

## Grupo de Sociedad para la Efectividad de la Ayuda Vietnam

# Informe independiente de supervisión de la implementación de la Declaración Básica de Hanoi (HCS)

Marcus Cox  
Sam Wangwe  
Hisaki Mitsui  
Tran Thi Hanh

Este informe fue preparado por un equipo de monitorización independiente. No refleja las opiniones oficiales del Gobierno de Vietnam, de los Socios de Desarrollo ni de otras organizaciones consultadas por el equipo.

## Resumen Ejecutivo

Unos meses después de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda en 2005, Vietnam y sus Socios de Desarrollo adoptaron la Declaración Básica de Hanoi para la Eficacia de la Ayuda (HCS), definiendo 28 compromisos de sociedad y catorce objetivos para lograr antes de 2010. La HCS estipula que el Gobierno de Vietnam (GoV) y los donantes deben revisar periódicamente su progreso en función de estos compromisos a través de un proceso independiente de monitorización. Este es el primer ejercicio de dichas características.

La evaluación fue llevada a cabo por un equipo de monitorización independiente (IMT), mediante una metodología acordada con la junta directiva establecida por el Grupo de Sociedad sobre Eficacia de la Ayuda para supervisar el proceso. La evaluación ofrece una descripción general de la implementación de la HCS hasta la fecha, más un examen detallado de tres áreas temáticas: (i) liderazgo de país y alineación de donantes tras la agenda de desarrollo; (ii) uso de los sistemas de país para la entrega de la ODA; (iii) y organización de la implementación de la HCS. Estos temas fueron explorados a través de casos prácticos de estudio de tres sectores: educación, transporte, sanidad rural y depuración de aguas. El IMT también ha efectuado revisiones de cuatro donantes (Bélgica, Danida, DFID y el Banco Mundial) que están participando en el ejercicio de forma voluntaria.

Bajo la HCS, el proceso de monitorización independiente está destinado a apoyar la responsabilidad mutua. El IMT tiene la responsabilidad de evaluar la calidad del esfuerzo del GoV y de los donantes para implantar la HCS, y señalar cualquier deficiencia que pueda existir.

Desde la adopción de la HCS, Vietnam y sus Socios de Desarrollo han lanzado un impresionante número de iniciativas para reforzar lo que ya es una sociedad madura y efectiva para el desarrollo. Las opiniones contenidas en este informe se hacen en contraposición a los estándares que Vietnam y sus socios de desarrollo han definido para sí mismos. Aunque el informe se centra en las áreas que requieren mejora, no debe leerse como una crítica a los importantes logros obtenidos hasta ahora.

### Liderazgo de país y alineación de donantes

La responsabilidad de país para con la agenda de desarrollo en Vietnam continúa siendo muy fuerte. La búsqueda del GoV de un rápido crecimiento económico se equipara con su compromiso para asegurar que los beneficios se repartan de forma equitativa en toda la sociedad. Sus asignaciones presupuestarias se caracterizan por ir en favor de los pobres, y su récord en la reducción de la pobreza está entre los mejores del mundo. Vietnam ya ha logrado el primero de sus Objetivos de Desarrollo del Milenio, para reducir la pobreza a la mitad antes de 2015. Este compromiso demostrado para con los pobres ofrece una base esencial para una sólida sociedad de desarrollo en Vietnam.

La responsabilidad de la agenda de desarrollo nacional está abarcando más allá del gobierno. El Plan de Desarrollo Socio-Económico 2006-2010 (SEDP) fue desarrollado mediante consultas extensas en toda la sociedad vietnamita, con una mayor participación de la Asamblea Nacional que en el pasado. El GoV ha asumido un claro compromiso para reforzar la democracia, y las comunidades locales pueden participar en la definición de prioridades locales de desarrollo. Sin embargo, hay espacio para la creación de estructuras de diálogo más permanentes con la sociedad civil, así como una mayor asistencia de donantes en la construcción de la capacidad de la sociedad civil para entrar en el proceso político.

Existe un diálogo de políticas bien desarrollado entre los donantes y el GoV, que respeta su responsabilidad de país socio. En lugar de la condicionalidad tradicional sobre políticas, los donantes dirigen su trabajo analítico y su asesoría legislativa para ayudar a Vietnam a lograr sus objetivos de desarrollo. El Crédito de Apoyo para la Reducción de la Pobreza (PRSC), el instrumento general de apoyo presupuestario, ha evolucionado para convertirse en una plataforma eficaz para que el GoV y los donantes establezcan un conjunto anual de políticas para alcanzar los objetivos de desarrollo de Vietnam. El PRSC contiene un incentivo financiero, en el que los desembolsos del Banco Mundial se vinculan al rendimiento con respecto de los compromisos del año anterior, pero no contiene una condicionalidad formal de políticas. El proceso PRSC es bien recibido por los ministerios responsables, que lo perciben como una oportunidad para destacar sus prioridades.

La capacidad de Vietnam para liderar una estrategia de desarrollo ha mejorado sustancialmente. Comparado con sus predecesores, el SEDP se fundamenta en una base de conocimiento más amplia sobre la pobreza en Vietnam, tras las importantes inversiones en sondeos y trabajo analítico. La agenda de desarrollo se ha ampliado para incluir nuevos retos como la protección medioambiental, y ahora existe un marco de resultados basados en las cadenas de resultados lógicos. Sin embargo, todavía falta un trecho por recorrer para convertir al SEDP en una estrategia operativa completa. Un vínculo más sólido entre el proceso de planificación y los presupuestos recurrentes y de capital mejoraría la priorización y crearía una base más sólida para la alineación de donantes. Se están efectuando trabajos para integrar la planificación y los presupuestos a través de Marcos de Gasto a Medio Plazo.

La mayoría de los donantes han alineado sus programas de país al SEDP, o están en proceso de hacerlo. Sin embargo, la alineación a este nivel no es un compromiso muy oneroso, y no implica una reorientación significativa de los programas de donante. La alineación a nivel sectorial es un reto mucho más difícil, que depende del estado de los procesos de planificación y presupuesto en los sectores, así como también de la calidad del compromiso por parte de los donantes. Existe una variación significativa en todos los sectores en lo que respecta al alcance de la alineación. En los sectores más avanzados, tales como la educación, los ministerios con responsabilidad

directa han comenzado a planificar sus actividades en función de un marco de recursos común, que incluye recursos nacionales y de la ODA. Esto ha llevado varios años de esfuerzos de armonización y alineación para poder lograrse. En los sectores donde aún no ha sucedido, la ayuda externa todavía está fragmentada. Por ejemplo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural informa que tiene 260 proyectos de ayuda diferentes, lo que hace difícil mantener una supervisión estratégica. La mayoría de los donantes ya han cambiado sus prácticas de programación, y trabajan estrechamente con sus homólogos vietnamitas y otros donantes para asegurar que sus actividades estén alineadas con las estrategias y prácticas del GoV. No obstante, una gran parte de la ODA dirigida a Vietnam es en forma de ayudas a proyectos independientes.

El IMT concluye que la meta HCS del 75% de ayuda entregada en forma de enfoques basados en programas es una prioridad clave para Vietnam. Los donantes deben asegurar que su ayuda sectorial colabore con la construcción de políticas, sistemas y capacidades que Vietnam necesita a medida que se acerca al estatus de país de ingresos medios (MIC).

Desde que se adoptó la HCS, se han probado nuevas modalidades de ayuda, principalmente para apoyo presupuestario, en educación, pequeñas infraestructuras y agua potable, y servicios sanitarios rurales. El hecho de dirigir la ayuda a través del presupuesto ofrece un medio efectivo de compromiso para con los retos de prestación de servicios descentralizada. Sin embargo, la experiencia hasta la fecha sugiere que no es el apoyo presupuestario en sí mismo, sino la calidad del compromiso que lo acompaña, lo que determina el grado de impacto. El apoyo presupuestario complementa, pero no sustituye, al diálogo político intenso, a las relaciones de alta calidad y al desarrollo de competencias bien diseñado. Los donantes que entran en convenios de apoyo presupuestario con la esperanza de reducir sus propios costes de transacción, probablemente se lleven una decepción.

El liderazgo de país para la ayuda de desarrollo de competencias continúa presentando problemas en Vietnam. El GoV tiene varios programas de desarrollo de competencias en marcha, concretamente en la gestión de la ODA, pero en general no ofrece a los donantes la guía suficiente en los tipos de asistencia que necesitan. Muchos ministerios de responsabilidad son escépticos ante el valor de la asistencia técnica extranjera, y el registro de tal asistencia suministrada y gestionada por los ministerios no es particularmente esperanzador.

### Utilización de los sistemas de país

Vietnam se ha comprometido a establecer un marco único legal e institucional para la inversión pública, que cubra la ODA y los recursos nacionales. Esto es un objetivo sumamente importante, dada la cercanía de Vietnam al estatus MIC y su necesidad de acceder a nuevas fuentes de financiación para el desarrollo. El GoV y los donantes están cumpliendo con sus compromisos de invertir en el reforzamiento de los sistemas de país para la gestión de la ODA, y hay en la actualidad un

rango impresionante de programas de reforma legal y de desarrollo de competencias. Los logros clave incluyen nuevas normas sobre la gestión de la ODA, una nueva Ley de Adquisiciones, herramientas de gestión de proyectos comunes, y un programa continuo y amplio de reforma en la gestión de las finanzas públicas. Los Cinco Bancos y otros donantes han ofrecido apoyo estratégico bien coordinado a estos procesos.

Hasta ahora, sin embargo, el récord de utilización de los sistemas de país es bastante modesto. La Encuesta Inicial de 2006 registra que el 33% de la ODA utiliza los sistemas de compras del país, y sólo un 27% utiliza los sistemas de gestión de finanzas públicas. La mayor parte es responsabilidad del PRSC y otras formas de apoyo presupuestario. El IMT ha notado algunas diferencias claras de enfoque entre donantes para el uso de los sistemas de país.

- i) Los bancos de desarrollo han aumentado el uso de préstamos programáticos, que utilizan automáticamente los sistemas del país, pero aún no lo hacen para los préstamos de inversión. Utilizando una lectura estricta de la HCS, ellos reconocen la obligación de utilizar los sistemas de país sólo cuando éstos alcancen los estándares internacionales. Hasta ese momento, están constreñidos por reglas que prohíben comprometer sus estándares fiduciarios.
- ii) Existe un grupo de donantes bilaterales que ahora posee reglas más permisivas en relación al uso de sistemas de país, lo que les permite balancear el mayor impacto y sostenibilidad del uso de sistemas de país en contraposición al potencialmente mayor riesgo fiduciario. Estos donantes han comenzado a cambiar sus prácticas para los nuevos proyectos, aunque todavía tienen un legado sustancial de actividades continuadas que parecen ser difíciles de cambiar.
- iii) Existe un número significativo de donantes bilaterales y multilaterales cuyas reglas no permiten la utilización de los sistemas del país de forma sustancial. Según la Encuesta Inicial, 18 de 34 donantes utilizaban los sistemas PFM del país para menos del 10% de su ayuda.

La mayoría de los donantes cumplen con su compromiso de no crear estructuras paralelas para el desembolso de ayuda, o pagar incentivos financieros adicionales a empleados del GoV, con respecto de nuevos proyectos de ayuda. Un acuerdo reciente entre NU-UE para alinear la normativa de costes de los donantes y el GoV antes de 2010 es un hito importante para la eliminación de estructuras de proyecto paralelas. Sin embargo, los donantes manifiestan que hay resistencia de sus homólogos vietnamitas para cambiar los convenios de gestión de proyectos existentes. El GoV y los donantes deben desarrollar un proceso para la integración de proyectos existentes tan pronto como les sea posible, si quieren cumplir con los objetivos de la HCS.

Todavía hay incoherencias entre la legislación vietnamita en la gestión de la ODA, y entre las regulaciones de Vietnam y las reglas de los donantes, que deben resolverse con el fin de mejo-

rar la tasa de implementación de proyectos y facilitar una mayor utilización de los sistemas del país. El Gobierno puede mejorar aún más en su gestión de los procesos complejos de reforma.

### Organización de la implementación de HCS

Desde la adopción del HCS en 2005, Vietnam y sus Socios de Desarrollo han lanzado un ambicioso conjunto de estructuras y procesos para sustentar su implementación, bajo el liderazgo del Grupo de Sociedad para la Efectividad de la Ayuda (PGAE). Dos años más tarde, la implementación ha entrado en una fase técnica detallada, en la que el progreso alcanzado no siempre parece acorde con el esfuerzo aportado. Se necesitan algunos cambios en el proceso para mantener la dinámica y protegerse de la fatiga.

Ya existen más de 20 grupos de sociedad sectoriales o temáticos, que varían significativamente en composición y función. Algunos se han convertido en estructuras efectivas para el diálogo político y la coordinación estratégica, otros permanecen todavía en el nivel de intercambio de información. Aunque no existe un modelo único para un Grupo de Sociedad efectivo, los ministerios implicados y los donantes deben ser conjuntamente responsables frente al PGAE en cuanto a su progreso en el reforzamiento de sus estructuras y procesos.

La armonización de donantes en Vietnam funciona mediante agrupaciones relativamente informales de donantes – los Cinco Bancos, Grupos de Donantes de mentalidad parecida, los Estados Miembros de la UE, las Naciones Unidas – en lugar de un proceso más estructurado, tal como una estrategia de ayuda conjunta. Los donantes normalmente están bien coordinados en su preparación del trabajo analítico y de la asesoría de políticas, y hay un incremento del volumen de la programación conjunta. Sin embargo, la complementariedad y la división de trabajo no están bien desarrolladas. Las iniciativas de programación conjunta que involucran a un gran número de donantes en áreas como la educación han resultado ser estructuras complejas y a veces difíciles de manejar. Es probable que los donantes ganen en eficacia si son más selectivos a la hora de escoger áreas de programación, y si hacen mayor uso de sociedades comanditarias y convenios liderados por donantes.

Hay un amplio consenso de que la PGAE necesita una revitalización. La práctica de preparar planes de acción de efectividad de ayuda anuales ha fracasado. La PGAE está absorta en los detalles técnicos de la implementación, por lo que es menos efectiva como foro para la promoción de la responsabilidad mutua. El IMT concluye que la responsabilidad mutua se reforzaría al separar la supervisión política de la gestión técnica de la implementación de la HCS. Los procesos técnicos deberían confiarse a grupos temáticos ad hoc a corto plazo. La PGAE en sí debe centrarse en el desarrollo y la supervisión de la implementación de un Plan de Acción HCS anual, volcado a un número limitado de prioridades estratégicas genuinas. Debe asegurar que los puntos muertos y las áreas de bajo rendimiento se remitan a las autoridades políticas adecuadas para su resolución temprana.

## Recomendaciones

El IMT recomienda cuatro áreas de prioridad para reforzar la efectividad de la ayuda en Vietnam, para su inclusión en un plan de acción anual sobre la implementación de la HCS.

1. **Creación de una capacidad sectorial más fuerte a través de enfoques basados en programas.** Los donantes y el GoV deben intensificar sus esfuerzos para asegurar que la ayuda externa se ajuste dentro de un enfoque estratégico para el desarrollo de cada sector. La forma, la secuencia y las modalidades de financiación variarán en cada caso, pero los objetivos deben incluir: estrategias claras a medio plazo, refuerzo de los procesos de planificación y presupuestos para que la ODA se pueda programar conjuntamente con recursos nacionales, mayor armonización y programación conjunta entre los donantes, identificación clara de las necesidades de desarrollo de competencias y modalidades de ayuda preferidas, y compromiso para reforzar los sistemas de país y usarlos para la entrega de la ODA. La función principal de los Grupos de Sociedad debe ser acordar un enfoque estratégico para desarrollar e implementar PBAs.
2. **Mejora del liderazgo de país sobre el desarrollo de competencias.** El GoV necesita dar mayor prioridad al diagnóstico de sus propias necesidades de desarrollo de competencias, creando estrategias y ofreciendo a los donantes una guía clara de las modalidades preferidas de ayuda. El GoV y los donantes deben acordar un enfoque integral para el desarrollo de las competencias, según proceda, bajo la HCS, y en medidas prácticas para reforzar el liderazgo de país en el apoyo al desarrollo de competencias. Se recomienda abordar este asunto en detalle en la siguiente ronda de monitorización independiente.
3. **Elevación de los sistemas del país a los estándares internacionales.** En el período restante previo a que Vietnam alcance el estatus MIC, el GoV y los donantes deben intensificar sus esfuerzos para crear un marco común legal e institucional para la gestión de la inversión pública, para la ODA y los recursos nacionales. Esto mejoraría las tasas de implementación de proyecto, y aseguraría que las capacidades desarrolladas dentro de los proyectos ODA sustenten todos los gastos de desarrollo. Los donantes deben efectuar compromisos claros sobre el uso de los sistemas del país para la entrega de la ODA, una vez logradas las metas específicas de reforma y los niveles de capacidad, en función de herramientas de evaluación objetivas. El GoV necesita considerar si tiene espacio para acelerar el progreso mediante la mejora de la gestión del proceso de reformas.
4. **Desactivación progresiva de PMU paralelas e incentivos financieros adicionales.** Las estructuras de ODA paralelas comprometen la sostenibilidad y distorsionan la asignación de los recursos. Los donantes necesitan realizar un compromiso claro, no sólo para evitar estructuras e

incentivos financieros paralelos para nuevos proyectos, sino también para llevarlos gradualmente hacia proyectos existentes. Esto requeriría una cuidadosa gestión de cambio, incluido un apoyo adicional al desarrollo de competencias para ayudar al GoV con la integración de proyectos existentes. El GoV y los donantes deben desarrollar de forma conjunta una hoja de ruta para lograr lo antes expuesto.