar preparado para comprometer el apoyo por un largo período. El establecimiento de los mecanismos para la gestión de los programas sectoriales toma mucho tiempo. Es más, la aplicación de las estrategias sectoriales suele llevar implícito un cambio institucional y el desarrollo de la organización a largo plazo. Muchos programas sectoriales se ejecutan a diez años en “tramos” de tres o cinco años: los donantes deben tener perspectivas cronológicas parecidas para que el programa sectorial tenga éxito.

Avanzar con prudencia y realismo en el establecimiento de acuerdos de financiación común. Esto requiere una preparación cuidadosa y la creación de capacidad, y tal vez no sea necesario (ni eficaz en función de los costos) lograr el objetivo de una planificación y asignación de recursos unificadas. Se debe atribuir más prioridad al establecimiento de procedimientos y calendarios de examen, comunes.

Prestar atención a las cuestiones relacionadas con las adquisiciones. En muchos países, las compras del sector público son una fuente endémica de corrupción, tanto a nivel de gobierno municipal como del gobierno central. En este contexto, simplemente no se pueden adoptar sistemas de adquisición del gobierno sin que antes se produzcan cambios sustanciales. Si esto no se reconoce, cualquier escándalo de corrupción debilitará al máximo la confianza en el enfoque sectorial. En general, las cuestiones relacionadas con la adquisición se abordan mejor como un asunto sui generis, en vez de como un aspecto de la contabilidad y el control de los gastos. Se pueden introducir sistemas de adquisición especiales para un programa sectorial sin que ello obligue a adoptar los procedimientos de un donante específico o a mancomunar los fondos. Por ejemplo, se podría convenir en la introducción de enmiendas y mejoras específicas en las estructuras del gobierno. Otra posibilidad es que los gobiernos opten por aprobar todos los requisitos de adquisición para el programa sectorial por conducto de un donante, como la CE o el Banco Mundial, que posiblemente utilice a un agente de adquisiciones para que lo administre.

(Fuente: CE 2003)

1.3.6 Obstáculos a la aplicación de un enfoque sectorial

Los siguientes factores pueden constituir un obstáculo para la aplicación de un enfoque sectorial:

Escasa capacidad de dirección del gobierno.

Cuando el ministerio sectorial no cuenta con una capacidad de dirección efectiva, la iniciativa tiende a quedar en manos del donante. En esta situación, es muy marcada la tendencia a que se establezcan procedimientos de planificación y consulta financiados por el donante, que marchan en paralelo a los sistemas nacionales regulares. En la agricultura, por ejemplo, se han dado casos de procesos prolongados y relativamente costosos de “preparación de programas” en algunos países, que, por lo general, se han basado en la labor de “secretarías” y “equipos de tareas” cuya vinculación con los procedimientos oficiales no es muy sólida.

Falta de participación del Ministerio de Hacienda.

La falta de participación y compromiso del Ministerio de Hacienda significa que el proceso no está integrado en el ciclo presupuestario y que no hay seguridades de que los planes elaborados reciban financiación. En tales circunstancias, son pocos los incentivos que tiene el ministerio del sector para tratar de introducir más

transparencia en el uso de los recursos de los donantes (incluyéndolos en el presupuesto) ni hay perspectivas de establecer un programa de gastos a mediano plazo coherente para el sector. A menudo, las mejoras en los sistemas de gestión financiera que hacen falta para sostener un programa sectorial (rendición de cuentas por los fondos que aportan los donantes) únicamente se consiguen trabajando con las oficinas fiscales y oficinas contables, tanto a nivel central como local.

Ausencia de consenso en relación con las cuestiones fundamentales.

Cuando no hay consenso sobre cuestiones normativas y administrativas fundamentales relacionadas con el sector, puede ser difícil que avance el proceso. Lo ideal sería que a este nivel se tratara de solucionar los problemas mediante nuevas consultas, deliberaciones e investigaciones, a partir de las cuales se pudiera llegar a un consenso. Ahora bien, se corre el riesgo de que, habida cuenta del deseo, tanto de los donantes como del gobierno, de mantener la corriente de fondos y de que el proceso siga oficialmente en marcha, se “dejen de lado” asuntos de importancia, que pueden resurgir más adelante como elementos de fricción. Los donantes y los gobiernos pueden centrarse también en diferentes cuestiones: uno puede dedicarse a las reformas normativas y a las prioridades sectoriales y el otro a los acuerdos de financiación.

La situación macroeconómica se deteriora/surgen cada vez más inquietudes importantes acerca de la buena gestión del gobierno.

Un entorno macroeconómico débil y las divergencias sobre la buena gestión del gobierno pueden dar fácilmente al traste con los programas sectoriales, si los donantes pierden la confianza. El entorno económico y político puede ser frágil y depender de acontecimientos ajenos al sector. Cuando el programa no se inscribe en un marco macroeconómico y de gastos más amplio, aumenta su vulnerabilidad, sobre todo si son grandes los déficit presupuestarios, ya sea debido a una mala gestión macroeconómica, a acontecimientos externos o a la suspensión del apoyo de los donantes y de los organismos multilaterales al presupuesto macroeconómico. Uno de los primeros síntomas de desequilibrio económico es el aumento del riesgo de “transposición”, es decir, que los fondos de los donantes sustituyan a la financiación del gobierno y disminuya la disciplina presupuestaria general en todos los sectores.

1.3.7 La necesidad de que el enfoque se ajuste concretamente a la situación de cada país

Antes de pasar a describir los principales componentes de un enfoque sectorial en la siguiente sección, es importante recordar que un enfoque sectorial es un modo de proceder, no un plan detallado. Hay que adaptarlo a las circunstancias del país y hacer que se ajuste a los procesos de reforma sectorial y de la salud que estén en marcha. Los países están aplicando diversos enfoques y realizando reformas que ejercerán una importante influencia en los enfoques a nivel sectorial. Los más importantes son:

- Existencia de marcos nacionales normativos y de planificación;
- Política sectorial;
- Reforma de la administración pública;
- Reformas financieras, por ejemplo, reformas de la gestión de las finanzas públicas e intentos de adoptar una planificación y un presupuesto más orientados al mediano plazo, a fin de crear un marco de gastos a mediano plazo;
- Descentralización y reforma del gobierno local.

Algunos de estos procesos son plenamente compatibles con la prestación de apoyo a los programas sectoriales. Otros, como la formulación de políticas sectoriales y los marcos de gastos a mediano plazo, contribuyen directamente a la formulación de un programa sectorial. Sin embargo, añaden un grado de complejidad más que obliga a aplicar un enfoque por etapas, estratégico y bien planificado.

2 Prestación de apoyo a un programa sectorial

En la presente sección se ofrece una breve reseña de los componentes básicos de un programa sectorial. (En la sección 4 se ofrecen más detalles al respecto).

Posteriormente se explican otras formas de encauzar la ayuda.

2.1 Componentes principales de un programa sectorial

2.2 Otros instrumentos de ayuda, además de los enfoques sectoriales

2.1 Componentes principales de un programa sectorial

El programa sectorial consta de seis componentes. Los tres primeros son principios más bien generales de las mejores prácticas de planificación y gestión:

1. Una **política y una estrategia sectoriales** claras;
2. Un **programa de gastos a mediano plazo** sectorial, basado en un plan de acción detallado;
3. Un **sistema de supervisión del rendimiento**

Los dos siguientes reflejan la necesidad de asegurar que en el programa se pueda dar cabida a un gran volumen de financiación externa sin que ello cause graves distorsiones ni costos de transacción excesivos:

4. Un proceso estructurado de **coordinación** de los donantes;
5. Un proceso acordado para avanzar hacia **sistemas armonizados** de presentación de informes, elaboración del presupuesto, gestión financiera y adquisición;

El componente final se refiere a la necesidad de mecanismos para hacer participar a los principales interesados en todas las etapas:

6. Un mecanismo sistemático de **consulta** con los usuarios y beneficiarios de los servicios estatales y con los proveedores no estatales de esos servicios.

En las páginas siguientes se explica cada componente por separado, qué es cada uno y por qué los necesitamos⁵.

2.1.1 Una política y una estrategia sectoriales claras

En términos generales, se trata de una declaración inequívoca de los objetivos del gobierno y una indicación de cómo se lograrán. En el recuadro que sigue se ofrecen definiciones más detalladas.

Políticas y estrategias sectoriales - Definiciones

Política sectorial

Una política sectorial es una declaración de los objetivos del gobierno para un sector y un resumen de cómo se lograrán. Explica la función propuesta del gobierno y los agentes no estatales en el marco del sector. Distingue entre las actividades que regulan la prestación de servicios en condiciones de mercado, y la financiación directa o la prestación de servicios estatales. A menudo se incluye un conjunto de objetivos relacionados con el grado de acceso a los servicios estatales que se pretende lograr, la calidad mínima aceptable de esos servicios y, en su caso, los ingresos que se pueden percibir por ellos.

Las políticas sectoriales suelen surgir de diversas decisiones del gobierno; algunas jurídicas, otras administrativas o presupuestarias. Para determinar cuál es la política sectorial, a veces hace falta remitirse a varios documentos. Con el tiempo, la claridad de los objetivos y la estrategia se pueden perder de vista y surgen duplicaciones y discrepancias. La emisión de un solo documento de la política sectorial da más transparencia a la política, de manera que se pueda restablecer un enfoque coherente y unificado. (CE 2003)

Programa sectorial

Como resultado de la aplicación de un enfoque sectorial, los gobiernos, en consulta con los donantes asociados y otros interesados directos, pueden formular una política y un plan de acción actualizados para el sector. Esto se define como programa sectorial, si incluye los tres elementos básicos siguientes:

- un documento de política sectorial y un marco estratégico general aprobados (como el DELP)
- un marco de gastos a mediano plazo para el sector y un presupuesto anual
- un proceso de coordinación entre los donantes del sector, dirigido por el gobierno

(CE 2003)

Necesitamos saber qué se propone lograr el gobierno en el sector y cómo. Tenemos que distinguir entre la función reguladora del gobierno y su función de prestación de servicios, indicar las funciones de los agentes no estatales y especificar cualquier reforma institucional que sea necesaria para que se cumplan esas funciones.

La prestación de apoyo a un programa sectorial únicamente será efectiva si las políticas fundamentales que promueve son racionales y si existe un compromiso de todas las partes para aplicar las estrategias que se han acordado. Por consiguiente, el proceso mediante el cual se elabora el marco sectorial y los acuerdos de asociación que aseguren su puesta en práctica reviste suma importancia.

2.1.2 Un programa sectorial de gastos a mediano plazo, basado en un plan amplio de acción

El plan o marco de gastos a mediano plazo del sector es un instrumento y un proceso de planificación que ayuda a asegurar una utilización óptima de los recursos.

Marco de gastos a mediano plazo: otras definiciones

Un marco de gastos a mediano plazo es un sistema para planificar actividades y programar gastos por un período de 3 a 5 años. Reconcilia sistemáticamente el logro de los objetivos estratégicos con el respeto a los límites de los recursos totales disponibles. En algunos países, todo el proceso presupuestario se administra por medio de un sistema de marco de gastos a mediano plazo; en otros, se limita a determinados sectores y constituye sólo una guía general para adoptar decisiones sobre gastos.

El marco de gastos a mediano plazo de un **sector** debe tener, como mínimo, cuatro características:

- Debe ser detallado, en el sentido de que incluya todas las fuentes de financiación del sector y todos los gastos previstos.
- Debe ser realista, a fin de que para que las proyecciones de la financiación no se sobreestimen ni se subestimen las proyecciones de gastos.
- Debe indicar claramente los recursos que se utilizarán y cuáles son los resultados deseados que han de controlarse, lo que significa que debe basarse en un plan de acción claro.
- Debe contar con el respaldo de las instancias políticas superiores. (CE 2003)

El marco de gastos a mediano plazo es un instrumento de planificación que trata de:

- ajustar los gastos a la disponibilidad general de recursos, con lo que se aseguraría la estabilización presupuestaria a corto plazo y se definirían los niveles de gastos sostenibles a más largo plazo
- orientar la asignación de gastos por sectores en consonancia con las prioridades de desarrollo del gobierno, sobre la base de un amplio examen de los recursos, las distintas opciones y su costo;
- facilitar la planificación estratégica del sector, asegurando una corriente de recursos más previsible sobre la base de los límites indicativos en un período de tres a cinco años, y la programación simultánea de los gastos periódicos y de inversión y de la financiación, tanto interna como externa; y
- aumentar la eficacia de los gastos, exigiendo a los organismos del sector que definan su misión, sus objetivos y actividades y, a ser posible, vincular los gastos a las mediciones del rendimiento en lo que se refiere a los productos y los resultados.

En lo esencial, el marco de gastos a mediano plazo consiste en un paquete de recursos “de arriba a abajo” compatible con la estabilidad macroeconómica, una estimación “de la base hacia arriba” del costo actual y a mediano plazo de las prioridades nacionales existentes y un marco que se ajuste a esos costos con los recursos disponibles, mediante un proceso reiterativo de adopción de decisiones. (Foster y Fozzard, 2000)

El marco de gastos a mediano plazo se puede definir en el contexto de un marco a mediano plazo. El marco a mediano plazo puede evolucionar en tres etapas de desarrollo:

Comienza como un marco fiscal a mediano plazo, que es una declaración de los objetivos de la política fiscal y un conjunto de metas y proyecciones macroeconómicas y fiscales integradas a mediano plazo.

El siguiente paso es un marco presupuestario a mediano plazo, que abarque tanto los totales fiscales a mediano plazo como un conjunto de estimaciones a mediano plazo integradas y constantes,

desglosadas por organismo y dotación de gastos. La idea es expresar las prioridades estratégicas en función de los recursos a mediano plazo, lo que dará a los organismos que incurrirán en los gastos una medida de la previsibilidad del presupuesto dentro de las limitaciones de la disciplina fiscal. El marco presupuestario a mediano plazo podría considerarse el tipo más elemental de marco de gastos a mediano plazo. Tomados en este sentido, los marcos de gastos a mediano plazo y los marcos presupuestarios a mediano plazo son sinónimos.

Las iniciativas del marco de gastos a mediano plazo, como se han aplicado en la práctica, a menudo suponen otras innovaciones presupuestarias orientadas hacia la elaboración de un presupuesto de actividad-producto o basado en los resultados. Las reformas encaminadas a mejorar la eficiencia operacional, además de reforzar la disciplina fiscal y mejorar la asignación de prioridades estratégicas, se denominan *marcos ampliados de gastos a mediano plazo*. (Jones y Lawson 2000)

Los marcos de gastos a mediano plazo son importantes porque se utilizan para poner en claro la cuantía prevista de los recursos internos y externos disponibles y cómo se utilizarán estos recursos. Los donantes pueden utilizar el marco de gastos como base para decidir si el gobierno pretende asignar los recursos en consonancia con sus prioridades declaradas. Esto puede tener suma importancia cuando los donantes proporcionan financiación directa al gobierno y no la asignan a usos específicos.

Aquí surgen dos cuestiones fundamentales para los donantes:

- ▶ **Cuánto apoyo financiero deben prestar, cuándo y para qué** – a fin de asegurar que los programas sectoriales sean realizables y sostenibles y que las corrientes de fondos sean previsibles.
- ▶ **Cómo encauzarlo** – para aumentar la eficacia de la ayuda aprovechando al máximo los sistemas estatales, con lo que se fortalecerían esos sistemas y aumentaría la capacidad y se mantendrían bajos los costos de transacción.

En lo que respecta a encauzar los recursos, no hay reglas firmes sobre cómo un programa sectorial debe financiarse. La mayoría de los programas utiliza actualmente una combinación de acuerdos de financiación. La mayor parte del apoyo a los programas sectoriales se sigue prestando por medio de proyectos, porque algunos donantes no pueden utilizar los sistemas estatales para sus desembolsos o porque no están muy convencidos de la eficacia de esos sistemas. Los fondos se pueden asignar a proyectos concretos, a programas específicos dentro del sector (apoyo al presupuesto con asignaciones para fines específicos) o dejarse totalmente sin asignar (apoyo al presupuesto del sector). Pero es importante recordar que, con arreglo al enfoque sectorial, estos proyectos deben ser compatibles con las políticas oficiales. La cuestión de los proyectos por separado se analiza en detalle en la sección 5.

2.1.3 Un sistema de supervisión del rendimiento

Se trata de un medio de medir los resultados del sector en su conjunto y se utiliza para calibrar los progresos obtenidos en el logro de los objetivos de la política.

Lo fundamental en este contexto es llegar a acuerdo sobre una serie de indicadores que, tomados en conjunto, den una idea razonable de los resultados que está logrando el sector. También deben detectar los problemas que requieren la adopción de medidas ulteriores. Para ello, es necesario seleccionar un número de indicadores que sea fácil de utilizar: unos 30, si fuera posible.

Es importante también que en el ejercicio de supervisión y evaluación se considere también el rendimiento de los donantes, no sólo el del gobierno.

2.1.4 Arreglos de asociación

Los tres últimos componentes se pueden agrupar como arreglos de asociación. ¿Qué es exactamente una **asociación**? En términos generales, presupone:

- un proceso estructurado de coordinación de los donantes
- un procedimiento convenido para avanzar hacia sistemas armonizados (a continuación se ofrecen definiciones) en materia de presentación de informes, elaboración de presupuesto, gestión financiera y adquisición
- un mecanismo sistemático de consulta

Existen diversas definiciones más detalladas de asociación.

Asociación y armonización: diversas definiciones

Asociación

La asociación se define como una relación de colaboración entre entidades que trabajan para lograr objetivos comunes mediante una división del trabajo mutuamente convenida. A nivel de países, ello significa que los interesados nacionales y los asociados externos participan, bajo la dirección del gobierno, en la formulación, aplicación y supervisión de la estrategia de desarrollo de un país. (Banco Mundial 2003a)

La asociación se refiere a un acuerdo concertado entre dos o más partes para trabajar en un régimen de colaboración con miras a lograr objetivos comunes: un acuerdo en el que i) se comparten el trabajo, la responsabilidad y la rendición de cuentas; ii) se invierten conjuntamente los recursos; iii) se asumen los riesgos en común; y iv) se obtienen beneficios mutuos. (Demirjian 2002)

Se hace cada vez más hincapié en el principio de asociación en las relaciones entre donantes y gobiernos, en primer lugar, y después en las relaciones, posiblemente mucho más abiertas, con la sociedad civil. Esto se compara con las relaciones entre los organismos de la AOD y los gobiernos beneficiarios de la ayuda, relaciones que, a veces en el pasado, han sido de confrontación y han impuesto condiciones como una forma de coacción para tratar de evitar que la AOD se utilice en lugar de la financiación del gobierno. Son varios los requisitos básicos para establecer una asociación:

- Acuerdo entre el gobierno y los donantes sobre los objetivos de la cooperación para el desarrollo y la manera de lograrlos
- Una clara interpretación de los derechos y responsabilidades de cada parte
- Apropiación nacional de las políticas y programas de desarrollo
- Un diálogo sobre políticas abierto y transparente entre los donantes, los gobiernos y la sociedad civil, a fin de asegurar que se tengan en cuenta los intereses de todos los interesados
- El compromiso a largo plazo de trabajar de consuno, basado en la confianza y la responsabilidad mutua.

Jones y Williams (2002)

Los conceptos de apropiación y de asociación coinciden parcialmente. Una diferencia entre ellos es que los límites de las relaciones entre donantes y receptores se precisan con más claridad en el contexto de la asociación. [...] Según la interpretación que se hace en los análisis sobre el desarrollo en Suecia, la asociación parecería ser el concepto más completo de los dos. Abarca la apropiación del programa por el país asociado y también las demandas del donante. (Molund 2000)

La asociación es una relación basada en valores comunes y en la confianza mutua. Se trata de una relación en la que se define y se reconocen mutuamente “metas, condiciones, obligaciones, funciones y responsabilidades”, y en la que las partes se respetan mutuamente y se tratan en pie de igualdad. (Suecia, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1997)

En una asociación, la cooperación para el desarrollo no trata de actuar independientemente en beneficio de los países en desarrollo y sus poblaciones, sino colaborar con ellos. La cooperación para el desarrollo se debe considerar un esfuerzo de colaboración para ayudar a los países en desarrollo a aumentar su capacidad de hacer las cosas por sí mismos. El paternalismo no tiene cabida en este marco. En una verdadera asociación, las autoridades locales deberían ir asumiendo gradualmente la dirección, mientras sus asociados externos respaldan los esfuerzos que despliegan para asumir cada vez más responsabilidades en relación con su desarrollo.

(CAD/OCDE 1996)

Armonización de los donantes

La armonización de los donantes supone que dos o más donantes establecen una relación más estrecha entre ellos mediante i) intercambio de información, o ii) adopción de sistemas y procedimientos comunes, o iii) acuerdos de trabajo conjunto que incluyan la adopción de decisiones en común.

Esto se distingue de la definición más general de **coordinación de la ayuda**, proceso que abarca tanto a los donantes como a los países asociados y que debe ser dirigido por los países asociados.

La armonización de los donantes será con frecuencia la segunda mejor solución después de la coordinación de la ayuda por los países asociados. Pero la armonización puede proporcionar una vía útil hacia otras formas de coordinación de la ayuda más estables y sostenibles. Ahora bien, se debe tener cuidado de consultar siempre con los países asociados, a fin de asegurar que la armonización de los donantes se logre en interés de esos países. Si se articula correctamente, la armonización de los donantes puede complementar a la coordinación de la ayuda, ampliando el alcance de la labor conjunta y facilitando el establecimiento de sistemas y procedimientos eficaces.

CAD/OCDE (2002a); CAD/OCDE (2002b)

La asociación se pone en funcionamiento de distinta forma en cada contexto. Sus principales aspectos son:

- ▶ **Supervisión y coordinación.** Este proceso debe estar a cargo del gobierno y se suele llevar a cabo mediante grupos de enlace o comités directivos de alto nivel, en los que participan los principales interesados. Normalmente, tiene lugar un proceso definido de examen anual y de procedimientos convenidos para determinar, supervisar y evaluar, y diseñar programas sectoriales. Los grupos de coordinación de los distintos donantes pueden ayudar también en este proceso, haciendo que los donantes acudan a las reuniones con el gobierno con un criterio común y, de esta manera, se ahorre tiempo y esfuerzo a los gobiernos.
- ▶ **Cuestiones técnicas.** Por regla general, se tratan cuestiones específicas en grupos de trabajo técnicos o en estudios especiales encargados, a ser posible, por el grupo directivo general.

- **“Reglas de juego” oficiales acordadas.** En general se establecen en un memorando de entendimiento o un código de conducta, en que se especifican las obligaciones de los diferentes asociados.

2.2 Otros instrumentos de ayuda, además de los enfoques sectoriales

Hay que reconocer también los posibles defectos de los enfoques sectoriales. Es especialmente importante recordar que trabajando a nivel sectorial, es imposible buscar solución a algunos de los **“grandes problemas”**, lo que constituye una premisa esencial para lograr mejoras sostenidas en los resultados en materia de salud.

2.2.1 ¿Qué queremos decir con “grandes problemas”?

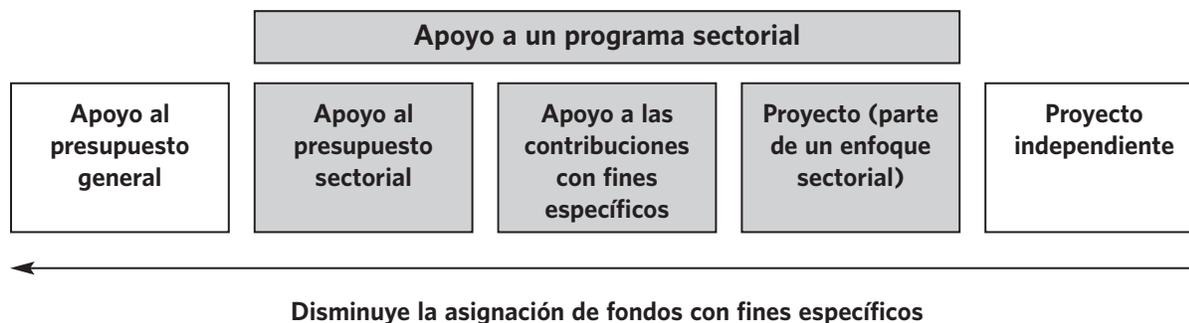
En este caso estamos pensando en:

- cuestiones relacionadas con la dotación de personal del sector público (motivación, capacitación, supervisión y trayectoria profesional) vinculadas a reformas más amplias de la administración pública;
- cuestiones relacionadas con la gestión de las finanzas y los gastos públicos (por ejemplo, la falta de asignación de recursos a programas prioritarios, asignación de recursos de manera distinta a la contemplada en el presupuesto, libertad limitada para reasignar recursos para un mejor aprovechamiento);
- cuestiones relacionadas con la reforma del sector público, como la descentralización.

Son muchas las posibilidades de influir en estos procesos por conducto de los enfoques sectoriales. Los donantes y el personal del ministerio pueden señalar estas cuestiones a la atención de los altos funcionarios encargados de formular las políticas del Ministerio de Hacienda y sensibilizarlos acerca de los efectos que están teniendo en los resultados del sector. Sin embargo, es difícil realmente *buscar solución* a estas cuestiones desde una perspectiva sectorial. La experiencia ha demostrado que es difícil impulsar reformas de la gestión de las finanzas públicas desde el ministerio competente, pero si existe un programa de reforma en el sector financiero se podrían obtener amplios beneficios para el programa del sector de la salud.

Con arreglo a las condiciones existentes en cada país anfitrión y a la presencia o la ausencia de un programa de reforma de la gestión de las finanzas públicas más amplio, algunos donantes han aplicado un enfoque diferente (**apoyo al presupuesto general**) para comenzar a trabajar con el gobierno, a fin de empezar realmente a buscar solución a estos grandes problemas. Algunos donantes ya prestan **apoyo al presupuesto del sector**: fondos que se mancomunan con los del gobierno y se distribuyen por medio de los sistemas estatales y que se pueden utilizar para cualquier fin *dentro* del sector, siempre y cuando apoyen al programa sectorial.

No obstante, el **apoyo al presupuesto general** va un poco más allá, al aportar su contribución al presupuesto general nacional, y las condiciones para la provisión de esta ayuda se centran en que las medidas normativas que se adopten estén relacionadas con las prioridades generales del presupuesto, y no con las de algún sector en particular.



Por ejemplo, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) ha abandonado el enfoque sectorial de la salud en Tanzania y presta su apoyo directamente al Ministerio de Hacienda. En la práctica, no asigna sus fondos a ningún fin o sector en particular. Semejante proceder podría tener sentido cuando el donante considera que los procesos a nivel sectorial marchan como es debido y están muy avanzados y que las principales limitaciones al logro de nuevos progresos están fuera del sector.

El DFID y el Banco Mundial también han aplicado un enfoque diferente en distintas circunstancias en Bangladesh con su método de “asignación de fondos por etapas” para reembolsar al Gobierno de Bangladesh los gastos en que todavía no se ha incurrido. La tasa porcentual de reembolsos con cargo al fondo común, que se establezca en el marco del enfoque sectorial, se aprueba a nivel de diálogo de políticas y reflejará los adelantos logrados en cuestiones fundamentales relacionadas con la reforma.

En la sección 4 se analiza a fondo el proceso mediante el cual los donantes pueden pasar de una situación previa al enfoque sectorial al establecimiento de un enfoque sectorial, acuerdos sobre la financiación común y, en última instancia, un cambio que trasciende los enfoques sectoriales y se convierte directamente en apoyo al presupuesto general.

2.2.2 Algunas conclusiones: ¿cuál es el mejor enfoque?

Se han analizado varios enfoques que se pueden adoptar: proyectos (sea dentro de un programa sectorial o independientes), apoyo a un programa sectorial (por medio de apoyo al proyecto o al presupuesto) y apoyo al presupuesto general. ¿Cuál es el mejor?

En última instancia, la respuesta depende de la situación del país. Se puede utilizar más de un instrumento de ayuda para apoyar la lucha contra la pobreza. A decir verdad, muchos donantes no están dispuestos a utilizar exclusivamente uno de los enfoques y prefieren distribuir los riesgos utilizando más de un enfoque.

Los **proyectos** pueden desempeñar una función válida cuando los enfoques sectoriales o el apoyo al presupuesto no son apropiados. También, en determinadas circunstancias limitadas, puede ser conveniente ponerlos en práctica conjuntamente con los enfoques sectoriales o el apoyo al presupuesto. La finalidad del diseño del proyecto debe ser siempre promover la coordinación y minimizar los costos de transacción. Hay que adaptar los enfoques a las necesidades locales, considerando los acuerdos actuales sobre la gestión de la ayuda y el grado de compromiso respecto de la reducción de la pobreza y la mejora de la buena gestión pública.

Los **programas sectoriales** suelen ser un importante paso en lo que se refiere a aumentar la eficacia de la ayuda, aunque se les tiene que considerar como un esfuerzo a largo plazo y tal vez no siempre surtan un efecto inmediato en términos de resultados. Hay algunas dificultades, limitaciones y riesgos que se tienen que tomar en consideración, aunque ya se han podido comprobar los progresos en las mejores prácticas y se pueden adoptar medidas para minimizar las inquietudes a ese respecto.

También tenemos que recordar que los programas sectoriales actúan a nivel sectorial y que no siempre pueden abordar debidamente las principales cuestiones intersectoriales que son importantes para lograr los objetivos del sector.

Otros instrumentos, como el **apoyo al presupuesto**, pueden desempeñar una importante función en algunas circunstancias. Adoptan muchos de los principios del programa sectorial, aunque en la práctica apoyan un *programa nacional* y no un *programa sectorial*, pero también permiten abordar cuestiones intersectoriales de importancia. Pueden complementar o sustituir a los programas de apoyo a nivel sectorial. Aunque su uso aumenta, todavía existen muchas limitaciones, debido fundamentalmente a que plantean un grado muy elevado de riesgo fiduciario (es decir, preocupa que los fondos no se vayan a utilizar de la forma convenida).

3 EL UNFPA y los enfoques sectoriales

En la presente sección se analizan las consecuencias generales que tiene para el UNFPA aplicar los enfoques sectoriales como medio para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, en un sentido eminentemente práctico, se examinan los cambios en los métodos de trabajo que vienen impuestos por este nuevo enfoque.

3.1 Política del UNFPA

3.2 ¿Cómo podría el UNFPA añadir valor a los enfoques sectoriales?

3.3 Nuevos métodos de trabajo: consecuencias para el personal del UNFPA

3.1 Política del UNFPA

La política del UNFPA es la de participar activamente en todos los procesos del enfoque sectorial, tanto como socio de pleno derecho como bajo la orientación general, la dirección y la responsabilidad del gobierno.

El Consejo de Administración del UNFPA ha alentado a que el Fondo⁷:

- a) participe activamente en las etapas de formulación de políticas y planificación de los enfoques sectoriales en los países que ejecutan programas;
- b) amplíe y fortalezca las competencias necesarias para asegurar la participación plena y activa del UNFPA en las etapas de formulación de políticas y planificación de los enfoques sectoriales; y
- c) siga considerando, en consulta con sus asociados, las dificultades y oportunidades que entraña que el UNFPA participe plenamente, y que examine la necesidad de introducir cambios en los reglamentos administrativos y financieros que podrían facilitar esa participación, teniendo en cuenta el marco de financiación multianual.

Se hace hincapié en que el UNFPA es un *interlocutor que colabora* más que un *asociado en la financiación*, que aporta conocimientos técnicos especializados, experiencia y conocimientos, sobre todo en las esferas de la salud sexual y reproductiva, los derechos reproductivos, las variables de población, la equidad e igualdad de género y la habilitación de las mujeres.

3.2 ¿Cómo podría el UNFPA añadir valor a los enfoques sectoriales?

Son varias las maneras en que la participación del UNFPA podría añadir valor a los enfoques sectoriales.

Hasta el presente, los enfoques sectoriales adolecen de dos defectos fundamentales:

- incapacidad para desarrollar la dimensión multisectorial: los enfoques sectoriales han mostrado una tendencia a permanecer dentro de los límites ministeriales y rara vez han tratado de abordar como es debido cuestiones más generales, como las relacionadas con el género y la educación; (véase el recuadro más adelante)

- tendencia a destacar la función del sector público, pese a que, en muchos países, el sector privado presta más de las tres cuartas partes de los servicios, que son financiados por particulares.

El UNFPA, y los demás miembros del sistema de las Naciones Unidas, han acumulado una gran experiencia de labor multisectorial (véase el recuadro más adelante) y también con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales. El UNFPA podría utilizar estos conocimientos para aumentar la calidad de los enfoques sectoriales y seguir promoviendo un uso más eficaz de la ayuda. Esto se pone de manifiesto también en algunas opiniones externas acerca de la manera en que el UNFPA puede contribuir al proceso de desarrollo.

... "Los asociados y los interesados directos consideran que las ventajas relativas del UNFPA son: su condición de organismo de las Naciones Unidas con capacidad para hacerse cargo del programa de El Cairo desde una posición políticamente neutral; alcance mundial; relaciones de trabajo estrechas con los gobiernos; y la capacidad del Fondo para tender un puente entre los gobiernos y la sociedad civil en relación con cuestiones delicadas que figuran en su programa, prestando especial atención al contexto cultural". (UNFPA 2002c)

3.2.1 Mejores resultados en materia de salud reproductiva

Desde la perspectiva del UNFPA, la cuestión primordial es determinar si la participación en los enfoques sectoriales mejorará los resultados en materia de salud reproductiva. Una manera de lograrlo es participar en los enfoques sectoriales. El hecho de que la finalidad de estos enfoques sea crear capacidad y fortalecer los sistemas no puede sino apoyar el mandato del UNFPA.

Los enfoques sectoriales y la labor multisectorial

Un enfoque sectorial ofrece la oportunidad de **promover la labor multisectorial**. Los enfoques sectoriales tienen que vincularse con otros sectores, por ejemplo, respecto de la educación sexual en las escuelas o la violencia en el hogar. Pese a que la labor multisectorial ha demostrado ser a menudo problemática en los enfoques sectoriales, los asociados suelen reconocer las ventajas del UNFPA en el tratamiento de este problema. Ejemplos de posible labor multisectorial son los siguientes:

- La invitación a otros sectores para que participen en las actividades de seguimiento pertinentes. Por ejemplo, el sector de la enseñanza podría interesarse en el conocimiento que tienen los adolescentes acerca del sexo sin riesgos.
- La inclusión de actividades multisectoriales en los planes de acción sectorial (y su financiación). Por ejemplo, se le puede pedir explícitamente a la dependencia de nutrición que estudie la manera de vincularse a la labor de los funcionarios de divulgación agrícola.

Además, en los enfoques sectoriales se suele destacar la necesidad de **trabajar con otros ministerios**. Algunos planes de recursos humanos tal vez requieran la aprobación del Ministerio de administración pública y formación de funcionarios (u otro equivalente); para los desembolsos habrá que contar inevitablemente con el Ministerio de Hacienda; y el Ministerio de Justicia podría participar en el otorgamiento de autonomía a determinada institución.

La participación en un enfoque sectorial crea la oportunidad de demostrar de qué manera un sector puede integrar sistemáticamente los intereses multisectoriales, como la cuestión de género. Esto se especificó como una de las principales ventajas de los enfoques sectoriales en el informe al período anual de sesiones del UNFPA correspondiente a 2002 (UNFPA 2002a).

En términos generales, no podemos esperar que los programas de salud reproductiva, por muy bien concebidos que estén, obtengan los resultados deseados si no se cuenta con sistemas de salud bien establecidos. La mejora de los servicios de salud reproductiva cuando el sistema de salud es débil puede llevar, por ejemplo, a situaciones en que:

- Se capacita al personal; pero éste no recibe su paga a tiempo y rara vez está de servicio;
- Se prestan servicios gratuitos en los centros, pero hay que efectuar pagos subrepticios al personal de salud, algo inasequible para una persona pobre;
- Se establece un buen sistema de adquisición de anticonceptivos, pero no hay puntualidad en la distribución de los suministros;
- Los servicios primarios identifican la condición de salud; pero no hay servicios de consulta ni opciones de tratamiento.

Para prestar servicios de salud reproductiva eficaces no hace falta que existan sistemas de salud perfectos. Sin embargo, pueden servir de catalizador para propiciar el cambio, ya que sólo por medio de un enfoque sectorial más amplio pueden los gobiernos iniciar el largo proceso de fortalecer los sistemas.

Por consiguiente, los enfoques sectoriales podrían ayudar de distintas maneras a obtener beneficios en materia de salud reproductiva:

Ofrecen la posibilidad de elaborar políticas sectoriales que reflejen mejor los problemas y los intereses en materia de salud reproductiva.

Con su participación activa en las reuniones de alto nivel, así como en los grupos de trabajo técnicos, el UNFPA tendría la posibilidad de influir en la política oficial, movilizar apoyo para los ODM y las metas de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) y, por ende, ejercer una influencia estratégica en todo el sector. Para ello tendrá que centrar la atención selectivamente en aquellos aspectos desatendidos, en los que el UNFPA tiene conocimientos especializados concretos.

Podrían hacer aumentar el porcentaje de recursos dedicados a la salud reproductiva.

El objetivo del enfoque sectorial es aumentar la eficiencia y la eficacia generales del uso de los recursos y crear un sistema de salud que facilite la aplicación de las políticas y las prioridades nacionales. Si, como consecuencia en parte de la influencia del UNFPA, aumenta el compromiso del gobierno con la salud reproductiva, esta circunstancia se debe reflejar en mayores asignaciones de recursos y una mayor probabilidad de eficacia en la práctica.

Pueden ayudar a fortalecer los sistemas.

Los enfoques sectoriales suelen apoyar a los programas de reforma del sistema de salud. Muchas cuestiones relacionadas con la salud reproductiva son de carácter intersectorial y no se pueden abordar mediante simples proyectos. La reforma de los sistemas de salud, al hacer hincapié en cuestiones tales como una mejor planificación, supervisión y seguimiento, la integración de los servicios, y dotación de personal y remuneración suficientes, puede ayudar a abordar estos problemas en las actividades del sector, incluida la salud reproductiva.

3.2.2 Cuestiones principales para el UNFPA

Hay dos factores que apuntan a la necesidad de que el UNFPA tenga una mayor participación en los enfoques sectoriales.

El primero es que la participación en el enfoque sectorial **aumentaría la credibilidad del UNFPA**. Un organismo que reconozca los méritos del enfoque pero que no participe en el enfoque sectorial del país pierde credibilidad entre los demás donantes. Este aspecto podría ser decisivo para el UNFPA cuando esos donantes son también quienes contribuyen a su programa, y tal vez estén siendo demasiado críticos de la manera en que el UNFPA cumple su mandato.

El segundo es que **se está exigiendo al UNFPA que participe en los enfoques sectoriales**. Otros donantes y países valoran el asesoramiento técnico del UNFPA en lo que se refiere a la salud reproductiva y también su contribución en las cuestiones de género, VIH/SIDA y salud de los adolescentes. En su condición de organismo técnico de las Naciones Unidas, su neutralidad y la función que le corresponde en la elaboración de normas mundiales se tienen en gran estima. Su experiencia de labor multisectorial también se considera una de sus principales ventajas, ya que éste es uno de los aspectos en que más problemas han surgido en los enfoques sectoriales.

3.3 Nuevos métodos de trabajo: consecuencias prácticas para el personal del UNFPA

Al aplicarse un enfoque sectorial no sólo tendría que producirse un cambio en la percepción que los donantes y los países tienen del UNFPA, sino que habría que trabajar de manera diferente y, en particular, aumentar la cooperación con un grupo más diverso de interesados directos. A continuación se señala lo que significaría en la práctica para el personal del UNFPA.

Los enfoques sectoriales hacen hincapié en la política, no en los detalles.

Como parte de la práctica del enfoque sectorial, los donantes suelen analizar con mayor libertad con los altos funcionarios del gobierno problemas normativos del más alto nivel, y tienen que estar en condiciones de trabajar conjuntamente para promover cambios en la política y las prioridades.

El personal del UNFPA tendría que:

- participar desde el primer momento en los debates sobre los enfoques sectoriales para salvaguardar la salud reproductiva y otros temas de interés;
- velar por que los componentes del sector de la salud de un subprograma de salud reproductiva formen parte de cualquier enfoque sectorial en materia de salud, y no se planifiquen como actividades separadas;
- asegurar que toda la financiación que se asigne al sector sea parte del presupuesto nacional;
- participar activamente en los debates sobre los enfoques sectoriales, aprovechando al máximo la base de conocimientos de que se dispone;
- ser selectivo y asignar las prioridades a las principales cuestiones normativas que se quieren tratar, y establecer coaliciones con otros asociados para llevar adelante esos programas;
- presentar las experiencias y la información de manera tal que queden claras las vinculaciones con cuestiones más generales de la salud (por ejemplo, las reformas del sector);
- conocer más a fondo la manera en que se adoptan las decisiones en el sector y asegurar que este conocimiento realmente se utilice;
- relacionarse con otros asociados del Ministerio de Salud, además de la dependencia de salud reproductiva.

En los enfoques sectoriales, el gobierno asume la dirección, no el donante.

Anteriormente los donantes tenían un poder ilimitado para determinar las prioridades sectoriales. Todo esto causaba grandes trastornos que “obligaban” al gobierno a emplear el dinero para sufragar ciertas actividades, no porque fueran prioridades nacionales sino porque los fondos se habían asignado únicamente para fines específicos. Esto crea un verdadero problema cuando los países tienen una fuerte dependencia de la recepción de ayuda.

Con el enfoque sectorial, el gobierno asume la dirección en la determinación de las prioridades sectoriales, la selección de las estrategias y el establecimiento de los procedimientos necesarios para llevarlas a la práctica. Esto significa, en términos generales, a) que el gobierno se reúne con los donantes como grupo, y no con cada uno en particular, y asume una función de coordinación activa; y b) que los donantes financian las funciones básicas de los gobiernos y no estructuras de proyectos separadas.

Para el personal del UNFPA, esto equivaldría a:

- centrarse en la labor de promoción e *influir* en la manera en que el gobierno establece sus prioridades y asigna sus recursos. Antes se podían asignar fondos a actividades muy concretas o a partidas presupuestarias específicas y asegurar que se lograran determinados resultados. Con el enfoque sectorial no se puede garantizar que se apliquen estrategias o se realicen actividades concretas; esas decisiones competen al gobierno. Es menester tratar de *influir* en el ámbito y el contenido de cada programa que se elabore con arreglo a un enfoque sectorial por medio del diálogo con el gobierno y los demás interesados principales;
- trabajar con una amplia gama de interesados. Por ejemplo, podría ser necesario trabajar en estrecha colaboración con otras partes del ministerio, en particular los departamentos de planificación.

Diferentes arreglos para el seguimiento y el examen de los programas.

Cuando muchos ministerios de salud ya sufren las consecuencias de las serias limitaciones de su capacidad, la prestación de servicios a numerosas misiones de los donantes sólo significa recargarlos de obligaciones. Con el enfoque sectorial, los donantes no tienen ya que ocuparse de dar seguimiento a cada uno de "sus" proyectos. Esto libera al personal del país para que puedan ocuparse de sus trabajos propiamente dichos: dirigir sus departamentos y trabajar para mejorar la salud de su población.

El seguimiento, cuando se aplica el enfoque sectorial, se lleva a cabo mediante **exámenes conjuntos**. En la práctica, un proceso único y más intensivo viene a sustituir a la profusión de exámenes que se llevan a cabo durante el año (a veces en el momento más inoportuno). Para ello se fija la fecha que más convenga al gobierno y, por regla general, se celebra una reunión conjunta para examinar el desarrollo de las actividades y evaluar lo logrado, así como planificar cómo proceder en el futuro y arbitrar los compromisos financieros correspondientes.

El gobierno dirige los exámenes, pero tienen que participar todos los interesados principales. Por regla general, se lleva a cabo un examen anual y algunos consultores independientes se ocupan de evaluarlo. Los adelantos se miden en relación con un conjunto de **indicadores del rendimiento sectorial** convenidos que se basan en la información extraída de diversas fuentes, entre ellas los datos recibidos rutinariamente por medio de los sistemas de información sobre la gestión de la salud o los que se obtienen mediante encuestas periódicas, como las encuestas demográficas y de salud. Los indicadores del rendimiento sectorial suelen ser muy limitados en número y abarcan diversos grados de influencia (por ejemplo, la mortalidad materna) en el proceso (por ejemplo, los adelantos en la puesta en funcionamiento de nuevos sistemas o el fortalecimiento de los ya existentes). Su objetivo es ofrecer una imagen *equilibrada* del rendimiento del sector (y no necesariamente un panorama completo).

Para el personal del UNFPA ello entraña lo siguiente:

- Habrá que hacer una buena labor de promoción para que se incluyan los indicadores de salud reproductiva en la lista general de indicadores sectoriales. Los funcionarios que participen en las reuniones en las que se han de seleccionar los indicadores sectoriales tendrán que estar bien preparados con argumentos convincentes para que se incluyan los indicadores que consideren esenciales.
- El proceso de examen se convierte en la ocasión para sensibilizar acerca de la importancia que revisten los indicadores de salud reproductiva, especialmente aquellos que otros asociados no suelen tener mucho en cuenta, como las cuestiones de género.

- También sería necesario velar por que se disponga de suficientes especialistas en salud reproductiva para llevar a cabo el proceso de examen anual y la evaluación. Los funcionarios tendrían que determinar hasta qué punto podrían apoyar el proceso o hallar medios alternativos de prestar ese apoyo.

Distintos arreglos financieros

Aunque la ventaja del UNFPA radica en sus conocimientos técnicos especializados, es importante que el personal sea consciente de algunos de los problemas implícitos en la financiación sectorial, a fin de velar por que el organismo preste apoyo en forma tal que se optimice su influencia e impacto a nivel normativo y de ejecución. Para el personal del UNFPA esto significaría lo siguiente:

- Los planes de gastos del UNFPA tienen que ser transparentes. Todo programa sectorial formulado como parte de una práctica de enfoque sectorial tiene que contar con recursos suficientes. Para estar seguro de ello, el gobierno tiene que tener una idea razonable de la manera en que los principales donantes se proponen apoyar el programa (¿con cuánto? ¿cuándo? ¿para qué?). El UNFPA, al igual que los demás donantes, tendrá que exponer de manera franca y transparente sus futuras intenciones de financiación, poniendo en conocimiento del gobierno lo que se propone lograr y cuándo, y también cumplir esos compromisos. También tendrá que ajustarse al ciclo presupuestario del gobierno (y no al ciclo del UNFPA) y proporcionar información en el formato de presentación que determine el gobierno (y no en el del UNFPA).
- Hay que determinar los planes de gastos del sector. Un programa sectorial lleva implícitos una “política sectorial y un solo programa de gastos”. La consideración más importante respecto de la financiación de un programa sectorial no es tanto las modalidades de financiación que se utilicen sino la posibilidad de cerciorarse de que todas cuadren, y en qué se van a gastar los fondos. Para poder llegar a un acuerdo sobre las prioridades en materia de financiación (en particular cuando los recursos son escasos en algunos países que dependen mucho de la ayuda), el gobierno y los donantes tienen que poder determinar conjuntamente de qué recursos se podrá disponer en general para el sector en los próximos años, tanto los que aportará el gobierno como los que proporcionen los donantes. Las intenciones de gastos futuros suelen establecerse en un marco de gastos a mediano plazo.

En resumen, como parte del proceso de enfoques sectoriales, el personal tendría que evaluar no sólo el presupuesto de la dependencia de salud reproductiva (como sería el caso en un enfoque basado en los proyectos o mediante un programa de salud reproductiva) sino los planes de gastos del sector en su conjunto, y determinar las consecuencias que ello implica para la salud reproductiva. Habría que tomar también en consideración la cuestión de cómo encauzar los fondos para apoyar un programa sectorial. ¿Habría que seguir asignando fondos para actividades distintas o estar dispuesto a mancomunar fondos con otros donantes? En las secciones que siguen se analiza esta cuestión con más detalle.

3.3.1 Resumen de las consecuencias para el UNFPA

Resumamos las principales consecuencias de los enfoques sectoriales y el modo en que afectan al UNFPA :

¿De qué manera difiere el enfoque cuando se trata de un programa sectorial (en comparación con un enfoque basado en los proyectos)?

Se producen cambios en la relación **entre los donantes y el gobierno...**

- programación plurianual de la ayuda
- uso de indicadores comunes de resultados

- establecimiento de un marco común para la coordinación de la ayuda
- suministro de toda la información sobre las corrientes de ayuda
- apoyo a la dirección en la coordinación de la ayuda

... en el seno de la comunidad de donantes...

- mayor intercambio de información
- acuerdo explícito sobre las funciones
- intercambio de ejemplos de procedimientos comunes
- menos dependencia de los procedimientos comunes mundiales

... y también cambian las prácticas **dentro de las organizaciones donantes:**

- necesidad de armonización entre los promotores de alto nivel
- descentralización de la adopción de decisiones
- asegurar que los administradores de programas sepan cuál es el grado de flexibilidad
- una gestión más idónea de los recursos humanos

¿Por qué se facilitará el logro de nuestros objetivos sectoriales?

Hay más probabilidades de que se apliquen la visión y las estrategias propias o elaboradas conjuntamente.

¿De qué manera puede el UNFPA influir en el proceso?

El UNFPA aporta ventajas específicas al proceso. Su larga su experiencia en el trato con organizaciones no gubernamentales e instituciones de fuera del sector de la salud, puede contribuir a que participen en debates sobre políticas.

¿Cuáles son las ventajas de estar *dentro* y no *fuera* del programa sectorial?

Quedar fuera de cualquier enfoque sectorial dejaría al UNFPA fuera de muchos de los principales debates que afectan a los resultados de la salud reproductiva. También quedarían muy limitadas las posibilidades del UNFPA de poder influir sobre los demás y de aprovechar la experiencia de otros interesados directos.

3.3.2 Conclusiones

En la presente sección se han descrito las ventajas que le podría reportar al UNFPA su apoyo a los programas sectoriales. En resumen, el apoyo al enfoque sectorial ofrecería:

- la posibilidad de formular políticas sectoriales que reflejaran mejor los problemas e intereses en materia de salud reproductiva;
- la posibilidad de que se asignase a la salud reproductiva un mayor porcentaje de los recursos disponibles;
- la mejora de los sistemas de salud, con el consiguiente aumento de la calidad de todos los servicios de salud;
- el aumento de la credibilidad del UNFPA y de su capacidad para influir en la política.

Los enfoques sectoriales tienen también posibles inconvenientes y limitaciones, que habría que reconocer, junto con las posibles formas de buscarles solución. En particular, no se puede hallar solución a algunos de

los “grandes problemas” (lo que constituye una premisa esencial para lograr mejoras sostenidas en los resultados de la salud) trabajando a nivel sectorial. Ejemplos de “grandes problemas” son:

- los problemas de la dotación de personal del sector público (motivación, capacitación, supervisión y perspectivas de carrera) vinculados a reformas más generales de la administración pública ;
- los problemas de gestión financiera y de gestión de los gastos públicos (por ejemplo, la no asignación de recursos a programas prioritarios, asignación de fondos sin tener en cuenta el presupuesto, libertad limitada para reasignar recursos donde mejor se puedan utilizar);
- los problemas de la reforma del sector público, como la descentralización.

No obstante, mucho se puede hacer en el marco de un enfoque sectorial para influir en estos procesos, y no menos importante es el hecho de que los donantes y el gobierno pueden señalar estos problemas a la atención del personal directivo del Ministerio de Hacienda encargado de trazar la política y concienciarlos de la influencia que ejercen en los resultados económicos del sector. Como ya se señaló, algunos donantes han utilizado un enfoque general del apoyo presupuestario, a fin de empezar a trabajar con el gobierno en la búsqueda de soluciones a los grandes problemas.

4 El enfoque sectorial en detalle

En esta sección se presentan los “**aspectos básicos**” de cómo apoyar un programa sectorial.

Se explica el proceso mediante el cual se establece un enfoque sectorial: desde la formulación de la política y los diversos procesos de asociación (coordinación, consulta y armonización) hasta las cuestiones relacionadas con la financiación (marcos de gastos a mediano plazo; cómo encauzar los recursos; condiciones; asignación de recursos; rendición de cuentas; fondos mancomunados).

En relación con cada uno de los componentes, en la sección se destacan cuestiones y consideraciones específicas que atañen al UNFPA.

4.1 Formulación de la política y la estrategia

4.2 Procesos de asociación

4.3 Supervisión del rendimiento

4.4 Cuestiones relacionadas con la financiación

4.1 Formulación de la política y la estrategia

Las diferentes etapas de este proceso pueden incluir:

- una **política sectorial**;
- un **plan estratégico sectorial**, en ocasiones precedido por una “declaración de intenciones” oficial;
- un **plan y un presupuesto de mediano plazo** (que podría estar separado o formar parte del plan estratégico);
- un memorando **de entendimiento** firmado entre el gobierno y los asociados para el desarrollo externos (precedido tal vez por una “**declaración de intenciones**”) que podría incorporar un **código de conducta**, en que se establecería un procedimiento para la solución de las controversias;
- **etapas** acordadas para la evaluación (que culminaría en un plan de supervisión del rendimiento).

Este proceso suele tener lugar en un marco de diversas reuniones de los interesados que a veces se prolongan demasiado. El proceso relacionado con la política sectorial se puede utilizar también para influir en los procesos nacionales y viceversa. En la práctica, suele producirse una falta de concordancia, por ejemplo, entre lo que se dice acerca de un sector en el DELP y lo que se incluye en los programas sectoriales. Esta cuestión se analiza con más detalle en la sección 5.

La política sectorial tiene que estar en consonancia con la estrategia general nacional de los gobiernos establecida en el DELP (si existe). El documento mismo debe haber sido redactado por el gobierno y contar con apoyo a un alto nivel político.

En la política sectorial se deben establecer los principios, objetivos y estrategias básicos del sector. No debe ser un plan detallado rígido, sino más bien establecer un proceso claro mediante el cual la política se modifica y actualiza. En cuanto a los detalles, se debe centrar en las cuestiones de importancia. No puede abordar

Política sectorial

La política sectorial es una declaración de los objetivos del gobierno en relación con un sector y un resumen de cómo se van a lograr. Explica la función que se propone para el gobierno y las entidades no gubernamentales del sector. Distingue entre las actividades orientadas a reglamentar la prestación de servicios contratados en el mercado y la financiación directa o la prestación de servicios por el gobierno. A menudo incluye un conjunto de objetivos relacionados con el nivel de acceso a los servicios estatales deseado, la calidad mínima aceptable de esos servicios y, en su caso, los fondos que se podrían recaudar por prestarlos.

Las políticas sectoriales, por regla general, surgen a partir de muy diversas decisiones del gobierno, algunas jurídicas, otras administrativas y otras presupuestarias. Para determinar cuál es la política sectorial, a veces hace falta remitirse a varios documentos. Con el tiempo se puede perder la claridad de los objetivos y la estrategia, ya que se producen duplicaciones y discrepancias. La formulación de un solo documento sobre la política sectorial aporta más transparencia a la política de manera que se pueda restablecer un enfoque coherente y unificado.

(CE 2003)

todos los problemas pendientes, sino establecer principios claros que sirvan de base para la adopción de decisiones. La política sectorial tiene que contar con respaldo al más alto nivel político del gobierno y del parlamento, así como de la sociedad civil.

Lo fundamental para que un programa sectorial tenga éxito es la existencia de una política sectorial coherente que se aplique de manera sistemática. Pero, ¿en qué consiste una "buena política"? Para responder, es conveniente hacerse otras preguntas, algunas generales y otras más específicas.

4.1.1 Formulación de una política y una estrategia: resumen de cuestiones que atañen al UNFPA

¿En qué difiere la prestación de apoyo sectorial del enfoque basado en los proyectos?

Las principales diferencias son:

- Los principales interesados tienen la **oportunidad de debatir sobre importantes cuestiones sectoriales**;
- El cometido general de la política y el plan estratégico del sector se **acuerda entre todos los asociados**, aunque podría haber desacuerdo sobre algunos detalles. Tal vez demore más su elaboración, pero el esfuerzo vale la pena;
- Hay una **estrategia sectorial global**, y un programa de trabajo y un plan de gastos únicos, en lugar de una multitud de proyectos distintos que reflejan las preferencias de los donantes y no las del gobierno y que, en el mejor de los casos, guardan escasa relación con las prioridades nacionales;
- Hay **más transparencia** en la financiación, en el sentido de que es probable que las estrategias formuladas sean más realizables y sostenibles, y sea posible evaluar la coherencia entre la asignación de recursos y las prioridades nacionales;
- Está **más clara la fijación de responsabilidad**, pues hay acuerdo sobre quién es responsable de qué y sobre los principios que sustentan los acuerdos de asociación;

¿Cuán buena es una política sectorial? Una lista de comprobación

Preguntas generales

1. ¿Es compatible con los objetivos estratégicos nacionales del propio gobierno y con el mandato de su organismo?
2. ¿Se basa en una visión apropiada, realizable y viable de la función del gobierno?

Preguntas específicas

3. ¿Son claros los objetivos declarados de la política sectorial? ¿Es coherente y fácilmente comprensible la estrategia para lograrlos?
4. ¿Constituye la política sectorial un fundamento válido para decidir cómo se asignan los recursos?
5. ¿Incluyen las políticas sobre prestación de servicios metas concretas de acceso, normas de calidad definidas y una declaración inequívoca del nivel de subvención pública deseado?
6. ¿Hay indicios de que la estrategia se pueda realizar (en función de los recursos proyectados a mediano plazo) y sea viable en lo que respecta a la capacidad de gestión y absorción?
7. ¿Son los objetivos del sector compatibles con los objetivos estratégicos nacionales propios del gobierno, como se enuncian en el DELP, por ejemplo?
8. ¿Se presta la debida atención a las cuestiones de género y a los problemas interrelacionados de la política de desarrollo?
9. ¿Se ha basado la política en un proceso estructurado de consulta y participación de los interesados directos del sector, incluida la sociedad civil?
10. ¿Se apoya en datos cuantitativos o cualitativos de las encuestas acerca de las demandas e intereses de los principales usuarios de servicios públicos del sector?

Función del gobierno

11. ¿Está bien definida la función que se espera del gobierno en el sector? ¿Se han formulado con claridad las razones para asumir esta función? ¿Se ha establecido alguna distinción entre la función para regular las condiciones del mercado, la intervención para rectificar la inoperancia del mercado y la intervención para lograr objetivos sociales?
12. En la planificación de la estrategia sectorial para rectificar la posible inoperancia del mercado ¿se ha prestado atención a las diferentes opciones disponibles para que el gobierno actúe, concretamente: regulación de los proveedores del sector privado, instrumentación con impuestos o subvenciones para reorientar el comportamiento del sector privado, así como la prestación directa de servicios por el gobierno?
13. Cuando la función del gobierno se concibe primordialmente en relación con los objetivos sociales, como mitigación directa de la pobreza o el hambre, ¿se han especificado con claridad los grupos destinatarios y se ha definido una estrategia viable para favorecer a esos grupos?
14. En lo que se refiere a la prestación de servicios prevista por el gobierno ¿se ha establecido alguna distinción entre la *financiación* y la *prestación* de los servicios públicos?

15. ¿Aprovecha el enfoque de la *prestación* de servicios públicos las posibles mejoras de eficiencia que se pueden obtener mediante la contratación externa de servicios públicos a las organizaciones no gubernamentales o al sector privado?
16. ¿Tiene también en cuenta las complicaciones de la definición, gestión y supervisión de los contratos al determinar qué funciones de prestación de servicios se van a contratar?
17. En general, ¿se basa la política sectorial en una visión apropiada, realizable y viable de la función del gobierno?

Compatibilidad con la política nacional de desarrollo

18. ¿Se han presentado de forma clara y coherente los objetivos nacionales de desarrollo, con metas cuantitativas y cualitativas que guíen la adopción de decisiones?
19. ¿Parecen ser las metas estratégicas generalmente realistas y realizables, habida cuenta de los datos disponibles sobre las perspectivas de aumento de los ingresos y de recepción de financiación externa?
20. ¿Se presta la debida atención a la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible, la promoción del sector privado y la integración en la economía mundial?
21. ¿Aborda debidamente los principios interrelacionados de la igualdad de género?
22. ¿Se basó la estrategia en procesos nacionales de consulta en los que los representantes políticos, la sociedad civil y el sector privado aportaron su contribución?
23. ¿Hasta qué punto apoyan la estrategia otros organismos de financiación externa?

Claridad en la fijación de funciones y responsabilidades

24. ¿Se comprenden con claridad la misión y la función del ministerio del sector?
25. ¿Existen discrepancias entre la función *de facto* del ministerio, la función prevista en el programa sectorial y la función *de jure* definida en la legislación y en las ordenanzas de servicios públicos? ¿Tienen suficiente importancia esas discrepancias como para crear posibles confusiones?
26. ¿Están bien definidas las funciones de regulación y de prestación de servicios del ministerio?
27. En lo que respecta a la prestación de servicios, ¿existe alguna distinción entre la *financiación* y la *ejecución* que permita la contratación externa de la prestación de servicios con el sector privado o las organizaciones no gubernamentales?
28. ¿Está claramente definido el marco de regulación para la participación de entidades no gubernamentales en el sector?
29. Tal vez, la consideración más importante: ¿se respeta el marco normativo, o está sujeto a decisiones arbitrarias y posibles prácticas corruptas?
30. ¿Está bien estructurada y es positiva la relación entre el ministerio del sector y el Ministerio de Hacienda?
31. ¿Están claros los acuerdos sobre prestación de servicios de forma descentralizada? En particular, ¿se definen con claridad las funciones relativas del ministerio del sector, otros ministerios centrales, los gobiernos locales y las asociaciones locales? ¿Se contemplan como es debido los requisitos para la financiación, la prestación de servicios, el establecimiento de estándares y normas, y las tareas de supervisión e inspección?

32. En la medida en que existan deficiencias en algunas de esas esferas, ¿hasta qué punto podrían limitar la ejecución del programa sectorial? ¿Se les puede hallar solución? y, en tal caso, ¿se ha previsto debidamente en el programa sectorial?

33. Si no es factible hallar solución a corto o mediano plazo, ¿se han tomado en consideración como es debido las consecuencias para la elaboración y la ejecución del programa sectorial?

(Adaptado de CE 2003)

- Existen **metas comunes acordadas**, así como el reconocimiento de los donantes de que es importante seguir de cerca el rendimiento de las actividades de todo el sector, y no únicamente de aquellas partes que se están financiando.

¿Se facilitará así el logro de nuestros objetivos sectoriales?

El enfoque sectorial deberá llevar a la adopción de políticas más coherentes (en favor de los pobres) y dado que la visión es compartida, las posibilidades de una aplicación efectiva deberían ser mayores. Esto debería mejorar los resultados en materia de salud a medio y a largo plazo.

¿Cómo puede influir el UNFPA en el proceso?

El UNFPA podría plantear un conjunto de cuestiones importantes. Es característico que, en relación con el programa sectorial, se lleven a cabo actividades que son responsabilidad directa del Ministerio de Salud. Por lo tanto, se tiende a hacer hincapié en el gasto público del Ministerio de Salud y del gobierno local. En la práctica, sabemos que el sector privado financia o se encarga de prestar la mayoría de los servicios de salud, ya sean organizaciones mercantiles o sin fines de lucro. Sabemos también que los resultados en materia de salud dependen en gran medida de las aportaciones de los demás sectores, sobre todo en materia de educación, agua y saneamiento. Aunque en muchos documentos normativos se aborda la necesidad de adoptar un **criterio multisectorial**, en muy pocos casos se consigue. Ejemplos de cuestiones intersectoriales importantes que tienden a descuidarse son: la juventud, la habilitación de la mujer, la mutilación genital femenina, la edad de contraer matrimonio de las jóvenes o la prevención del VIH/SIDA. En todas estas esferas el UNFPA tendría la posibilidad de influir en el debate.

No podrían garantizarse los resultados, como podría hacerse si se tratara de proyectos. En cambio, al apoyar un programa sectorial, el objetivo es **influir**, lo que requeriría:

Más hincapié en la actividad de promoción. El organismo tendría que dedicar esfuerzos explícitos y complementarios para promover su programa político y destacarse en el contexto del desarrollo mediante:

- la promoción del apoyo a las metas de la CIPD en el marco de la reducción de la pobreza y su contribución al logro de los ODM;
- la articulación detallada de un programa normativo más claro en las esferas de los derechos y la salud sexual y reproductiva, la igualdad de género, la habilitación de la mujer, y la población y el desarrollo sostenible, en el contexto de las prioridades regionales y las necesidades de los países;
- el fortalecimiento y la coordinación de las asociaciones con otros interesados, a fin de apoyar la CIPD y las recomendaciones dimanantes de acuerdos y conferencias internacionales pertinentes;
- la movilización de recursos para la aplicación de la CIPD a nivel mundial, regional y nacional;

Actuar de manera más estratégica. Se ha alegado⁸ que, en el pasado, el UNFPA no actuaba de manera estratégica:

“En lugar de tratar inútilmente de asistir directamente a un mayor sector de la población total de cada país mediante actividades, de por sí limitadas, financiadas por el UNFPA, se debería hacer hincapié en canalizar una base de recursos más amplia para lograr los mismos resultados”.

“Muchos programas y proyectos de países todavía se centran en actividades y servicios sin considerar debidamente sus posibilidades de duplicación, generalización o sostenibilidad. Muy a menudo, esas actividades benefician solo a una pequeña parte de la población necesitada, no contribuyen a los nuevos enfoques o perspectivas y su impacto no va más allá de la duración del proyecto”.

*“La eficacia de las intervenciones programáticas del Fondo y, en consecuencia, su visibilidad y capacidad para desempeñar una función efectiva en la programación general del desarrollo, **a veces se ve obstaculizada por un enfoque compartimentado de las cuestiones críticas que atañen o interesan a su mandato.** Esto impide que el Fondo logre utilizar, de manera coherente y sinérgica, toda la gama de sus conocimientos especializados para resolver problemas específicos o abordar cuestiones decisivas a nivel nacional, regional y mundial”.*

Independientemente de si son justas o no estas declaraciones, ¿qué cabría hacer al respecto? A continuación figuran ejemplos de lo que podría ser un enfoque más estratégico de la programación.

- ▶ En **China**, el programa del país prestó asistencia al gobierno en 32 municipalidades para que reemplazaran el enfoque administrativo de la planificación de la familia por un enfoque de salud reproductiva de calidad orientado a los usuarios. El éxito logrado con esta experiencia hizo que el gobierno aplicara el mismo enfoque en otras 827 municipalidades.
- ▶ En **México**, los conocimientos técnicos especializados del Fondo en materia de población, pobreza y medio ambiente permitieron aplicar un proyecto en pequeña escala de lucha contra la pobreza, elaborado por la Oficina del país para Chiapas (una de las regiones más pobres del país), a fin de atraer recursos de la Fundación de las Naciones Unidas. Esto, a su vez, suscitó reacciones, tanto del Gobierno federal como del gobierno del Estado de Chiapas, de manera que se podrá disponer de recursos por un valor aproximado de 15 millones de dólares para una estrategia de lucha contra la pobreza de amplia base. De manera análoga, las ventajas relativas del Fondo en la esfera de la recopilación y el análisis de los datos, además de su disponibilidad de conocimientos técnicos especializados, le han permitido ayudar a muchos países a movilizar recursos suficientes para la realización de los tan necesarios censos de población.

Para conseguir influencia hay que utilizar una **buena táctica**, y ello requiere identificar los **puntos de entrada apropiados** que permitirían a la organización ampliar al máximo su influencia:

“Los datos sobre población y desarrollo y los esfuerzos normativos pueden servir como punto de entrada sólido para el UNFPA en diálogos sobre desarrollo más amplios (al igual que la labor relativa a la seguridad en el uso de productos anticonceptivos proporciona al Fondo un “asiento a la mesa” de los debates más generales sobre salud reproductiva). La posición del UNFPA como organismo de desarrollo se refuerza gracias a sus actividades en esta esfera y a su apoyo a la creación de capacidad en las instituciones regionales, nacionales y subnacionales”⁹.

¿Cuáles son las ventajas de estar dentro y no fuera del programa sectorial?

Estar fuera del enfoque sectorial significaría que el UNFPA no podría participar plenamente en el diálogo de política en curso. Si bien todavía podría analizar con el ministerio los enfoques y problemas técnicos directamente relacionados con su mandato, su influencia en algunas de las cuestiones normativas más generales que afectan a los resultados en materia de salud reproductiva sería mínima o nula.

4.2 Procesos de asociación

Los procesos de asociación abarcan la **coordinación**, la **consulta** y los esfuerzos para **armonizar** los distintos enfoques.

No existe un enfoque único para establecer acuerdos de asociación. En la práctica, pocas veces surgen de manera previsible, en una secuencia lineal, bien definida. Más bien evolucionan; comienzan con “acuerdos informales” sobre políticas y prioridades de programación, con el tiempo se convierten en acuerdos y compromisos de carácter más formal y métodos más estructurados para trabajar juntos.

Los acuerdos de asociación formales pueden incluir:

- Una **declaración de intenciones**: por ejemplo, aplicar un enfoque sectorial (Ghana, Indonesia; Mozambique);
- Un **programa de trabajo en colaboración**: que incluye acuerdos anuales sobre la fijación de objetivos de resultados y etapas en relación con cada uno de sus principales componentes (Ghana, Tanzania, Uganda);
- Un **memorando de entendimiento** formal entre los asociados que participan en el sistema común de gestión;
- Un **código de prácticas** acordado que abarque cuestiones más generales relacionadas con la conducta de los organismos de financiación y del gobierno, que no se hayan incluido en el memorando de entendimiento específico (por ejemplo, EU Horizon 2000, Draft Ethiopia ESDP/PAP).

Examinemos ahora los principales componentes para analizar algunas de los principales interrogantes que plantean.

Coordinación: una lista de comprobación

1. ¿Está clara la dirección del gobierno en el proceso de coordinación? Por ejemplo, ¿organiza y preside el ministerio del sector los grupos consultivos, los grupos de trabajo y otros arreglos de esa índole? ¿realiza las funciones de secretaría?
2. ¿Tienen totalmente en claro todas las partes la estructura, el calendario y el contenido de los procesos de planificación y examen?
3. ¿Existe una relación clara (y eficaz) entre las estructuras establecidas para la coordinación de los donantes y las redes de consulta más amplias introducidas para la participación de otros interesados en el programa sectorial?
4. ¿Existe una clara definición del sentido de participación en el enfoque sectorial/programa sectorial? ¿Existe un marco para tratar con los donantes que no están participando?
5. ¿Se ha definido y acordado la base de la participación en un memorando de entendimiento?
6. ¿Incluye ese memorando procedimientos acordados para la solución de controversias?
7. ¿Existe un proceso paralelo para promover la coordinación entre donantes que apoyan el programa sectorial?

Es importante también recordar que, pese a la importancia de las estructuras, lo que realmente importa es el contenido de esas estructuras. (Adaptado de CE 2003)

Mecanismos de coordinación: el enfoque en Ghana

El Ministerio de Salud y sus asociados llevan a cabo conjuntamente exámenes anuales, cumbres bienales y reuniones mensuales de los asociados de la salud, presididas por el Ministerio. Los asociados aportan también su contribución a aspectos técnicos concretos, por conducto de grupos de trabajo y de comités. En cada cumbre bienal se prepara un memorando de entendimiento que rige los acuerdos concertados entre los asociados del sector de la salud (Gobierno de Ghana y donantes). También se lleva a cabo un examen anual conjunto de los asociados y el Ministerio de Salud, en que se informa de los progresos logrados en la ejecución el programa de trabajo.

El examen de los enfoques sectoriales se realiza siempre en reuniones conjuntas de los asociados y el Ministerio de Salud. En ellas se llevan a cabo análisis de seguimiento a nivel local y de distrito, exámenes regionales y exámenes de los organismos nacionales, mientras que un equipo conjunto de donantes y funcionarios del Ministerio evalúa el rendimiento general en relación con los planes en el momento cumbre de este proceso de examen. En el caso de proyectos no incluidos en el enfoque sectorial (por ejemplo, OJCI), se llevan a cabo exámenes de cada proyecto por separado, no obstante, los sistemas de seguimiento del Ministerio son la fuente de datos para todos esos tipos de exámenes.

En Ghana no hay mecanismos de coordinación de donantes, pero sin embargo todavía quedan algunos proyectos no incluidos en el enfoque sectorial y actividades con recursos asignados que requieren la interacción entre los distintos representantes de los asociados y los funcionarios del Ministerio de Salud en aspectos técnicos específicos, así como sistemas de coordinación y planificación separados.

El Gobierno de Ghana dirige con pleno control el programa sectorial y ha preparado todos los documentos que constituyen el fundamento del enfoque sectorial. Hay cierta tensión en estos momentos con algunos asociados acerca de la función del gobierno como "único" productor y responsable del programa de trabajo y la menor participación de los donantes en los debates y la supervisión de las políticas.

(Jefferys 2003)

4.2.1 Coordinación

El sistema de coordinación dirigido por el gobierno es un aspecto fundamental del enfoque sectorial. De hecho, el gobierno tal vez necesite apoyo de los donantes para poner en marcha este proceso. ¿Qué determina la eficacia de un sistema de coordinación? ¿Qué obstáculos pueden surgir?

En el siguiente ejemplo de Ghana se ilustra el enfoque de la consulta que tuvo lugar en una etapa bastante avanzada del enfoque sectorial.

La consulta: una lista de comprobación

1. ¿Se ha establecido algún mecanismo para un proceso estructurado de consulta con los beneficiarios y otros interesados directos y, de no ser así, hay algún plan concreto para crearlo?
2. ¿Establece el plan diferencia alguna entre las distintas funciones que los interesados pueden desempeñar y entre los diversos tipos de información que, por consiguiente, podría necesitarse? En particular, ¿existe una clara distinción entre los mecanismos de consulta, donde se recaban las opiniones, y las aportaciones al proceso de adopción de decisiones en que los interesados participan plenamente en la asignación de recursos o las decisiones sobre gestión de los servicios?
3. ¿Está debidamente integrada la estructura de los mecanismos de consulta en el marco de la prestación de servicios? ¿Se consulta a los beneficiarios locales y se les hace participar como es debido? ¿Se han establecido los vínculos correspondientes con el gobierno local?
4. ¿Se abordan debidamente las dificultades para obtener aportaciones que sean genuinamente representativas, en particular, las dificultades que suelen derivarse de la obtención de una representación suficiente de mujeres?
5. ¿Existe el debido equilibrio entre las encuestas cuantitativas y los procesos de participación más cualitativos?

(Adaptado de CE 2003)

4.2.2 Consulta

Establecidas la política y la estrategia sectoriales con inclusión de los costos y creados los mecanismos de coordinación eficaces, ya se cuenta con los elementos constitutivos básicos de un programa sectorial. Sin embargo, la eficacia de la ayuda puede incrementarse mediante la adopción de otras medidas para crear mecanismos de consulta eficaces, establecer un sistema de seguimiento de los resultados e iniciar el proceso de armonización de los sistemas.

En este caso también, hay muchas maneras de estructurar el proceso de consulta, y una práctica conveniente sería formular algunas preguntas acerca de cómo mejorar la eficacia de esos mecanismos en un país determinado.

4.2.3 Armonización

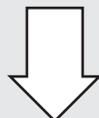
La armonización de los sistemas de presentación de informes, elaboración del presupuesto, gestión financiera y adquisición puede desempeñar una función clave en el aumento de la eficacia de la ayuda, al propiciar el **establecimiento de la dirección del gobierno** (mediante el fortalecimiento y la adopción definitiva de los sistemas estatales para encauzar la asistencia al desarrollo), y la **reducción de los costos de transacción** (utilizando un solo sistema en lugar de varios).

En el diagrama que figura a continuación se ilustran las posibles medidas encaminadas al **establecimiento de un sistema armonizado**. Se plantea la cuestión de determinar *cuándo es el momento oportuno de hacerlo*, y de si, en efecto, ese proceso tiene que basarse en una evaluación a fondo de los costos y beneficios.

Medidas encaminadas al establecimiento de un sistema armonizado

Situación inicial

El presupuesto estatal se ajusta a la política sectorial, pero cubre poco más que los gastos periódicos. Algunos proyectos que cuentan con financiación externa se programan conjuntamente con el gobierno y se incluyen en los documentos oficiales de planificación aprobados. La mayoría de los proyectos de los donantes **no** se programan de manera coherente con las políticas oficiales y la información sobre los proyectos de los donantes es incompleta.



Medidas iniciales

Intercambio de información pormenorizada sobre los proyectos que cuentan con financiación externa, lo que crea al menos la posibilidad de unificar la planificación y de que el gobierno asuma la toma de decisiones sobre la asignación de recursos.



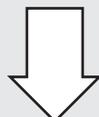
Etapa siguiente

Tiene lugar entonces la **programación general** de todos los gastos importantes del sector, mientras que las decisiones sobre asignación de recursos se basan todas en **un marco normativo y de gastos**. Los donantes presentan informes de gastos para los proyectos que financian con arreglo al ejercicio fiscal oficial y en el formato convenido. Pese a que se ha creado un sistema unificado de planificación y asignación de recursos, existen todavía diversos mecanismos contables y de habilitación de fondos.



Proceso de maduración

Se establece un **acuerdo sobre fondos mancomunados**, que **unifica los sistemas contables y de desembolso para las actividades que cuentan con financiación externa**. Sin embargo, este fondo común funciona paralelamente al sistema presupuestario y contable del gobierno. Aunque se eliminan los costos de transacción que generaba la proliferación de sistemas contables, no se contribuye a la planificación y asignación de recursos de forma unificada ni aumenta el grado de apropiación por parte del gobierno.



Situación ideal

Todos los fondos comunes se combinan y quedan bajo el control del gobierno, que aplica los procedimientos oficiales. Como resultado, se establece un sistema unificado de planificación, elaboración del presupuesto, habilitación de fondos y contabilidad dirigido por el gobierno.

4.2.4 Armonización: algunas enseñanzas de buenas prácticas

- ▶ Es muy importante utilizar los sistemas estatales, a ser posible, así como fortalecerlos y adaptarlos, si procede;
- ▶ La creación de sistemas de adquisición comunes es importante pero difícil. Sin embargo, se puede llevar a cabo paralelamente a la armonización de otros sistemas de gestión, incluido el establecimiento de acuerdos sobre fondos comunes;
- ▶ El establecimiento de procesos de examen y calendarios comunes es más importante que los procedimientos contables y de habilitación de fondos comunes al principio. Los procedimientos contables y de habilitación de fondos de los proyectos se pueden seguir utilizando en el sistema común de presentación de informes;
- ▶ Antes de establecer un sistema de financiación común, se deberá evaluar cuidadosamente la posibilidad de pasar directamente al apoyo presupuestario y el uso de los procedimientos y sistemas estatales;
- ▶ Cuando no sea posible utilizar los procedimientos presupuestarios, la creación de fondos comunes puede significar una reducción importante de los costos de transacción, siempre que una masa crítica de donantes se comprometa a usarlos. Cuando se estructuran debidamente, también pueden servir para reforzar los progresos ya logrados en la armonización de los sistemas de planificación, elaboración del presupuesto y presentación de informes.

La cuestión de los arreglos sobre el establecimiento de fondos comunes se analiza más a fondo en la sección que trata de la financiación.

Para un análisis más detallado de las recientes tendencias en el debate sobre la armonización y la alineación, véase "Harmonization and Alignment update" del HLSP Institute¹⁰.

4.3 Supervisión del rendimiento

A continuación se destacan las diferencias entre supervisión y evaluación:

La supervisión del rendimiento es un aspecto difícil: por regla general, se deja para las últimas etapas del proceso. Requiere la compilación oportuna de datos de buena calidad, lo que puede resultar difícil cuando hay poca capacidad y falta motivación para hacerlo.

Supervisión	Evaluación
<ul style="list-style-type: none">▪ Constante▪ Autoevaluación de los ejecutores y administradores del proyecto▪ Se sigue la pista de los progresos logrados▪ Verifica si se llevan a cabo las actividades y si se logran los resultados▪ Alerta de los problemas a los administradores	<ul style="list-style-type: none">▪ Periódica, en determinadas fechas▪ Por regla general, a cargo de evaluador(es) externo(s) no relacionado(s) con la actividad del programa que se evalúa▪ Análisis a fondo de logros reales frente a los proyectados▪ Responde al por qué y al cómo se lograron los resultados o a la probabilidad de un efecto en el futuro▪ Aporta opciones para la estrategia y la política

Para tener una idea completa, hay que seguir de cerca de todos los niveles del proceso, los resultados y los efectos. Ahora bien, es igualmente importante mantener el número de indicadores en límites manejables, por lo que hay que procurar que los indicadores seleccionados sean los más adecuados para indicar cuál es el rendimiento del sector en general. Está claro que el UNFPA tiene interés en que se incluyan los indicadores sobre salud reproductiva. Sin embargo, habrá que llegar a un acuerdo. El hecho de que no se incluyan determinados indicadores sectoriales no significa que no sean importantes o que no se deban supervisar.

Se debería incluir (aunque casi nunca se hace) la supervisión de las actuaciones de los donantes, en particular en lo que se refiere a las inversiones financieras y a los desembolsos de fondos. (¿Han aportado los donantes los fondos prometidos?)

Con el tiempo, habrá que determinar también los efectos de las estrategias para la reducción de la pobreza y también los resultados a nivel sectorial (especialmente para los pobres). Puede ser difícil atribuir la mejora de resultados a la aplicación de determinadas estrategias, pues es posible que los beneficios tarden en manifestarse. Por ello es importante identificar los indicadores intermedios más idóneos relacionados con los servicios de salud e indicadores que señalen el nivel de progreso de las reformas.

Los sistemas de supervisión del rendimiento deben ocuparse, en general, de los siguientes aspectos:

Proceso	Eficiencia
Resultados	Eficacia
Calidad	Equidad

En la práctica, no siempre es así, y sus respectivas dimensiones tienden a debilitarse en particular en relación con la equidad y la calidad.

4.3.1 Indicadores de la salud reproductiva

El UNFPA y la OMS han hecho una preselección de 17 indicadores de supervisión general.

1. **Tasa de fecundidad total.** Número total de hijos que habría tenido una mujer al final de su período de procreación, si se le aplicasen las tasas de fecundidad prevalentes, según la edad, en toda su vida reproductiva.
2. **Uso de anticonceptivos.** Porcentaje de mujeres en edad de procreación (15 a 49) que usan (o cuya pareja está usando) un método anticonceptivo en un momento determinado.
3. **Tasa de mortalidad materna.** Número de defunciones maternas por 100 000 nacimientos vivos.
4. **Porcentaje de mujeres atendidas, al menos una vez, durante el embarazo por personal de salud calificado por razones relacionadas con el embarazo.** Porcentaje de mujeres atendidas al menos una vez durante el embarazo por personal de salud calificado (con exclusión de parteras tradicionales, capacitadas o no) por razones relacionadas con el embarazo.

5. **Porcentaje de partos atendidos por personal de salud calificado.** Porcentaje de partos atendidos por personal de salud calificado (con exclusión de las parteras tradicionales, capacitadas o no).
6. **Número de centros con servicios esenciales básicos de obstetricia en funcionamiento por cada 500.000 habitantes.** Número de centros con servicios obstétricos esenciales básicos en funcionamiento por cada 500.000 habitantes.
7. **Número de centros con servicios obstétricos esenciales generales en funcionamiento por cada 500.000 habitantes.** Número de centros con servicios obstétricos esenciales generales en funcionamiento por cada 500.000 habitantes.
8. **Tasa de mortalidad perinatal.** Número de muertes perinatales por cada 1000 partos.
9. **Porcentaje de nacidos vivos de bajo peso al nacer.** Porcentaje de nacidos vivos con menos de 2500 g de peso.
10. **Casos seropositivos de sífilis en embarazadas que van a consulta prenatal.** Porcentaje de embarazadas (15 a 24) que asisten a consulta prenatal, cuyas muestras de sangre se han analizado en relación con la sífilis y resultan seropositivas de esta enfermedad.
11. **Porcentaje de mujeres en edad de procreación investigadas por niveles de hemoglobina que son anémicas.** Porcentaje de mujeres en edad de procreación (15 a 49) analizadas por niveles de hemoglobina inferiores a 110 g/l en las embarazadas e inferiores a 120 g/l en las no embarazadas.
12. **Porcentaje de ingresos obstétricos y ginecológicos debido a un aborto.** Porcentaje del total de casos de ingresos en centros de prestación de servicios de obstetricia y ginecología, debido a un aborto (espontáneo o inducido, con exclusión de las interrupciones planificadas del embarazo).
13. **Casos notificados de mujeres con mutilación genital femenina.** Porcentaje de mujeres entrevistadas en una encuesta comunitaria que informan haber sido objeto de mutilación genital femenina.
14. **Porcentaje de mujeres en edad de procreación con riesgo de embarazo que notifican estar tratando de quedar embarazadas desde hace dos años o más.** Porcentaje de mujeres en edad de procreación (15 a 49) con riesgo de embarazo (no embarazadas, sexualmente activas, que no usan anticonceptivos ni están lactando) que notifican estar tratando de quedar embarazadas desde hace dos años o más.
15. **Casos notificados de uretritis en hombres.** Porcentaje de hombres entre 15 y 49 años de edad entrevistados en una encuesta comunitaria que notifican episodios de uretritis en los últimos doce meses.
16. **Casos de VIH entre las embarazadas.** Porcentaje de embarazadas de 15 a 24 años que van a consulta prenatal, cuya sangre se ha analizado en relación con el VIH y resultan seropositivas.
17. **Conocimiento de las prácticas de prevención del VIH.** Porcentaje de entrevistados que relatan correctamente tres formas fundamentales de prevenir la transmisión sexual del VIH y que rechazan tres ideas falsas acerca de la transmisión o prevención del VIH.

En cuanto a los **indicadores sectoriales comunes**, la política del UNFPA sobre la presentación de informes comunes indica que los arreglos para la presentación de informes comunes son aceptables siempre que:

- a) la presentación anual de informes sobre la ejecución del programa se lleva a cabo por un equipo de expertos que representan al gobierno y a sus asociados para el desarrollo, a fin de cumplir los requisitos de presentación de informes a la Junta Ejecutiva y a los demás órganos de las Naciones Unidas; y

- b) las auditorías financieras del programa de enfoque sectorial se llevan a cabo anualmente, bien sea por el auditor general del gobierno o por un auditor independiente, a fin de cumplir los requisitos de auditoría del UNFPA.

La lista de comprobación que a continuación figura se puede utilizar como base para determinar si los acuerdos actuales son apropiados.

4.3.2 Supervisión del rendimiento: resumen de asuntos de interés para el UNFPA

¿En qué se diferencia el enfoque sectorial del enfoque basado en los proyectos?

La diferencia fundamental es que el progreso se mide gracias a un conjunto de indicadores sectoriales como parte de un proceso de examen conjunto, y no proyecto por proyecto. De ahí que el rendimiento general se mida en relación con un número relativamente pequeño de indicadores de más alto nivel. Esos indicadores deben centrarse fundamentalmente en calibrar los resultados, el acceso, la eficiencia, la equidad y la calidad en particular, aunque los dos últimos plantean grandes dificultades. En cambio, en el enfoque basado en los proyectos el rendimiento se suele medir a partir de un gran número de indicadores a nivel de los proyectos.

¿Facilitará el logro de nuestros objetivos sectoriales?

Los indicadores sectoriales, si se seleccionan bien, deben proporcionar mejores indicios de los progresos en la consecución de los objetivos relacionados con la pobreza, así como ayudar a señalar los aspectos problemáticos y los que requieren más esfuerzos.

¿Cómo puede el UNFPA influir en el proceso?

El UNFPA puede contribuir apoyando la creación de capacidad de compilación de estadísticas y datos, y participando plenamente en los exámenes anuales para asegurarse de que se ha hecho una interpretación correcta de los datos sobre el rendimiento y de que se han adoptado las medidas pertinentes.

¿Cuáles son las ventajas de estar *dentro* y no *fuera* del programa sectorial?

Es importante que la salud reproductiva figure entre los indicadores del sector. Esos indicadores deben seleccionarse de la lista de 17 indicadores básicos de la salud reproductiva, aunque en ocasiones tal vez sea necesario modificar la selección teniendo en cuenta las circunstancias locales. No todos estos indicadores se deben incluir como indicadores sectoriales, algunos serán más importantes que otros en diferentes contextos.

Si el UNFPA no participara en un enfoque sectorial, todavía sería posible utilizar sus indicadores básicos. Sin embargo, la medición del desempeño sobre la base de esos indicadores sería una cuestión a debatir entre el UNFPA y la dependencia de salud reproductiva del Ministerio de Salud y posiblemente otros altos funcionarios del Ministerio. En un enfoque sectorial, la inclusión de indicadores básicos como indicadores del sector asegura que un gran número de interesados directos muy diversos o más influyentes analicen el desempeño, lo que aumenta las posibilidades de adoptar medidas eficaces para dar una respuesta a las conclusiones.

4.4 Cuestiones relacionadas con la financiación

Como ya hemos visto, la cuestión de la financiación plantea dos interrogantes importantes: **cuánto aportar y cuándo, y de qué manera hacerlo.**

Es importante que todo programa sectorial que se elabore sea **realizable**. Muchas personas preguntan si es mejor planificar sobre la base de lo que se necesita (**presupuestación basada en las necesidades**) o sobre la base de los recursos financieros que probablemente se obtengan (**presupuestación basada en los recursos**). En la práctica, ambas maneras pueden desempeñar importantes funciones. El proceso de formulación de un programa sectorial da más posibilidades de gestionar recursos adicionales. En última instancia, todo programa sectorial se verá limitado por la cuantía de los recursos, y la financiación disponible se determinará mediante un proceso iterativo de negociación entre los ministerios sectoriales y el Ministerio de Hacienda. Al igual que ocurre en muchos países de bajos ingresos, un gran porcentaje de los recursos

Arreglos para la supervisión del rendimiento: lista de comprobación

1. ¿Se ha establecido un sistema de medición del rendimiento para el programa sectorial gracias a la dirección del gobierno?
2. ¿Han participado altos funcionarios del Ministerio y personal de estadísticas y procesamiento de datos en el equipo encargado de esta tarea? En resumen, ¿existe la idea de que las instancias superiores han tomado en serio la cuestión y que han sido suficientes las consultas internas?
3. ¿Se ha consultado con los demás interesados principales en el programa sectorial? En particular, ¿han participado en las consultas no solo los donantes y los interesados básicos del sector sino también el Ministerio de Hacienda y, en el caso de componentes descentralizados, el Ministerio de Administración Local (o su equivalente)?
4. ¿Respetan los indicadores del rendimiento seleccionados los principios SMART, es decir, que sean específicos, cuantificables, realizables, pertinentes y de duración determinada?
5. ¿Existen datos de referencia? De no ser así, ¿se está haciendo algo para obtenerlos?
6. ¿Se contemplan los requisitos necesarios para la información de gestión a corto plazo (datos sobre insumos y productos) y la medición del rendimiento (resultados y efectos)?
7. ¿Existe un marco claramente establecido para supervisar la información y verificar si es correcta?
8. ¿Se desglosan por sexo esos indicadores de manera que se puedan precisar los efectos del programa respecto de los hombres y de las mujeres?
9. ¿Es compatible el sistema de indicadores con la manera en que se han estructurado los gastos en el programa sectorial y en el marco de gastos a mediano plazo del sector? En particular, ¿se desglosan debidamente los datos por subsector, programa y, si procede, subprograma?
10. ¿Es compatible también la estructura de los indicadores con los requisitos más amplios de supervisión de la estrategia nacional de desarrollo o los DELP?
11. Por último, ¿existe un marco de examen adecuado que permita dar una respuesta administrativa idónea a las cuestiones relacionadas con la ejecución y, al mismo tiempo, facilite también las respuestas normativas y presupuestarias a cuestiones más generales relacionadas con el rendimiento?

(Adaptado de CE 2003)

procede de los donantes, de manera que un programa sectorial requiere de los donantes una actitud más abierta y transparente acerca de sus intenciones de financiación en el futuro. A los efectos del proceso de presupuestación cabría hacerse las siguientes preguntas.

Elaboración del Presupuesto: lista de comprobación

- ¿Está claro el costo de atender las necesidades de salud reproductiva?
- ¿Qué hay que hacer antes de que así sea?
- ¿Qué función me corresponde en la preparación de los gastos?
- ¿Qué apoyo necesito para hacerlo?
- ¿Qué tipos de pruebas harían falta para que el Ministerio de Hacienda preste atención y se convenza de la necesidad de asignar más recursos para la salud reproductiva?
- ¿De qué manera obtengo esa información?

4.4.1 Planes de gastos y marcos de gastos a mediano plazo

Es importante determinar los costos de los planes sectoriales y hacerlo de manera que sea compatible con la clasificación actual del presupuesto. El objetivo es establecer un **programa de gastos único y coherente**, en que se señalen y establezcan prioridades para todas las fuentes de financiación de los gastos públicos. Esto permite a los principales interesados directos determinar si se están asignando los recursos en consonancia con las prioridades nacionales declaradas.

Los programas sectoriales se incluyen cada vez más en los marcos de gastos a mediano plazo y por tal motivo están más vinculados al proceso nacional más general de presupuestación y planificación de gastos, y al DELP.

¿Por qué? La incorporación de un programa sectorial en un marco de gastos a mediano plazo aumenta la **credibilidad** de los procesos de enfoques sectoriales al demostrar la aprobación a nivel nacional de los procesos sectoriales. También deberá aumentar la **previsibilidad** de los fondos.

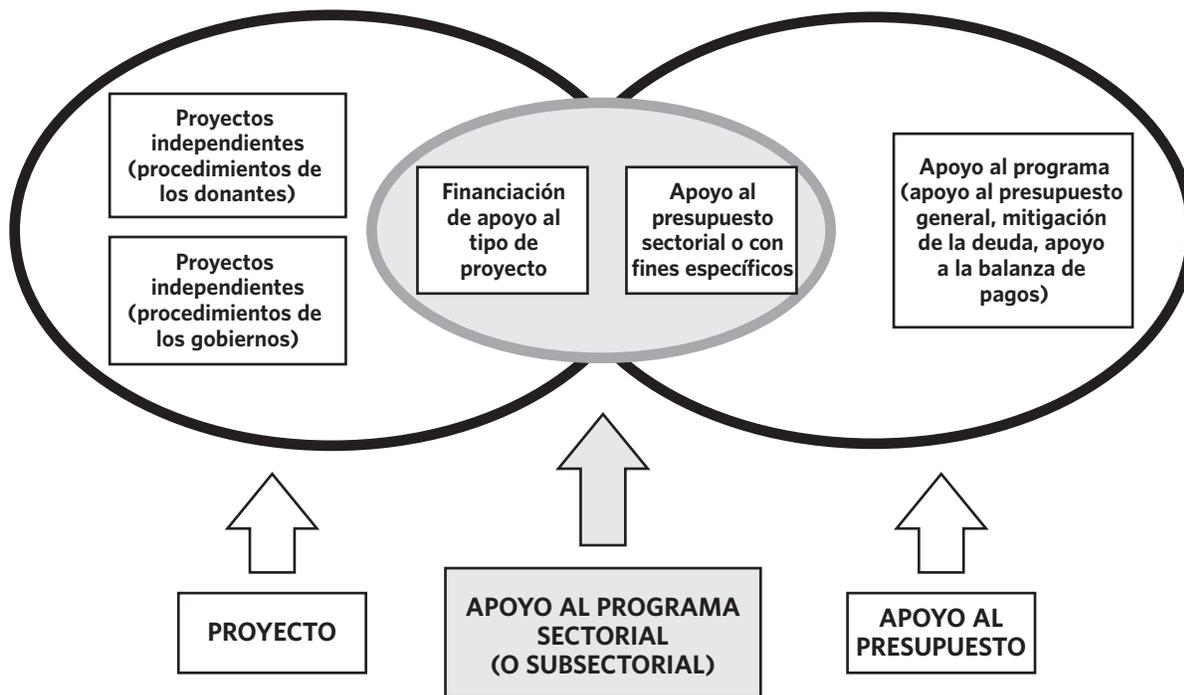
Formas de encauzar los recursos

Lo siguiente es cómo encauzar los recursos. Existen muy diversas opciones de financiación de los programas sectoriales. Como ya se mencionó, los programas sectoriales se pueden financiar por medio del **apoyo al presupuesto sectorial**, **apoyo al presupuesto con fines específicos** y mediante un **enfoque basado en los proyectos**. En algunos contextos, la mejor solución es **combinar** estos métodos.

El programa sectorial puede contar con apoyo presupuestario y apoyo al proyecto, pero no todas las formas de financiación presupuestaria o de proyectos tienen que formar parte necesariamente de ese programa.

Estos diferentes instrumentos de ayuda se pueden caracterizar según las **condiciones** implícitas, el alcance de la **asignación de fondos** y los arreglos sobre **rendición de cuentas**.

Financiación de programas sectoriales: opciones



4.4.2 Condiciones previas

Con el enfoque sectorial, hay acuerdo mutuo sobre las condiciones en que se basa el apoyo (a diferencia de las condiciones unilaterales impuestas por los donantes, relacionadas con otros enfoques que se consideran ahora en gran medida inoperantes).

A continuación se ofrecen ejemplos de condiciones a diferentes niveles.

Nivel	Tipos de condiciones
Macroeco-nómico	Reducción del déficit fiscal al 5% del PIB para 2007-2008. Aumenta al 78% el porcentaje del gasto público para los sectores sociales para 2006-2007
Sectorial	El gasto en salud aumenta al 10% del presupuesto estatal para 2005-2006. El gobierno aprobará la estrategia del sector de la salud en octubre de 2006 Las metas relativas a la tasa de mortalidad materna se logran para noviembre de 2005 24 hospitales son declarados autónomos en abril del 2008.
Proyecto	El gobierno contratará a 10 funcionarios de apoyo a las actividades del proyecto. El gobierno proporcionará 13 millones de dólares como financiación de contraparte para apoyar el proyecto.

4.4.3 Asignación de fondos

La asignación de fondos impone restricciones en cuanto a la disponibilidad de los fondos de los donantes. Como demuestra el diagrama que figura a continuación, el grado de asignación de fondos puede variar de cero (en el caso del apoyo al presupuesto general) a intensivo (para los proyectos) y un enfoque sectorial puede incorporar diferentes métodos de financiación (las áreas sombreadas).

Apoyo al presupuesto general	Apoyo al presupuesto sectorial	Apoyo al presupuesto con fines específicos	Apoyo basado en los proyectos	Proyecto independiente
No se asignan los fondos, Los fondos van al Ministerio de Hacienda.	Los fondos se asignan a sectores específicos, por ejemplo, la salud.	Los fondos se asignan a programas específicos dentro de los sectores, por ejemplo a la salud reproductiva.	Los fondos se asignan a actividades específicas dentro del programa sectorial del gobierno, por ejemplo al establecimiento de un centro de capacitación	Los fondos se asignan a actividades específicas fuera del programa sectorial y se encauzan fuera del presupuesto sectorial.

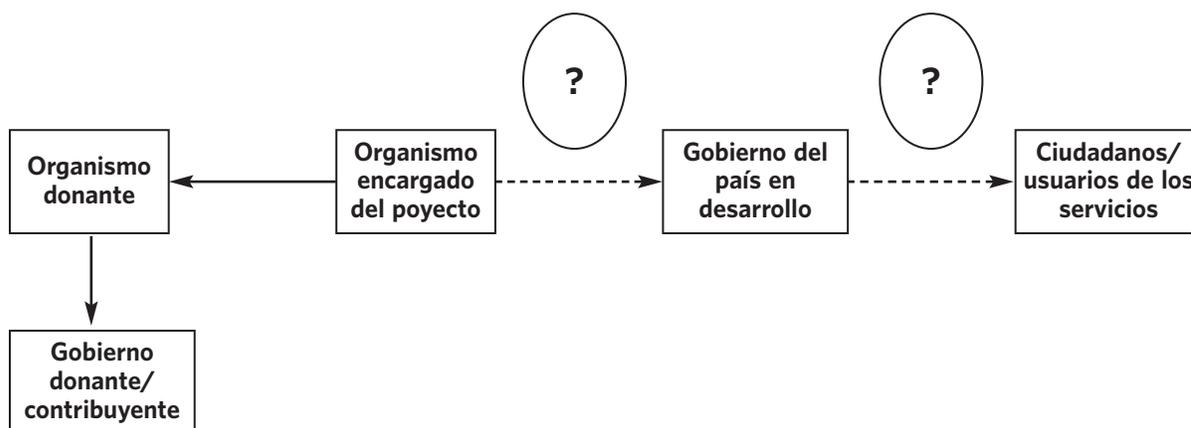
Menos asignación de los fondos \longrightarrow Más asignación de los fondos

4.4.4 Rendición de cuentas

Los enfoques basados en los programas se caracterizan todos por el uso de los sistemas de rendición de cuentas del Estado. Está claro que los gobiernos tienen que rendir cuentas a sus ciudadanos del acceso que les proporcionan a los servicios de salud esenciales, entre otras cosas. Pero, en realidad, no se les puede exigir responsabilidad cuando no controlan del todo los recursos de que disponen.

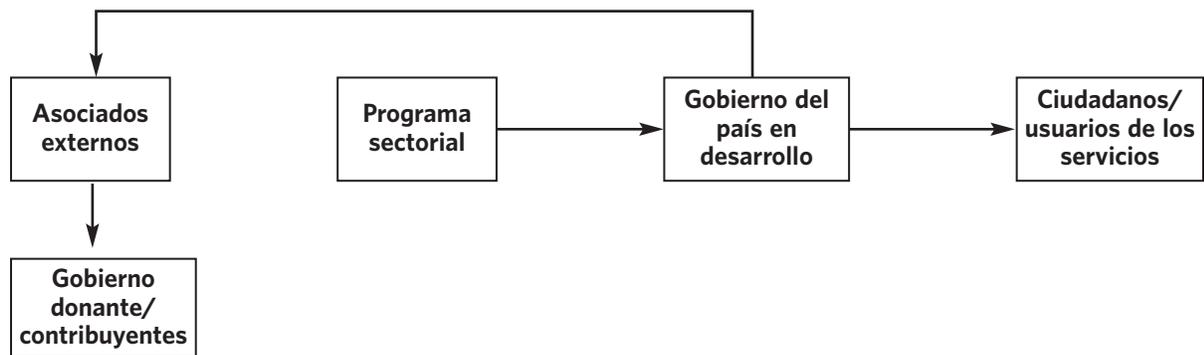
La asignación de fondos limita el control estatal sobre el uso de los recursos y, en la práctica, en los proyectos independientes el gobierno rinde cuentas ante los donantes, y no ante el programa; la rendición de cuentas mejora cuando el ministerio sectorial rinde cuentas a la población (y no solo a los donantes).

Ayuda tradicional: rendición de cuentas



Con los programas sectoriales, la rendición de cuentas mejora cuando el ministerio sectorial rinde cuentas a la población (y no solo a los donantes).

Nuevos acuerdos de rendición de cuentas con el enfoque sectorial



En este caso es importante la relación entre los ministerios sectoriales y el Ministerio de Hacienda. Una de las principales funciones del Ministerio de Hacienda es asumir una “función inquisidora”, instando constantemente a los ministerios sectoriales a justificar sus programas y demostrar su eficacia. Los programas sectoriales pueden apoyar esta relación ayudando a aclarar las prioridades sectoriales y a demostrar los resultados. Por otra parte, es importante que los programas sectoriales no reduzcan la capacidad del Ministerio de Hacienda para asignar recursos libremente con fines prioritarios. Esta es la razón por la cual esos ministerios deberían participar de lleno en los procesos sectoriales desde el principio. Los marcos de gastos a mediano plazo desempeñan también una función clave: los donantes deberían respetarlos y no tratar de debilitarlos prestando apoyo a los ministerios sectoriales fuera de ese marco.

Resumen de los instrumentos de ayuda			
Instrumento de ayuda	Condición previa	Asignación de fondos	Rendición de cuentas
Apoyo al presupuesto general	Macroeconómica y presupuestaria	Ninguna o nominal	Sistemas estatales
Apoyo al presupuesto sectorial	Sectorial	Al sector	Sistemas estatales
Apoyo al presupuesto con fines específicos	Sectorial	Dentro del sector	Sistemas estatales
Proyectos que utilizan sistemas estatales (ayuda basada en los proyectos)	(Sectorial y) a nivel del proyecto	Al proyecto	Sistemas estatales
Proyectos que utilizan sistemas paralelos (proyectos independientes)	A nivel del proyecto, por regla general, muy específico	Total	Al donante

Todavía se pueden hallar más variantes. Están, por ejemplo, las formas indirectas de apoyar al presupuesto, como en Uganda donde el alivio de la deuda financiado con la ayuda proporciona los recursos para un “fondo virtual para combatir la pobreza” administrado por el gobierno que apoya los gastos de atención primaria de la salud y otras actividades prioritarias. Por otra parte, en países como Camboya, donde el apoyo al presupuesto no tiene el visto bueno de los asociados para el desarrollo, debido a la mala administración de las finanzas, existe todavía un fuerte enfoque sectorial que se apoya en un marco de gastos a mediano plazo y conserva muchas otras de las principales características de los enfoques sectoriales.

4.4.5 Fondos mancomunados

En algunos enfoques sectoriales, los donantes han estado dispuestos a mancomunar sus fondos en lugar de encauzarlos cada uno por su cuenta. El objetivo de los fondos mancomunados (a veces llamados fondos colectivos) es:

- **reducir los costos de transacción** mediante la introducción de procedimientos comunes de presentación de informes, desembolso, contabilidad y adquisición para actividades que, de otro modo, se financiarían por medio de proyectos separados;
- **facilitar el proceso de armonización** armonización con las políticas oficiales y los sistemas de programación de gastos;
- ayudar a **fomentar la confianza** entre el gobierno y los donantes y de esta manera facilitar el paso al apoyo directo al presupuesto y al uso de los procedimientos estatales.

Los fondos mancomunados representan una etapa de transición en los arreglos de financiación. Representa un adelanto respecto de la financiación de proyectos y se inicia el proceso de armonización, pero es también un compromiso aceptable para los donantes que no están dispuestos a pasar a la fase del apoyo al presupuesto general o sectorial. Los fondos mancomunados se pueden asignar todavía a fines específicos y pueden administrarse fuera de los sistemas estatales, si hay necesidad de hacerlo.

El establecimiento de fondos mancomunados puede obligar al gobierno a aportar sumas importantes y a prestar asistencia técnica, y tal vez no sea sensato en las primeras etapas del proceso. Esos arreglos se pueden distinguir a tenor de:

- **quién los administra:** el gobierno o los donantes;
- **qué se financia:** todo el programa sectorial o partidas presupuestarias específicas (por ejemplo, medicamentos), o conjuntos determinados de actividades (por ejemplo, un subprograma de salud reproductiva);
- **qué procedimientos contables y de presentación de informes utilizan:** sistemas de contabilidad estatales, los sistemas de un donante concreto o un sistema específico adaptado especialmente a las circunstancias del país.

Puede haber toda una gama de diversos enfoques. Un ejemplo podría ser un fondo común administrado por los donantes, que utilice los sistemas contables de éstos y financie algunas actividades concretas dentro del sector. En el otro extremo del espectro, uno de los ejemplos podría ser un fondo común administrado por el gobierno que utilice los sistemas contables oficiales y abarque todo el programa sectorial.

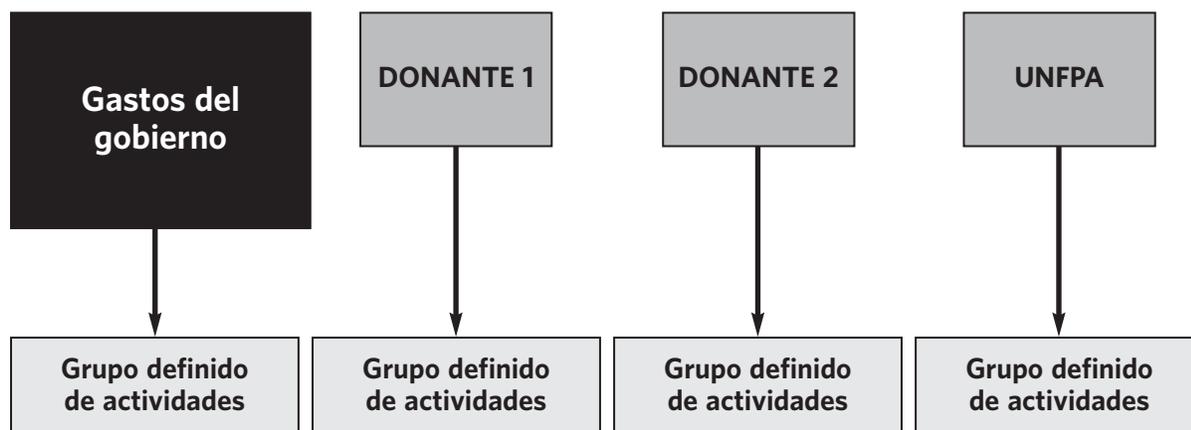
En Bangladesh, varios donantes han mancomunado sus recursos en un fondo fiduciario del Banco Mundial mantenido en Washington, DC, del que se habilitan fondos, como “financiación por etapas”, que reembolsan al Gobierno de Bangladesh (directo al Ministerio de Hacienda y, por consiguiente, es también un tipo de apoyo al presupuesto) según un porcentaje acordado previamente de los gastos que haya efectuado el gobierno en el sector de la salud. Paralelamente a estos arreglos, varios asociados principales han permanecido fuera del fondo común, pero mantienen el mismo compromiso con el enfoque sectorial y siguen participando a la mesa del “diálogo sobre políticas”.

4.4.6 Cómo podría el UNFPA aportar financiación a medida que evoluciona el enfoque sectorial: resumen de los enfoques sobre financiación

Los diagramas que figuran a continuación explican el proceso mediante el cual los donantes pueden efectuar el tránsito de una situación anterior a los enfoques sectoriales al establecimiento de un enfoque sectorial, elaboración de acuerdos sobre fondos mancomunados y, en última instancia, el paso del enfoque sectorial a la etapa de apoyo al presupuesto general.

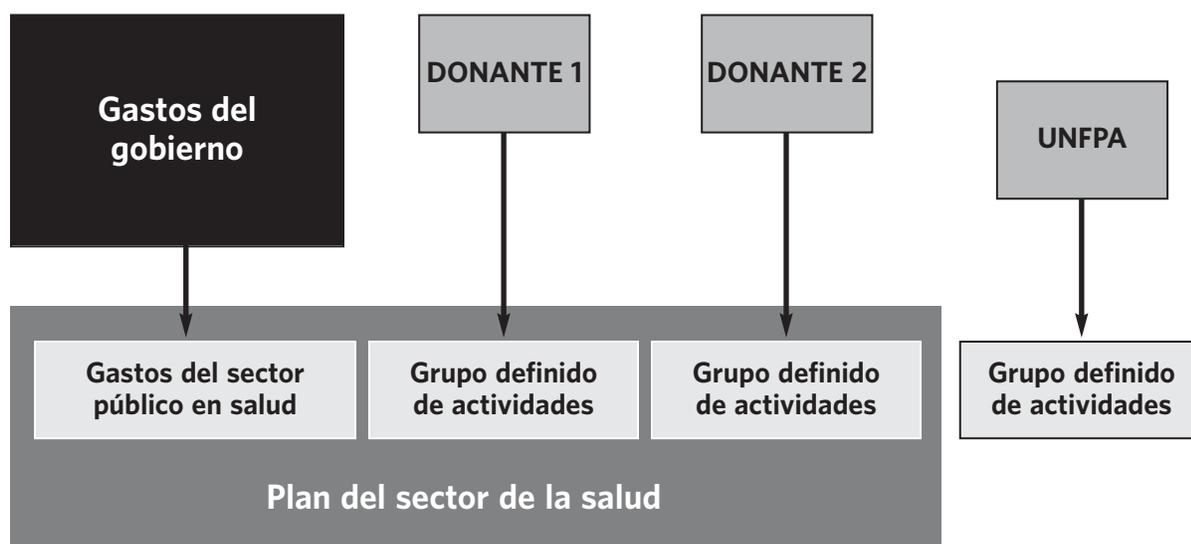
1 - Enfoque fragmentado

Apoyo a los proyectos (sin marco sectorial)



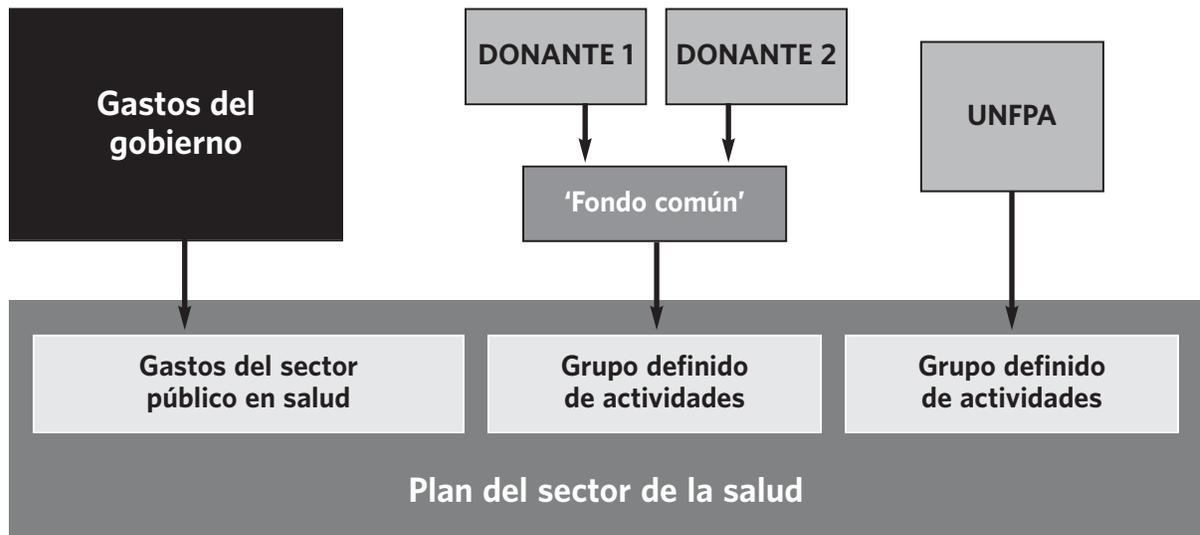
2 - Establecimiento del programa sectorial

Apoyo al presupuesto con fines específicos: por medio de la financiación de proyectos valiéndose de los sistemas de los donantes; el UNFPA permanece fuera del enfoque sectorial



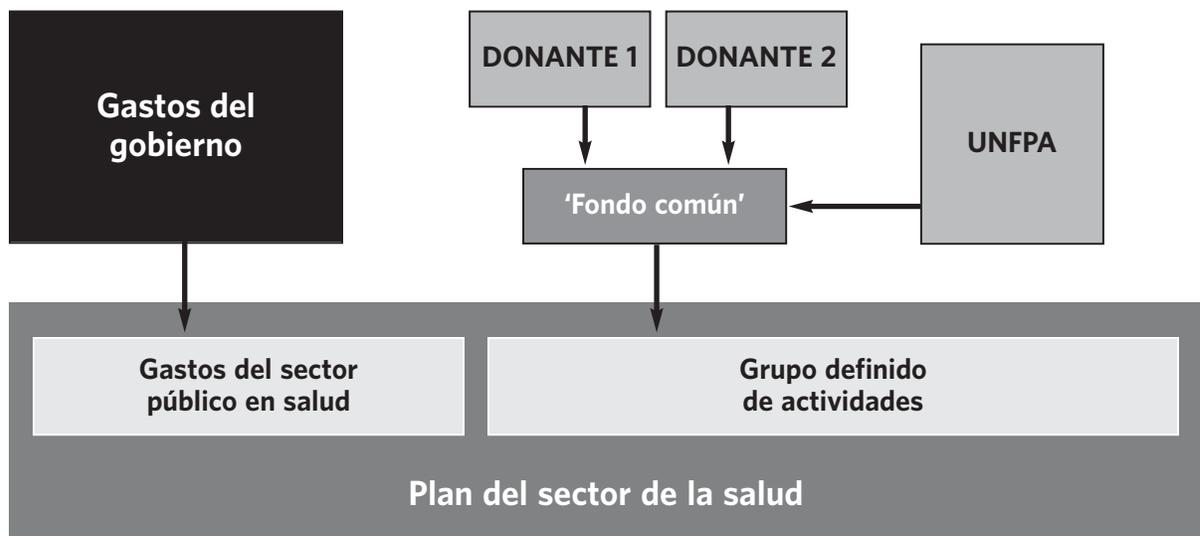
3 - El UNFPA suscribe el enfoque sectorial

Apoyo al presupuesto con fines específicos con "fondos mancomunados" que utilizan sistemas de los donantes, el UNFPA apoya los enfoques sectoriales por medio de proyectos. El DANIDA y el Sida han decidido crear un fondo mancomunado.



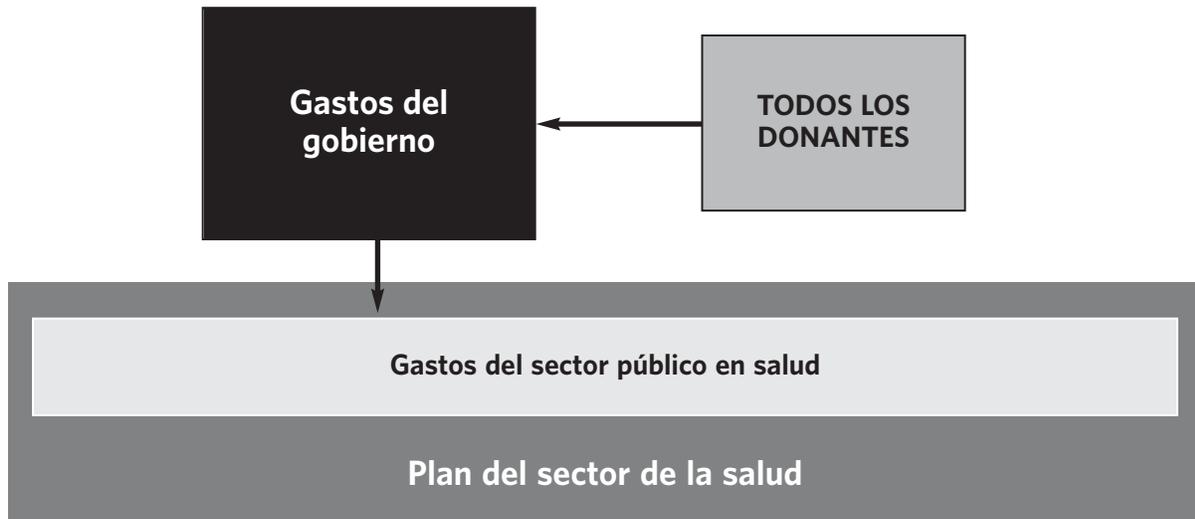
4 - El UNFPA se suma a los fondos comunes

Apoyo al presupuesto para fines específicos con "fondos mancomunados". El UNFPA apoya los enfoques sectoriales por medio del fondo común.



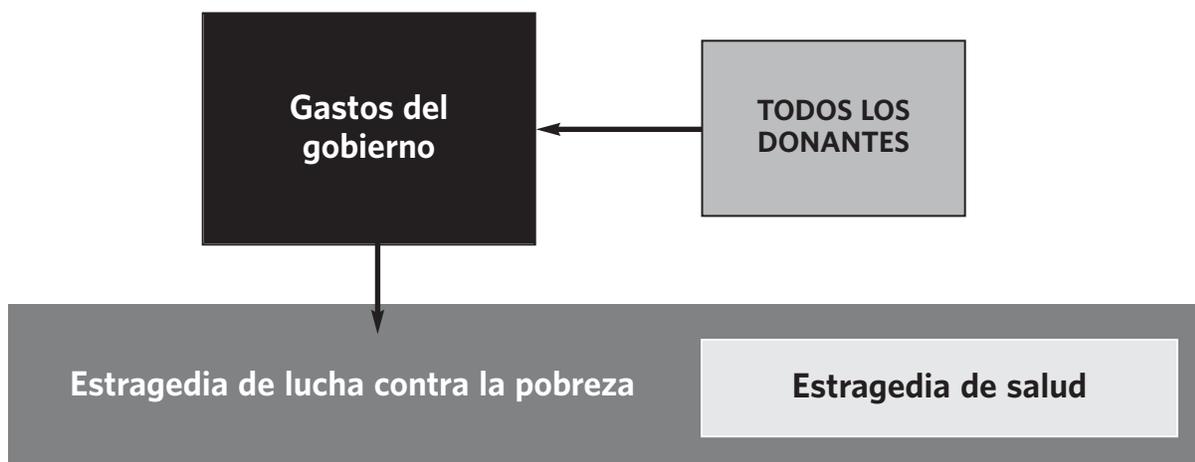
5 - Apoyo al presupuesto sectorial

(Fondo mancomunado por medio del sistema gubernamental) El apoyo del UNFPA se suma al de los demás donantes y se encauza por medio de los sistemas gubernamentales pero los fondos se siguen asignando al sector



6 - Apoyo al presupuesto general

(Fondos mancomunados canalizados por conducto del sistema gubernamental para apoyar la estrategia general de lucha contra la pobreza). Los donantes proporcionan apoyo al presupuesto y los fondos van al Ministerio Hacienda sin asignación específica y luego se asignan a prioridades del DELP



4.4.7 ¿Cuáles son las ventajas para el UNFPA de participar en los fondos mancomunados?

Además de los beneficios de participar en un programa sectorial, el UNFPA obtendría más beneficios aportando recursos a los fondos mancomunados.

- Los fondos mancomunados **mantienen un lugar a la mesa de debate**. Podría aliar al UNFPA con los organismos de financiación más importantes y poderosos del sector, ya que son los principales donantes los que tienden a mancomunar sus fondos. Esto podría proporcionar al UNFPA influencia en la dirección de la reforma de los sistemas de salud, y más posibilidades de expresar sus opiniones en la asignación de recursos al sector, por ejemplo, recabar más recursos a nivel comunitario y para programas de salud reproductiva.
- **Aumenta la disponibilidad de recursos**. Se reducen los costos de transacción del gobierno y de los donantes, lo que libera tiempo y dinero para la formulación y ejecución del programa sectorial.
- **Ayuda al gobierno a asumir la dirección del sector**. La participación en los programas sectoriales indica que se presta apoyo al gobierno para que asuma la dirección. La prestación de apoyo mancomunado demuestra que los donantes son receptivos a las necesidades del gobierno, sobre todo si se entiende que todo fondo común será administrado, en última instancia, por el gobierno.
- **Envía un mensaje positivo**. Los donantes que utilizan los sistemas estatales para encauzar sus fondos demuestran tener fe en la transparencia y responsabilidad de esos sistemas. De hecho están diciendo “te tengo confianza”. Los donantes que no lo hacen así puede considerarse que carecen de confianza en el gobierno y de compromiso con la creación de capacidad. Por otra parte, si varios donantes contribuyen al fondo común, los riesgos se comparten.

4.4.8 Financiación: resumen de las cuestiones de interés para el UNFPA

¿En qué se diferencia la prestación de apoyo al sector del enfoque basado en los proyectos?

En un programa sectorial la intención es concentrar todas las actividades en un solo plan y un solo presupuesto. Todos los interesados deberían estar en condiciones de saber en qué se utiliza su dinero en el contexto de lo que otros proveedores de fondos están haciendo, y debería disminuir la cantidad de apoyo de los donantes que se considera “fuera del presupuesto”.

Esta mayor transparencia permite a los principales interesados adoptar decisiones sobre financiación más fundamentadas, y debería asegurar la viabilidad de los programas de trabajo, y que las actividades a las que se presta apoyo sean sostenibles. En cambio, en un enfoque basado en los proyectos, las corrientes de fondos están sumamente fragmentadas, por lo que resulta difícil tener una idea clara de la financiación general.

Además, cuando un programa sectorial forma parte de un marco de gastos a mediano plazo, debe haber más seguridad en las corrientes de fondos, seguridad que aumenta, si los donantes están dispuestos a contraer compromisos a más largo plazo.

¿Se facilitará de esta manera el logro de nuestros objetivos sectoriales?

Con suma frecuencia los gobiernos dicen una cosa y hacen otra. Un plan amplio, con el correspondiente cálculo de costos, permite a los interesados comprobar si los recursos del gobierno se están asignando con arreglo a las prioridades nacionales declaradas y si la cuantía de los recursos es suficiente para financiar las actividades señaladas y para aplicar las estrategias acordadas. Si los recursos no son suficientes o no se utilizan primordialmente en servicios o actividades que pudieran beneficiar a los pobres, es improbable que se cumplan las metas de reducción de la pobreza.

¿Cómo puede el UNFPA influir en el proceso?

No es necesario que el UNFPA trate de influir en la manera en que se financian los programas sectoriales. Su interés debe dirigirse a la formulación de políticas, algo sobre lo que posee gran conocimiento. Sin embargo, debería reconocer la importancia de la financiación y tratar en la medida de lo posible de prestar asistencia al gobierno en esa esfera, exponiendo con transparencia sus intenciones de financiación.

¿Cuáles son las ventajas de estar *dentro* y no *fuera* el programa sectorial?

La participación en un programa sectorial facilitaría el acceso del UNFPA a datos a los que, de otro modo, no podría acceder, aunque sea por medio de un enfoque basado en los proyectos. La prestación de apoyo mediante fondos mancomunados aumenta además la credibilidad de la organización.

Conclusiones y enseñanzas generales.

Tras el análisis de los diversos componentes de un programa sectorial, es conveniente volver a las cuestiones de más envergadura, e ilustrar algunas lecciones generales.

Antes de hacerlo, es importante también reconocer que los componentes descritos en este módulo no se pueden examinar de forma aislada. En la práctica, surgirán tensiones entre estos componentes y, en algunos casos, habrá que arbitrar un compromiso entre ellos. Por ejemplo, tal vez sea una tentación centrarse en las mejoras técnicas y olvidar que las soluciones técnicas perfectas que no son responsabilidad local tendrán menos impacto que una iniciativa imperfecta dirigida por el gobierno.

Por último, a menudo señalamos con toda razón que la capacidad de los gobiernos es sumamente limitada. Sin embargo, en ocasiones se nos olvida que, si bien cabría esperar aportes intensivos de los gobiernos en la introducción de un programa sectorial, también es cierto que necesitan mantener los servicios públicos en pleno funcionamiento. Esto hay que aceptarlo e incluirlo como un factor en nuestro trabajo, por ejemplo, reduciendo la carga que pesa sobre el gobierno siempre que sea posible, y sin esperar reacciones inmediatas del gobierno a todas y cada una de las peticiones,

También vale la pena tener presentes otras tres lecciones fundamentales:

La importancia de establecer una secuencia

La elaboración de un programa sectorial y el apoyo correspondiente es todo un proceso. Tal vez sea contraproducente tratar de recargarlo en las primeras etapas. Es importante que desde el inicio haya acuerdo sobre los principios. Si bien es probable que al comienzo la atención se dirija fundamentalmente a la formulación de la política y la estrategia sectoriales, es importante tomar en consideración los mecanismos de aplicación, como el marco de supervisión y evaluación, en paralelo. Tratar de avanzar muy rápido hacia el apoyo mancomunado tiene sus peligros. Es mejor centrarse en definir y acordar un proceso para avanzar en esa dirección, sin tratar de progresar con excesiva rapidez.

La necesidad de pragmatismo y flexibilidad

Es importante reconocer las limitaciones con que tropieza el gobierno. La obtención de progresos rápidos puede ser una manera útil de lograr apoyo político para el proceso, aunque, en última instancia, habrá que hacer frente a los problemas más difíciles y a menudo más delicados.

La necesidad de una visión estratégica a largo plazo

Será importante controlar las expectativas. Se trata de un proceso prolongado y los beneficios tal vez no sean aparentes de inmediato. El establecimiento de un marco sólido para la supervisión y la evaluación desempeñará un importante papel para poder identificarlos cuando comiencen a manifestarse.

5 Preguntas más frecuentes sobre los enfoques sectoriales y el entorno general del desarrollo

En la presente sección se intenta dar respuesta a preguntas sobre la relación entre el enfoque sectorial y el entorno del desarrollo preexistente en un país, es decir, existencia de un documento de estrategia de lucha contra la pobreza, descentralización y una presencia continua de proyectos.

5.1 ¿Cuál es la conexión entre un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y un enfoque sectorial?

5.2 ¿Puede aplicarse un enfoque sectorial cuando hay un gobierno descentralizado?

5.3 ¿Qué ocurre con los proyectos cuando se aplica un enfoque sectorial?

5.1 ¿Qué relación existe entre un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y un enfoque sectorial?

Un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) es un plan priorizado y amplio por el que se deben guiar las actividades de desarrollo que se realicen a nivel nacional para combatir la pobreza. En muchos países, en particular los que tienen una participación de donantes en gran escala, estos documentos han llegado a tener gran influencia.

En teoría, un programa sectorial debería reflejar lo que el DELP de un país establezca sobre prioridades, asignaciones para gastos e indicadores. En la práctica, puede darse el caso de que la relación no sea totalmente lógica, quizás porque el programa sectorial se elaboró antes del documento de estrategia, o porque se utilizaron procedimientos muy diferentes para preparar ambos documentos. Con el tiempo, cuando los procesos del DELP y del enfoque sectorial alcancen su pleno desarrollo, entonces el programa sectorial será un reflejo más coherente del documento de estrategia a nivel sectorial.

Un DELP es mucho más general que un programa sectorial: aún así, es lógico esperar que haga referencia específica al crecimiento de la población y a la salud reproductiva. La inclusión de un tema en el DELP de un país es, por lo tanto, un argumento importante para darle prioridad en el programa sectorial, porque el DELP debe ser el principal documento por el que se rijan los planes sectoriales.

Otras relaciones que cabe buscar entre un DELP y los planes sectoriales son las siguientes:

- Las declaraciones sobre asignaciones para el gasto público que aparezcan en el DELP deberían ser las mismas para el programa sectorial. Por ejemplo, en un documento de estrategia se puede declarar que aumentará el gasto en atención primaria de la salud, y esto debe quedar reflejado en el programa sectorial.

- Algunas prioridades concretas en materia de salud se pueden especificar en el DELP, por ejemplo, asegurar que las embarazadas pobres acudan a los establecimientos de salud pública. En el programa sectorial se debe describir cómo conseguir este objetivo.
- Tanto en el DELP como en el programa sectorial se utilizan indicadores como instrumento de supervisión. Todos los indicadores de salud que aparecen en el documento de estrategia se deben incluir también (y supervisarse regularmente) en el programa sectorial.
- Los DELP y los programas sectoriales deben ambos mencionar cuestiones tales como la mortalidad materna y la incidencia del VIH entre las embarazadas jóvenes, por la importancia que tienen en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Por lo general, los DELP contienen un capítulo donde se describe el procedimiento utilizado para prepararlos, que incluye la modalidad de participación de las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil. Es buena práctica que los enfoques sectoriales alienten una participación similar.

5.2 ¿Puede aplicarse un enfoque sectorial cuando hay un gobierno descentralizado?

La descentralización puede adoptar muchas formas, y las personas suelen entender cosas diferentes cuando emplean ese término. Es también una esfera en la que la retórica se aparta con frecuencia de la realidad: muchos países afirman estar descentralizados o en proceso de descentralización, cuando, en realidad, continúan más bien sometidos a una dirección central.

La descentralización significa traspasar el poder a alguna instancia de autoridad local, a nivel de región/provincia/estado/distrito. La descentralización tiene por objetivo:

- Acercar las facultades decisorias a las personas y sus prioridades;
- Facilitar la participación;
- Aumentar la transparencia y mejorar el proceso de rendición de cuentas.

Para comprender el tipo de descentralización de un país determinado, es útil responder a las siguientes preguntas básicas:

- ¿Cuál es la jerarquía de los funcionarios que adoptan tal o cuál decisión sobre prioridades?
- ¿Cómo se movilizan los fondos? ¿Las sumas de dinero que se recaudan a nivel local se quedan a ese nivel? ¿Qué niveles de autoridad tienen las principales facultades para asignar los recursos?
- ¿A qué nivel se contrata y se despide al personal? ¿Quién adopta las decisiones sobre la remuneración del personal y sus condiciones de trabajo?
- ¿Qué autoridades están descentralizadas? ¿Se eligen de manera democrática? De no ser así, ¿cómo se nombran y a quiénes deben rendir cuentas?

La descentralización puede adoptar muchas formas, por ejemplo:

- El traspaso de todo el poder político, económico y financiero a los gobiernos locales del país (por ejemplo, los consejos de distritos autónomos en Tanzania y Uganda).
- El traspaso a sectores específicos de la responsabilidad de administrar el presupuesto y de planificar la prestación de servicios públicos (por ejemplo, la cesta sanitaria a nivel de distrito en Zambia; los centros de presupuesto y gestión de Ghana; los hospitales de distritos autónomos).
- Delegación de las funciones de planificación y adopción de decisiones respecto de algunos servicios (por ejemplo, administración local limitada de la prestación de servicios en Viet Nam).

En ocasiones, se argumenta que el enfoque sectorial y la descentralización se excluyen mutuamente, que los dos no pueden funcionar al mismo tiempo. Se alega que los enfoques sectoriales pueden tener un efecto centralizador, es decir, pueden reforzar la adopción centralizada de decisiones y alentar el establecimiento de prioridades y el control desde la instancia superior.

La descentralización y los enfoques sectoriales pueden (y de hecho así sucede) coexistir. El enfoque sectorial puede propiciar el acceso a los recursos de los administradores a nivel de distrito, que pueden utilizarlos para atender las prioridades locales. La labor relacionada con estas prioridades se supervisa, todo dentro de un marco nacional de políticas, prioridades y normas que son de obligatorio cumplimiento, pero que no se especifican.

Uganda es uno de los ejemplos de cómo se desarrolló ese tipo de marco normativo nacional, mientras el país llevaba a cabo una descentralización acelerada. Los fondos para los servicios públicos se transfirieron a los gobiernos locales para que los asignaran a los distintos sectores. Una de las consecuencias de esta medida fue que los distritos redujeron sus gastos en atención primaria de la salud en tres cuartas partes, aproximadamente. Debido a esto, el Ministerio de Hacienda, como resultado de la campaña que desplegó el Ministerio de Salud (e, indirectamente, los donantes), introdujo un **subsidio condicional**, en virtud del cual se destinó una cierta cantidad de fondos a los servicios de atención primaria de la salud. Además, el Ministerio de Salud preparó un grupo de **directrices** que explican en detalle las prioridades nacionales e indican cómo se podrían emplear los fondos (incluido los fondos mancomunados de los donantes). Para algunos, se trató de un regreso a la centralización, innecesario e injustificado; para otros, fue una respuesta a las consecuencias negativas de la descentralización y un intento de crear un marco racional para poder seguir apoyando las prioridades nacionales.

No obstante, hay algunos países donde la descentralización y los enfoques sectoriales no pueden coexistir con facilidad. Algunos países federales asignan fondos a sus estados o regiones en forma de subvención global, sin afectarlos para sectores específicos. Etiopía es un ejemplo. En esos casos, la asignación de los fondos a un sector específico a nivel federal viola el principio de la descentralización. En esos países, es preciso encontrar métodos de trabajo diferentes, por ejemplo, un grupo de enfoques sectoriales a nivel regional, o tal vez la creación de un fondo común para prestar servicios a múltiples sectores a nivel de distrito.

Aunque los enfoques sectoriales y la descentralización puedan coexistir, hay algunas tensiones inherentes a un sistema descentralizado en el que se aplique un enfoque sectorial:

- ▶ Algunos consideran el enfoque sectorial como una fuerza que genera el retorno a la centralización. Dicho claramente, hay tensiones relacionadas con el **poder y el dinero**. Los asociados en un enfoque sectorial querrán influir en la determinación de las prioridades y la asignación de recursos, y las autoridades locales tendrán la misma pretensión. El gobierno local querrá tener el poder de decidir cómo asignar los recursos a los diversos sectores, pero lo que se pretende al financiar un enfoque sectorial es financiar un sector en particular. Por ejemplo, los distritos tal vez deseen construir nuevas clínicas, y los asociados en un enfoque sectorial central tal vez crean que es una inversión de capital insostenible.
- ▶ Los enfoques sectoriales pueden producir presiones para que el **dinero se desembolse con rapidez**, que tal vez no sea lo que más convenga al proceso de descentralización. Se plantea un problema, en especial, cuando coinciden un enfoque sectorial ya desarrollado y un proceso incipiente de descentralización, pues la capacidad para gastar grandes sumas de dinero eficazmente se vería limitada.
- ▶ Las autoridades de los distritos pueden verse en la situación de afrontar una **doble rendición de cuentas**: al ministerio de gobierno local (o su equivalente) y al ministerio del sector. Este arreglo puede funcionar, el ministerio del sector podría ejercer la supervisión técnica y la responsabilidad de velar por la aplicación de las políticas. Los intereses del gobierno local serían de tipo más operacional. Pero no es difícil suponer las tensiones que se crean en esa situación.

- ▶ Puede haber falta de **comunicación y coordinación** entre las actividades sectoriales y el proceso de descentralización. Aunque en ambos casos son actividades del gobierno, es frecuente encontrarse con este problema.
- ▶ **La capacidad humana** puede ser un problema. El volumen de trabajo de los distritos pueden aumentar y cambiar, y el personal, a nivel central y a los niveles regional y provincial, también tendrá que adoptar nuevas formas de trabajo. El desarrollo de la capacidad de planificación y gestión es crucial — como lo es el momento que se escoja para ejercer esta actividad. Desembolsar demasiados fondos de los programas sectoriales (y otros fondos) antes de haber desarrollado la capacidad necesaria provoca desencanto respecto de la descentralización; desembolsar demasiado poco crea frustración en el personal local.
- ▶ Para que la descentralización funcione, tiene que haber confianza en los sistemas descentralizados. Pero quienes aportan los fondos pueden pensar que presupone más riesgos que un enfoque centralizado, pues es más complicado exigir la rendición de cuentas a una diversidad de autoridades locales. En los inicios de la descentralización, es preciso buscar un equilibrio para determinar lo que podría considerarse un **riesgo aceptable**. Visto de otra manera, aumentar la corriente de financiación a las dependencias recién descentralizadas incentiva el fortalecimiento de la capacidad local.
- ▶ **La equidad** puede ser un principio decisivo para el enfoque sectorial. La descentralización suscita algunas preocupaciones respecto del principio de equidad: ¿qué ocurre con los distritos cuya capacidad para recaudar ingresos locales y/o atraer personal calificado es menor? Los enfoques sectoriales pueden financiar alguna forma de presupuesto de nivelación para los distritos.

5.3 ¿Qué ocurre con los proyectos cuando se aplica un enfoque sectorial?

En las secciones precedentes, se describió la manera en que los enfoques sectoriales fueron evolucionando para atender los problemas que plantea la proliferación de proyectos. En el entorno de un enfoque sectorial, la carga de la prueba recae en los partidarios de que los proyectos sigan siendo independientes.

Cuando se inicia un proceso de enfoque sectorial, tiene inevitablemente que coexistir con muchos proyectos ya en etapa de ejecución. ¿Qué se puede y se debe hacer en estas circunstancias para integrar los proyectos en ejecución en el proceso de enfoque sectorial? (El epígrafe sobre Armonización en la sección 4 incluye un diagrama en que se resume el proceso de reducción gradual del papel de los proyectos).

Se pueden plantear tres interrogantes respecto de la integración de proyectos:

- ¿Cuáles son los problemas?
- ¿Cuáles de ellos son importantes?
- ¿Qué se debe hacer y cuándo?

5.3.1 Integración de proyectos en un enfoque sectorial — determinación de los problemas principales

En los enfoques sectoriales se pretende esencialmente agrupar muchos proyectos distintos en un programa integrado. Pero eso no quiere decir que cada proyecto tenga que integrarse en su totalidad. La integración no es una cuestión de sí o no, sino más bien un proceso continuo.

“Integrar un proyecto” significa:

- Asegurar que los objetivos del proyecto sean compatibles con los objetivos del enfoque sectorial.
- Hacer que los sistemas de financiación, supervisión y planificación del proyecto sean tan compatibles como sea posible con los sistemas del gobierno (o los enfoques sectoriales).

- Involucrar al gobierno (y a otros asociados) en las principales decisiones sobre el proyecto, incluso cuándo terminar un proyecto, y si es pertinente o no iniciar otros nuevos.

¿Cuáles son los problemas que plantea la existencia de muchos proyectos, por ejemplo, en materia de salud reproductiva? A continuación figura una serie de preguntas que se pueden formular para llegar a un criterio sobre si determinados proyectos apoyan o perjudican a un enfoque sectorial.

El contenido de los proyectos

- ¿Son compatibles los **objetivos** de los proyectos con las prioridades del Plan Nacional de Salud y el enfoque sectorial? No basta con decir "sí, porque la salud reproductiva es una prioridad". Algunos proyectos pueden estar investigando cuestiones clave tales como la capacidad para dispensar servicios de obstetricia en hospitales de distrito, mientras que otros se pueden basar en expectativas poco realistas, tales como facilitar el acceso a servicios de costo innecesariamente alto en zonas rurales.
- ¿El objetivo del proyecto es **demostrar un argumento** de importancia directa para el Plan Nacional de Salud y el enfoque sectorial? Por ejemplo, ¿está realizando investigaciones o dirigiendo una intervención eficaz en función de los costos? Los proyectos no son incompatibles con la corriente principal de trabajo del gobierno y los enfoques sectoriales. En efecto, los proyectos son apropiados para algunas actividades, porque tienen un plazo de ejecución y, hasta cierto punto, están desligados de los servicios que ya se prestan. Pero es necesario diseñar el proyecto de una manera que maximice su pertinencia para todo el sector.
- Se teme **que se interrumpan las actividades del proyecto** después de la integración, por ejemplo, ¿aborda el proyecto alguna cuestión que haya sido descuidada o trabaja con una organización no gubernamental o con el sector privado en tareas que el gobierno habitualmente ha desdeñado?
- ¿El proyecto está desempeñando una tarea tan eficaz e importante que haga surgir la legítima preocupación de que su integración tenga un **impacto negativo en la salud o el bienestar de las personas**? ¿Se teme que la calidad o la continuidad se vean afectadas por la integración? (Este problema suele surgir en relación con la adquisición de medicamentos, por ejemplo.)
- ¿Son los proyectos compatibles con las **estructuras de gastos** del Plan Nacional y el enfoque sectorial? Por ejemplo, un proyecto puede pagar a médicos y enfermeras el doble de la remuneración que les ofrece el gobierno por trabajar en una zona alejada. ¿Esto es insostenible sobre una base nacional, o el proyecto está demostrando que estos niveles de remuneración son un componente necesario de la prestación de servicios en todo el país? No basta con decir que los proyectos que entrañen diferentes formas de asignar los recursos tienen que ser modificados; para cada proyecto, se deberá decidir si es inútilmente diferente o si está demostrando un argumento válido (y realista) que deberían considerar seriamente el Plan Nacional de Salud y el enfoque sectorial.

La gestión de los proyectos

- ¿Hasta qué punto **el gobierno hace suyos** los objetivos de los proyectos? No se trata sólo de que los proyectos sean compatibles con los objetivos del gobierno; el gobierno tiene que conocer los proyectos y velar por que sean sostenibles y pertinentes.
- **¿Participa el gobierno** en la gestión del proyecto?
¿Participaron funcionarios gubernamentales en el diseño del proyecto, o en la contratación de los trabajadores? ¿Participan funcionarios gubernamentales en actividades de supervisión o en las reuniones ordinarias del proyecto? ¿Tiene el gobierno acceso a las cuentas del proyecto?

- ¿Cuál es el **costo de las transacciones** en términos de tiempo o dinero?
El costo de las transacciones para el donante, el gobierno o el contratista puede ser desproporcionadamente alto en relación con la magnitud del proyecto: he aquí un posible argumento a favor de una gestión del tipo de enfoque sectorial que sea más eficiente.
- ¿El proyecto **contrata personal** en unos términos que no podría asumir el gobierno (asistencia técnica o personal de plantilla, ciudadanos del país o extranjeros)?
Los temores acerca de la seguridad en el empleo y los niveles de remuneración pueden ser la razón de que algunos se opongan a la integración del proyecto. Hay muchas maneras de abordar esta cuestión. Los enfoques sectoriales no significan que automáticamente haya que eliminar de inmediato todos los empleos creados por el proyecto.

El futuro de las actividades del proyecto

- ¿Qué ocurrirá con las actividades cuando el proyecto termine?
Esta es la cuestión de la **sostenibilidad**. Con frecuencia se aduce que una de las principales ventajas de los enfoques sectoriales es que ofrecen mayores probabilidades de sostenibilidad. Obviamente, esto es más pertinente en algunos proyectos que en otros.
- ¿Es importante la **atribución del donante**? ¿Si un proyecto se integrara en un enfoque sectorial, continuaría el donante prestando su apoyo, o tal vez dejaría de financiar las actividades de salud reproductiva en ese país?

Más de un sector

- ¿Se trata de un proyecto **multisectorial** que no encaja plenamente en un enfoque sectorial?
- Un proyecto esencialmente de salud puede incluir elementos importantes de otros sectores ajenos al de la salud; por ejemplo, género, microcrédito u horticultura.

5.3.2 ¿Cuáles son los aspectos importantes?

Se han enumerado algunos aspectos relacionados con la integración de los proyectos en un enfoque sectorial. La siguiente etapa es poner esos aspectos en perspectiva. ¿Qué factores determinan la importancia de un aspecto al decidir qué hacer sobre la integración?

Magnitud del proyecto

La magnitud es importante. Tal vez no valga la pena dedicar muchos esfuerzos a integrar un proyecto relativamente pequeño. Probablemente sea mejor centrarse en proyectos mayores tales como la distribución de condones a nivel nacional. Uno de los indicadores de la magnitud del proyecto es el presupuesto general, otro es el nivel de costo de las transacciones.

Selección del momento oportuno

Este factor también es crucial. No vale la pena dedicar muchos recursos a integrar un proyecto que debe terminarse pronto. El mejor momento para pensar en la integración es la etapa de planificación, la integración debe ser uno de los principales aspectos que se han de considerar al conceptualizar o planificar un proyecto.

Percepción de la importancia

Puede suceder que los donantes del proyecto piensen que es de vital importancia y que es posible que la integración lo perjudique. ¿Cuán extendida está esta opinión? ¿Acaso los donantes se empeñan porque participan muy directamente en un proyecto? ¿Qué piensan los colegas del gobierno y otros organismos internacionales?

5.3.3 ¿Qué hacer y cuándo? Aspectos prácticos de la integración

En esta sección se examinan aspectos de la integración y cómo asignar prioridades. ¿Qué significa en la práctica adoptar una decisión sobre integración? (Desde luego, quizás la decisión correcta sea no integrarse, o integrarse lenta o parcialmente.)

La integración tiene muchos aspectos, por lo que es importante considerarla como un proceso, no como un acontecimiento excepcional o de sí o no.

- ▶ Puede ocurrir que un organismo de desarrollo decida que la integración será de suma importancia durante la siguiente ronda de su **ciclo de planificación** de programas por países. Esto significa que el siguiente ciclo de planificación será algo diferente de la práctica actual, en él participarán más personas de otras organizaciones y estará más centrado en determinar el modo en que las actividades específicas se ajusten al cuadro sectorial ampliado. Con el tiempo, a efectos de elegir el momento y el contenido de un ciclo de planificación de un organismo, puede ser útil introducir cambios que se ajusten al ciclo de los sectores y del enfoque sectorial. Hasta que esto suceda, resultará más difícil integrarse en el presupuesto sectorial.
- ▶ **La comunicación** es el inicio de la labor sectorial. El personal del organismo y del proyecto pueden empezar la coordinación, asegurando que la comunicación sobre los proyectos sea buena. ¿El personal gubernamental y de los donantes pertinentes está enterado del proyecto y de su contenido? ¿Tiene oportunidades de formular observaciones al respecto? Mejorar la comunicación puede ser relativamente sencillo, pero requiere la asignación de tiempo del personal.
- ▶ Al analizar los problemas que traen consigo los proyectos, cabría concluir que la **capacidad del gobierno** podría constituir un obstáculo. Si es así, ¿qué se puede hacer? Un paso previo a la integración pudiera ser financiar la capacitación, u otras formas de creación de la capacidad, tales como programas de asesoramiento o adquisición de experiencia en el empleo.
- ▶ Los **mecanismos de gestión del proyecto** son más susceptibles de integración, por ejemplo, se puede invitar a los socios a participar en las actividades trimestrales o anuales de supervisión, a fin de mostrarles los informes correspondientes.
- ▶ Puede ocurrir que la integración sea apropiada para un proyecto en particular, pero pudiera haber preocupaciones legítimas acerca de la rapidez y el cuidado con que se lleve a cabo. No existen reglas inflexibles, todo depende de la **negociación**. La plena integración no es la única opción, por ejemplo, un fondo mancomunado para medicamentos aportado por donantes, aunque no esté plenamente integrado en los sistemas gubernamentales, es más operativo que muchos fondos para medicamentos por separado.
- ▶ La integración de los proyectos y la dedicación de más tiempo a los enfoques sectoriales puede tener grandes repercusiones en la forma en que el personal del organismo de desarrollo utiliza su **tiempo de trabajo**. Es posible que haya menos tiempo para la gestión minuciosa de los proyectos, aunque esto conlleva posibles riesgos, pero lo esencial de un enfoque sectorial es que concentra los esfuerzos en la elaboración gradual de un plan de trabajo sectorial nacional, amplio y de carácter cooperativo.

6 Bibliografía adicional sobre los enfoques sectoriales

Esta sección final contiene una lista de referencias recomendadas para los interesados en los enfoques sectoriales. La bibliografía sobre los enfoques sectoriales es muy amplia. En lugar de ofrecer una información exhaustiva, la lista que figura a continuación es sólo una selección de puntos de partida útiles.

Documentos de consulta principales

CAD/OCDE (2005). Harmonising Donor Practice for Effective Aid Delivery. Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Financial Management. <http://www.oecd.org/dataoecd/53/7/34583142.pdf>

Comisión Europea (2003). Guidelines for European Commission Support to Sector Programmes. (Versión 1.0. Febrero). <http://www.sti.ch/pdfs/swap312a.pdf>

Trone, K. y Brown, A. (2003). In Depth Study on the Role of UNFPA in SWAps in Four Countries. Informe final de la primera etapa. Incluye anexos sobre estudios monográficos de Mozambique, Ghana, Bangladesh y Tanzania.

Enfoques sectoriales e instrumentos de ayuda

Baldwin, S. y Brown, A. (2002). Sector-Wide Approaches for Health in a Changing Environment. IHSD. (existen también versiones en español y francés) <http://www.hlspinstitute.org/projects/?mode=type&id=14990>

Brown, A. (2001). Integrating Vertical Health Programmes into Sector Wide Approaches: Experiences and Lessons. Preparado por el IHSD para la Agencia Suiza de Desarrollo y Cooperación. <http://www.hlspinstitute.org/files/project/15380/Brownverticalprogs.pdf>

Brown, A. y otros (2001). The Status of Sector Wide Approaches. Documento de trabajo 142 del ODI. http://www.odi.org.uk/pppg/publications/working_papers/142.pdf

Comisión Europea (2000). Experience of Sector Wide Approaches in Health: A Simple Guide for the Confused. <http://www.sti.ch/pdfs/swap076.pdf>

Foster, M. (2000). Experience with Implementing SWAps: A Background Working Paper for the DFID White Paper. ODI.

Foster, M. (2000). New Approaches to Development Cooperation: What Can We Learn from Experience with Implementing Sector Wide Approaches? Documento de trabajo 140 del ODI. http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp140.pdf

Foster, M. y J. Leavy (2001). The Choice of Financial Aid Instruments. Documento de trabajo 158 del ODI. http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp158.pdf

Foster, M y S. Mackintosh-Walker (2001). Sector Wide Programmes and Poverty Reduction. Documento de trabajo 157 del ODI. http://www.odi.org.uk/pppg/publications/working_papers/157.pdf

Hasegawa, Y. (2002). Trends in Aid by Major Aid Agencies (resumen) <http://www.sti.ch/pdfs/swap203.pdf>

Jefferys, E. y V. Walford (2003). Mapping of Sector Wide Approaches in Health London: IHSD. http://www.hlspinstitute.org/files/project/15377/IHSD_mapping.pdf

Jones, S. y A. Lawson (2000). Moving from Projects to Programmatic Aid. Banco Mundial. Documentos de trabajo de la serie No. 5 del Departamento de Evaluación de Operaciones. [http://wbln0018.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/0/0c83262a13d3740085256977007044eb/\\$FILE/Movfrprj.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/0/0c83262a13d3740085256977007044eb/$FILE/Movfrprj.pdf)

Jones, S. y G. Williams (2002). A Common Language for Managing Official Development Assistance - Glosario preparado por Oxford Policy Management y revisado según lo acordado en la reunión de los donantes con el Ministerio de Planificación e Inversiones de Viet Nam, celebrada en Hanoi el 26 de abril de 2002. <http://www.sti.ch/pdfs/swap267.pdf>

Lavergne, R. (2003). Approaches to Capacity Development: From Projects to Programs and Beyond. Documento presentado al Simposio de Manila sobre desarrollo de la capacidad, enero 14 a 16. <http://remote4.acdi-cida.gc.ca/pbas> (tiene que inscribirse)

Lavergne, R. y Alba, A. (2003). CIDA Primer on Program-Based Approaches. [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/CapacityDevelopment2/\\$file/Program%20Based%20Approaches-E.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/CapacityDevelopment2/$file/Program%20Based%20Approaches-E.pdf)

Lavergne, R. y A. Alba. (2003). Glossary of Frequently-Used Terms under Program-Based Approaches. <http://remote4.acdi-cida.gc.ca/pbas> (tiene que inscribirse)

Moore, S. (2003). Aid Coordination in the Health Sector: Examining Country Participation in Sector-Wide Approaches. Journal of Health & Population in Developing Countries http://www.jhpdc.unc.edu/2003_papers/aidmoor.pdf

Riddell, A. (2003). Synthesis Report on Recent Developments and Issues Raised by Development Agencies Concerning Programme-Based Approaches. <http://www.sti.ch/pdfs/swap332.pdf>

The Sector Wide Approach in the Health Sector. Base de datos de los documentos sobre enfoques sectoriales o cuestiones relacionadas con ellos, mantenida por el Instituto Tropical Suizo. <http://www.sti.ch/scih/swap.htm>

Descentralización

Comisión Europea (2003). Sección 3.3.5 de las Directrices para el apoyo de la Comunidad Europea a los Programas Sectoriales. <http://www.sti.ch/pdfs/swap312a.pdf>

Hutton, G. (2003). Is the Sector-Wide Approach More Effective When Implemented through a Decentralised Health System? Instituto Tropical Suizo. <http://www.sti.ch/pdfs/swap343.pdf>

Armonización y alineación

Banco Mundial (2003a). Aligning Assistance for Development Effectiveness. Promising Country Experience. <http://www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/Background/Alignment.pdf>

Banco Mundial y CAD/OCDE (2003). Country-Level Harmonization: Emerging Implementation Lessons. Febrero de 2003. <http://www1.worldbank.org/harmonization/hlfsecretariat/Harmonization%20-%20Country%20Implementation%20Experience%202.23.03%20Cleared%20for%20Printing.doc>

CAD/OCDE (2003). Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Good Practice Papers. Documento de consulta del CAD. <http://www1.oecd.org/publications/e-book/4303021E.PDF>

Estudios monográficos

Addai, E. (2001). Capacity Building and Systems Development for SWAs: The Experience of the Ghana Health Sector. (Preparado por el Centro de Consulta sobre Sistemas de Salud del DFID) <http://www.sti.ch/pdfs/swap154.pdf>

Brown, A. (2000). Current Issues in Sector-Wide Approaches for Health Development: Uganda Case Study. http://whqlibdoc.who.int/hq/2000/WHO_GPE_00.3.pdf

Brown, A. (2002). Current issues in sector wide approaches for health development: Mozambique case study. http://whqlibdoc.who.int/hq/2000/WHO_GPE_00.4.pdf

Conway, T. (2000). Current Issues in Sector Wide Approaches for Health Development: Cambodia Case Study. http://whqlibdoc.who.int/hq/2000/WHO_GPE_00.2.pdf

IHSD (2001). Development of Administrative and Financial Management Capacity for Sector-Wide Approaches: The Experience of the Bangladesh Health Sector. (Preparado por el Centro de Consulta sobre Sistemas de Salud del DFID) <http://www.sti.ch/pdfs/swap135.pdf>

Trone, K. y Brown, A. (2003). In Depth Study on the Role of UNFPA in SWAs in Four Countries. Informe final de la primera etapa. Incluye anexos con estudios monográficos sobre Mozambique, Ghana, Bangladesh y Tanzania.

Financiación

Foster, M. y otros. (2000). How, When and Why Does Poverty Get Budget Priority? Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure Reform in Five African Countries. Documento de trabajo 168 del ODI. http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp168.pdf

Foster, M. y P. Mijumbi (2001). How, When and Why Does Poverty Get Budget Priority? Uganda Case Study. Documento de trabajo 163 del ODI. http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp163.pdf

Holmes, M. y Evans, A. (2002). A Review of Experience in Implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP Context: A Synthesis of Eight Country Studies. ODI.

<http://www.odi.org.uk/PPPG/cape/publications/MTEF%20Synthesis%20Final%20Nov%2003.pdf>

Houerou, P. y R. Taliercio (2002). Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice. Preliminary Lessons from Africa. Banco Mundial, Serie de documentos de trabajo No. 28 sobre la región de África <http://www.worldbank.org/afr/wps/wp28.pdf>

Pearson, M. (2002). Allocating Public Resources for Health: Developing Pro-Poor Approaches. Centro de Consulta sobre Sistemas de Salud del DFID. http://www.dfidhealthrc.org/shared/publications/Issues_papers/Allocating_resources_final.pdf

Proyecto de seguimiento y síntesis de las estrategias de lucha contra la pobreza (2002). Costing Poverty Reduction Strategies – Early Experience. Nota informativa 4. <http://www.prpsynthesis.org/brief4.doc>

Rendición de cuentas

Brobäck, U. y S. Sjölander (2001). Programme Support and Public Finance Management. A New Role for Bilateral Donors in Poverty Strategy Work. Sida <http://www.sida.se/Sida/articles/9900-9999/9928/brief.pdf> (resumen)
<http://www.sida.se/Sida/articles/10200-10299/10280/Sida%20Studies%20no%206.pdf> (texto completo)

Schacter, M. (2001). The Heart of the Matter: Donors, Development Assistance, and Public Sector Reform. Institute of Government. <http://www.ioq.ca/publications/policybrief10.pdf>

Seguimiento de los resultados

Booth, D. y H. Lucas (2001). Initial Review of PRSP documentation. Desk Study of Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems. ODI http://www.odi.org.uk/pppg/publications/papers_reports/spa/mon01.pdf

Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)

Banco Mundial, sitio web sobre estrategias de lucha contra la pobreza: <http://www.worldbank.org/prsp/> Incluye todos los DELP de los países, preparados hasta la fecha, el compendio sobre los DELP y otros documentos de información general.

Dodd, R. y E. Hinshelwood (2004). PRSPs: Their Significance for Health. Segundo informe de síntesis. OMS. <http://www.who.int/hdp/en/prpsig.pdf>

El HLSP Institute imparte capacitación sobre DELP. Los materiales de los cursos anteriores se pueden descargar en: <http://www.hlspinstitute.org/projects/?mode=type&listId=13830>

Eurodad (Red europea sobre deuda y desarrollo). En este sitio web se ofrece una perspectiva más crítica de los temas que incluyen a los DELP. <http://www.eurodad.org>

Poverty Reduction Strategy Papers at a Glance. Folleto preparado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (SDC) http://www.sdc.admin.ch/ressources/deza_product_e_214.pdf

Proyecto de seguimiento y síntesis de las estrategias de lucha contra la pobreza: <http://www.odi.org.uk/prpsynthesis/index.html>

Walford V. (2002). Health in Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs): An Introduction and Early Experience. Centro de Consulta sobre Sistemas de Salud del DFID. http://www.dfidhealthrc.org/shared/publications/Issues_papers/Health_PRSPs.pdf

Documentos pertinentes de las Naciones Unidas y el UNFPA

Naciones Unidas (2004). Common Country Assessment and United Nations Development Assistance Framework. Guidelines for UN Country Teams preparing a CCA and UNDAF in 2004 http://www.unido.org/file-storage/download/?file_id=23655

UNFPA (2004). Effectiveness in UNFPA Assistance (borrador sin terminar)

UNFPA. Status of UNFPA's involvement in SWAps. Overview of Country Office responses to the 2003 SWAps questionnaire.

Asistencia técnica

H. Baser y P. Morgan (2001). The Pooling of Technical Assistance: An Overview Based on Field Experience in Six African Countries. Documento de síntesis del Centro Europeo de Gestión de Políticas de Desarrollo. <http://www.sti.ch/pdfs/swap138.pdf>

Notas

¹ CAD/OCDE 2005

² En las directrices para su personal, la Comisión Europea da la siguiente definición de enfoque sectorial: “una manera de trabajar juntos entre el gobierno y los asociados para el desarrollo. El objetivo es ampliar el sentido de responsabilidad del gobierno por la política del sector y las decisiones sobre la asignación de recursos dentro del sector, aumentar la coherencia entre la política, los gastos y los resultados y reducir los costos de transacción. Supone la elaboración gradual de una política y una estrategia amplias y coherentes, de un marco unificado de los gastos públicos para los recursos locales y externos y de un marco común para la gestión, planificación y presentación de informes”. (CE 2003) En algunos casos, se denomina programa de trabajo al programa sectorial (por ejemplo, en Ghana). Algunos donantes consideran también que un enfoque sectorial incluye al programa sectorial.

³ CE 2003

⁴ Citado de CE 2003

⁵ Para la lista completa de definiciones en inglés y francés, consulte Lavergne. R. y A. Alba. (2003): Glossary of Frequently-Used Terms under Program-Based Approaches. <http://remote4.acdi-cida.gc.ca/pbas> (tiene que inscribirse)

⁶ La intención del autor con esta definición es abundar en las definiciones anteriores, el autor afirma que las consecuencias administrativas se aclaran cuando se especifican los distintos aspectos de la asociación.

⁷ Decisión 99/4 de la Junta Ejecutiva del UNFPA . <http://www.unfpa.org/exbrd/decisions/deciset.htm>

⁸ UNFPA 2002c

⁹ UNFPA 2002c

¹⁰ Consúltese http://www.hlspinstitute.org/files/project/22734/H&A_update-May05v2.pdf

¹¹ OMS 2003

¹² Un marco de gastos a mediano plazo puede ser el vínculo presupuestario entre un proceso de estrategia de lucha contra la pobreza y un enfoque sectorial – véase Cuestiones relacionadas con la financiación en la sección 4.

Referencias

- CAD/OCDE (1996). Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation. <http://www.oecd.org/dataoecd/23/35/2508761.pdf>
- CAD/OCDE (2002a). Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management. <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>
- CAD/OCDE (2002b). Public Financial Management Diagnostic Work. Good Practice Paper.
- CAD/OCDE (2005). Harmonising Donor Practice for Effective Aid Delivery. Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Financial Management. <http://www.oecd.org/dataoecd/53/7/34583142.pdf>
- Comisión Europea (2003). Directrices para el apoyo de la Comisión Europea a los Programas Sectoriales. (Versión 1.0. Febrero). <http://www.sti.ch/pdfs/swap312b.pdf>
- Demirjian, A. (2002). Partnering in Support of International Development Initiatives: The INTOSAI Case Study. Consulting and Audit Canada. <http://www.sti.ch/pdfs/swap318.pdf>
- UNFPA (2002a). Informe sobre el período anual de sesiones de 2002. El UNFPA y los enfoques sectoriales. Documento de la Junta Ejecutiva DP/FPA/2002/6 <http://www.unfpa.org/exbrd/2002/secondsession/dpfa200224.doc>
- UNFPA (2002b). El UNFPA y los enfoques sectoriales: aplicación de la decisión 2000/8 <http://www.unfpa.org/exbrd/2002/annualsession/dpfa20026.pdf>
- UNFPA (2002c). Strategic Direction Positioning Statement.
- UNFPA (2004). Aid Effectiveness for PPM
- Foster, M. y A. Fozzard (2000). Aid and Public Expenditure: A Guide. Documento de trabajo 142 del ODI. http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp141.pdf
- HLSP Institute (2005). Harmonisation and Alignment Update. http://www.hlspinstitute.org/files/project/22734/H&A_update-May05v2.pdf
- Jefferys, E. y V. Walford (2003). Mapping of Sector Wide Approaches in Health London: IHSD. http://www.hlspinstitute.org/files/project/15377/IHSD_mapping.pdf
- Jones, S. y A. Lawson (2000). Moving from Projects to Programmatic Aid. Banco Mundial. Documento de trabajo de la serie No 5 del Departamento de Evaluación de Operaciones. [http://wbln0018.worldbank.org/oeed/oeedoclib.nsf/0/0c83262a13d3740085256977007044eb/\\$FILE/Movfrprj.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/oeed/oeedoclib.nsf/0/0c83262a13d3740085256977007044eb/$FILE/Movfrprj.pdf)
- Jones, S. y G. Williams (2002). A Common Language or Managing Official Development Assistance — Glossary. Documento preparado por Oxford Policy Management y revisado según los resultados de la reunión de los donantes con el Ministerio de Planificación e Inversiones de Viet Nam, celebrada en Hanoi el 26 de abril de 2002. <http://www.sti.ch/pdfs/swap267.pdf>
- Lavergne, R. y A. Alba (2003). Glossary of Frequently-Used Terms Under Program-Based Approaches. <http://remote4.acdi-cida.gc.ca/pbas> (tiene que inscribirse)
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia (1997). Africa in Change. A Renewed Swedish Policy for Africa on the Eve of the New Millennium.
- Molund, S. (2000). Ownership in Focus: Discussion Paper for a Planned Evaluation. SIDA Studies in Evaluation 00/5. <http://www.sida.se/Sida/articles/5400-5499/5453/stud00-5.pdf>
- OMS (2005). Measuring Access to Reproductive Health Services. Informe resumido de una consulta técnica entre la OMS y el UNFPA, diciembre de 2003. http://www.who.int/reproductive-health/publications/2004/07/measuring_access_rh_services.pdf
- PNUD. Strategic Direction Positioning Statement 2002
- Trone, K. y Brown, A. (2003). In Depth Study on the Role of UNFPA in SWAPs in Four Countries. Informe final de la primera etapa.



United Nations Population Fund
220 East 42nd Street
New York, NY 10017
U.S.A.



HLSP Institute
5-23 Old Street
London EC1V 9HL
United Kingdom