

División de Relaciones Económicas (DRE)
Evaluación de la Declaración de París
Ministerio de Economía

Evaluación de la implementación de la Declaración de París: Estudio del caso de Bangladesh

Resumen

Equipo de evaluación:

Siddiqur Rahman Choudhury, jefe de equipo
Nargis Islam, subjefe de equipo
A.K.M. Shamsuddin, asesor en educación
Abdul Malek, asesor en energía
Kaniz Aklima Sultana, asesor en medio ambiente

Informe elaborado y presentado por:

Natural Resources Planners Ltd. (NRP)
Dhaka, Bangladesh

Resumen

1. Introducción

En consonancia con la resolución resultante de la Declaración de París (DP), el Gobierno de Bangladesh (GOB) encargó una evaluación a nivel de país sobre la implementación de los compromisos contenidos en la DP. La evaluación se centró principalmente en (I) la utilidad de la DP como herramienta para el incremento de la eficacia de la ayuda, (II) el comportamiento de los Socios de Desarrollo (SD) y del socio receptor (Bangladesh) en términos de compromiso, capacidad e incentivos y (III) el impacto de las iniciativas definidas para la efectividad de la ayuda en función de los cinco ejes troncales de la DP: apropiación, equiparación, alineación, gestión por resultados, responsabilidad compartida.

Se seleccionaron tres sectores de muestra, a saber: (a) educación primaria, (b) energía y (c) medio ambiente como cuestiones interrelacionadas de un estudio detallado.

A continuación se presentan las conclusiones y recomendaciones extraídas:

2. Conclusiones

2.1 La Declaración de París como herramienta enriquecedora de la eficacia de la ayuda

2.1.1 Claridad

Existe un conocimiento general acerca de la Declaración de París entre todo el personal de los Socios de Desarrollo. No obstante, a excepción de los funcionarios que trabajan directamente con los asuntos de la Declaración de París, el nivel de familiaridad con la misma no es muy elevado. En lo que respecta al Gobierno de Bangladesh, no ha tenido lugar una difusión aceptable de los compromisos de la Declaración de París. Con excepción de los funcionarios clave del GOB que trabajan en la coordinación y políticas de ayuda, la mayoría de los responsables no conocen suficientemente los compromisos e indicadores promulgados por la Declaración de París. Muchos de los encuestados sienten que la definición de apropiación no está demasiado clara. Por ejemplo, algunos encuestados preguntaron de quién es la apropiación.

2.1.2 Relevancia

En general, los compromisos de la Declaración de París son relevantes para el esquema de ayuda de Bangladesh y han captado puntos álgidos relativos a la eficacia de la ayuda en el país. Sin embargo, la sostenibilidad de los resultados de los proyectos financiados, un punto importante de la eficacia de la ayuda, no se ha abordado de forma adecuada. El indicador 1 es demasiado limitado como para medir todos los aspectos relacionados con la apropiación y la medición de muchos

puntos de la eficacia de la ayuda (apartado 3.2 del informe) no se ha recopilado mediante otros indicadores.

2.1.3 Coherencia:

Los encuestados no han expresado ninguna inquietud reseñable con respecto a la coherencia de los compromisos de la Declaración de París.

2.2 Comportamiento de los Socios de Desarrollo

2.2.1 Compromiso

Los Socios de Desarrollo con un mayor énfasis de sus sedes centrales para implantar la Declaración de París demuestran un mayor compromiso que aquellos socios que reciben menos motivación. Algunas de las evidencias que corroboran esta afirmación son: (I) el apoyo de los Socios de Desarrollo a la Estrategia de Reducción de la Pobreza del Gobierno de Bangladesh y alineación de su programa de ayudas con los objetivos de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, (II) desarrollo de un plan de acción monitorizable para implantar los compromisos de la Declaración de París, (III) colaboración con el GOB en la formulación e implementación del plan de acción de equiparación de Bangladesh, participación en la encuesta DAC 2006 y 2008 y la evaluación del nivel actual del país, (IV) formulación conjunta de estrategias de cooperación de cuatro grandes Socios de Desarrollo (que representan más del 80% de la ayuda oficial para el desarrollo), a saber, Japón, Reino Unido, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo, (V) armonización de los programas de ayuda de 10 países miembros de la ONU a través del Marco de Ayuda para el Desarrollo de Naciones Unidas (UNDAF) y (VI) la creciente alineación de algunos Socios de Desarrollo con los procedimientos del Gobierno de Bangladesh y los sistemas del país.

A pesar de la demostración de los compromisos antes mencionados, la proliferación de unidades de implementación de proyectos con muy pocas reducciones en años recientes, la participación de los donantes en la microgestión de proyectos, el incremento del número de misiones (250 en 2006, y 402 en 2007), la falta de iniciativa de algunos Socios de Desarrollo para acoplarse a los procedimientos y sistemas del país así como el continuo condicionamiento de la ayuda denotan el incumplimiento de algunos de los compromisos de la Declaración de París.

2.2.2 Capacidad

Las capacidades de los Socios de Desarrollo varían. La rotación de personal es un problema en algunos Socios de Desarrollo, mientras que otros han informado de la escasez de personal. Sin embargo, la principal restricción de algunos Socios de Desarrollo es la falta de delegación de autoridad por parte de las sedes centrales para la toma de decisiones a nivel de campo sobre muchos asuntos.

2.2.3 Incentivos

Sólo unos pocos Socios de Desarrollo en Bangladesh han dedicado unidades o personal para implantar los compromisos

de la Declaración de París. No hay evidencia de que existan incentivos especiales de motivación para el personal de los Socios de Desarrollo en aras de que implanten los compromisos adquiridos en la Declaración de París.

2.3 Comportamiento del país socio (Bangladesh)

2.3.1 Compromiso

El GOB ha demostrado, en términos claros y concisos, su compromiso para implementar la Declaración de París. Algunas evidencias que demuestran lo expuesto son: (I) la formulación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y vinculación de sus objetivos con un esquema presupuestario a medio plazo reflejado en presupuestos anuales, (II) establecimiento de la célula Estrategia de Reducción de la Pobreza – Plan de Acción de Equiparación en la División de Relaciones Económicas y en el comité ejecutivo para la evaluación de la Declaración de París, (III) reestructuración del grupo de consultoría local mediante la provisión de dirección conjunta del Secretario de la División de Relaciones Económicas y el consejero nombrado por los Socios de Desarrollo, (IV) formulación del Plan de Acción de Equiparación de Bangladesh, realización de la encuesta OECD/DAC 2006, (V) impartición de talleres destinados a difundir los compromisos de la Declaración de París, (VII) iniciativas continuadas para la evaluación del nivel del país, encuesta del comité de ayuda al desarrollo (DAC) 2008 y (VIII) reforma del sistema de compras que ha llevado a la promulgación de las normativas de adquisición pública 2006 y (IX) esfuerzos continuados para reformar el sistema de gestión de finanzas públicas.

Los compromisos del GOB se verían acentuados si la velocidad de implementación del Plan de Acción de Equiparación fuese mayor y si la célula Estrategia de Reducción de la Pobreza – Plan de Acción de Equiparación de la División de Relaciones Económicas hubiese sido más efectiva.

2.3.2 Capacidad

El gran reto para la efectividad de la ayuda son las limitaciones de capacidad de los funcionarios del GOB en la gestión de la misma y de otros recursos para el desarrollo. Algunas de las limitaciones son: (I) incapacidad para articular políticas de ayuda y formular proyectos de asistencia dignos de financiación, (II) incapacidad para procesar y aprobar proyectos de forma oportuna, (III) limitaciones de capacidad para implantar y gestionar proyectos, concretamente en el área de adquisiciones y gestión financiera y (IV) limitaciones en la supervisión y coordinación de las ayudas.

A pesar de algunas iniciativas dirigidas a reforzar la capacidad del GOB, todavía no se ha alcanzado la capacidad deseada debido a la lentitud de las reformas del servicio funcional. Las iniciativas procedentes de los donantes para mejorar las competencias del GOB tampoco han ayudado mucho puesto que a menudo se han diseñado sin tener en cuenta las necesidades reales, la sostenibilidad u otras condiciones de índole local. El mal posicionamiento del personal cualificado y la frecuente rotación del personal constituyen otras restricciones que obstaculizan y dificultan la eficacia de la ayuda.

2.3.3 Incentivos

Otra área crucial de la efectividad de la ayuda es la ausencia de un sistema apropiado de incentivos destinado a motivar al personal del GOB para que implanten los proyectos de desarrollo. En ausencia de incentivos especiales en términos de remuneración y debido a una expectativa limitada de promoción y desarrollo profesional, existe poca motivación entre los funcionarios del GOB involucrados en la gestión de la ayuda y la implementación de los proyectos. Se han emitido muchas declaraciones relativas a la reforma del sistema de incentivos, pero no se han obtenido resultados tangibles en esta área.

2.4 Resultados emergentes

2.4.1 Resultados de proceso

- **Apropiación:** la formulación de una Estrategia de Reducción de la Pobreza por el GOB a través de un proceso participativo, su implementación y subsiguiente aprobación por parte de los Socios de Desarrollo marcan un hito en la consecución del compromiso de apropiación de la Declaración de París en Bangladesh. La Estrategia de Reducción de la Pobreza tiene prioridades estratégicas claras vinculadas a un marco presupuestario a medio plazo que se reflejan en presupuestos anuales. El GOB está implantando el marco presupuestario a medio plazo en fases. Hasta ahora, se ha implantado en dieciséis grandes fondos ministeriales de gastos para el desarrollo. La implementación del marco presupuestario a medio plazo experimenta dificultades debido a las restricciones de capacidad de los ministerios involucrados.
- **Alineación:** la utilización de procedimientos de adquisición del GOB se ha incrementado. En la mayoría de los casos de licitación local los procedimientos del GOB se están cumpliendo. En el caso de las licitaciones internacionales, algunos Socios de Desarrollo principales todavía tienen que ajustar sus procedimientos. El uso del sistema de gestión de finanzas públicas de Bangladesh (PFMS) también ha aumentado gracias a las reformas experimentadas en el mismo. Algunos donantes, sin embargo, son muy reacios a usar el PFMS del país, lo que ha llevado incluso a uno de ellos a interrumpir su aportación al presupuesto. Aunque las carencias del personal del GOB, particularmente en lo que a compras y gestión financiera se refiere, son un obstáculo para la alineación, la rigidez de los procedimientos de algunos Socios de Desarrollo multilaterales y su falta de voluntad para alinearse con el sistema del país son igualmente responsables de la desincronización.
- **Armonización:** hay un progreso sustancial en la equiparación de las ayudas en Bangladesh desde el inicio de la Declaración de París. Cuatro donantes principales, a saber: el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, el Departamento de Desarrollo Internacional y Japón, han equiparado sus programas de asistencia mediante la formulación conjunta de estrategias de ayuda. Diez organizaciones del sistema ONU también han armonizado

sus programas de asistencia a través de UNDAF, implicación que ha traído consigo la introducción de revisiones conjuntas según el marco de asistencia al desarrollo de Naciones Unidas. Además, se ha desplegado un enfoque armonizado para la transferencia de fondos destinados a los socios de implementación. Otros ejemplos incluyen los programas sectoriales tales como el Programa de Desarrollo de la Educación Primaria-II, y el Programa de Sanidad, Nutrición y Población además de otros esfuerzos de financiación conjunta basados en sociedades complementarias. A veces, los esfuerzos de equiparación se ven limitados por la diversidad de procedimientos existente entre los entes donantes.

- **Gestión por resultados:** La Estrategia de Reducción de la Pobreza ofrece una gestión por resultados mediante la vinculación de estrategias nacionales de desarrollo con los procesos presupuestarios anuales. El Marco Presupuestario de Medio Plazo generado en consonancia con los objetivos de la Estrategia de Reducción de la Pobreza también tiene asignaciones estrechamente vinculadas a las metas de desarrollo.
- **Responsabilidad compartida:** el establecimiento del foro de implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza liderado por el GOB con representación de los Socios de Desarrollo para supervisar la implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y el equipo de trabajo conjunto GOB-Socio de Desarrollo para supervisar la implementación del Plan de Acción de Equiparación son ejemplos del avance obtenido en el proceso de responsabilidad mutua.

3. Estudios por sectores

3.1 Educación primaria (Programa de Desarrollo de la Educación Primaria-II)

3.1.1

El estudio de evaluación ha notado el mismo progreso del Programa de Desarrollo de la Educación Primaria-II en el cumplimiento de los compromisos de la Declaración de París. Dichos compromisos son: (I) la profundización de la responsabilidad de los programas, (II) la utilización de una aplicación estándar para el retiro de fondos e informes de control financiero, (III) el cambio del calendario presupuestario de UNICEF para su sincronización con el GOB y (IV) un mejor desempeño del Programa de Desarrollo de la Educación Primaria-II en relación a doce indicadores de la Declaración de París, comparados con la media nacional.

3.1.2

Los puntos que requieren especial atención para mejoras son: (I) la equiparación de distintos tipos de financiación y la racionalización de sistemas complicados de gestión de fondos, (II) mayor sincronización con el sistema de adquisiciones del GOB y (III) desarrollo de la capacidad para institucionalizar los logros del Programa de Desarrollo de la Educación Primaria-II.

3.2 Sector eléctrico y energético

3.2.1

La apropiación del GOB ha aumentado en el sector eléctrico y energético. Los programas/proyectos del sector energético se formulan en consonancia con la Estrategia de Reducción de la Pobreza y a la luz de la política energética. Los donantes también han alineado sus estrategias de ayuda a las políticas, planes maestros y estrategias del GOB antes mencionadas.

3.2.2

El estudio sectorial sobre energía y electricidad ha registrado una mejora en la equiparación de la ayuda y su respectiva coordinación, pero un progreso limitado en la alineación con los sistemas de compras y gestión financiera pública del país. Como en otros sectores, la alineación con los procedimientos de adquisiciones en el caso de las licitaciones locales ha aumentado de forma significativa, pero el progreso es limitado en el caso de las licitaciones internacionales. El estudio también destaca movimientos positivos con respecto a los programas de reformas sectoriales y en la reducción de pérdidas del sistema.

Las grandes inquietudes identificadas en el estudio con respecto a la efectividad de la ayuda son: (I) los retrasos en el proceso de licitaciones por parte del GOB, (II) la aprobación de las propuestas de adquisición por parte de los socios de desarrollo y (III) la selección y contratación de consultores/ingenieros responsables. Otras preocupaciones a tener en cuenta son la inmanejable condicionalidad cruzada, la no reducción del coste de las transacciones y la proliferación de misiones individuales.

3.3 Medio ambiente

3.3.1

En años recientes, se ha profundizado la responsabilidad de Bangladesh en el desarrollo de estrategias nacionales relativas al medio ambiente. Se ha alcanzado un progreso significativo en el establecimiento de políticas y en el marco institucional y legal necesario para reforzar la gestión medioambiental en Bangladesh. El medio ambiente como cuestión interrelacionada se ha incluido en la Estrategia de Reducción de la Pobreza con vinculación a las estrategias de desarrollo nacional y a los presupuestos anuales. El estudio revela que la capacidad institucional y el sistema de evaluación actuales del GOB para abordar el efecto potencialmente negativo de los proyectos y programas de desarrollo no son los adecuados. No existen directrices concretas para la conducción y revisión de evaluaciones medioambientales relativas a los proyectos no industriales. Los donantes en Bangladesh no están satisfechos con la calidad de las evaluaciones de impacto ambiental, y más particularmente con los requisitos de consulta pública y publicación de la información pertinente. Los donantes desempeñan un papel clave para reforzar la capacidad del GOB en la gestión medioambiental y la supervisión del cumplimiento de las leyes de protección. Casi todos los encuestados opinan que es muy importante continuar con la creación de procedimientos de evaluación de impacto ambiental comunes

para los proyectos de desarrollo y el establecimiento de normas para las evaluaciones de impacto ambiental relativas a los proyectos no industriales.

Recomendaciones:

- I. El proceso de implementación de los compromisos de la Declaración de París debe integrarse con la estructura de ayuda de los Socios de Desarrollo y el GOB.
- II. El GOB, en colaboración con los Socios de Desarrollo, debe impartir más talleres para difundir la información.
- III. La División de Relaciones Económicas debe reforzar su papel de coordinación y supervisión mediante la actualización de su célula actual de Estrategia de Reducción de la Pobreza-Plan de Acción de Equiparación a un equipo con todas las de la ley y mejorar el ritmo de implementación del Plan de Acción de Equiparación.
- IV. Todas las grandes ayudas canalizadas a través de ministerios deben crear una unidad dedicada a la coordinación y control de la implementación del Plan de Acción de Equiparación.
- V. La Declaración de París debe abordar el tema de la sostenibilidad de los resultados de los programas y proyectos financiados.
- VI. Los indicadores identificados en la Declaración de París pueden revisarse de forma que sean adecuados y aptos para medir la apropiación y la sostenibilidad medioambiental.
- VII. Debe mejorarse la capacidad de los funcionarios locales del socio receptor mediante la delegación de mayor autoridad por parte de las sedes centrales para acelerar el proceso de toma de decisiones.
- VIII. El GOB puede tomar la iniciativa, con ayuda de los Socios de Desarrollo, y desarrollar un programa de capacitación integral basado en las necesidades en todo el ámbito gubernamental.
- IX. Los Socios de Desarrollo deben tomar iniciativas para dismantelar las unidades paralelas de implementación de proyectos tan pronto como sea posible. Los Socios de Desarrollo deben evitar la microgestión de proyectos financiados. Debe reducirse el número de misiones procedentes de las sedes centrales de los Socios de Desarrollo mediante la conformación de misiones conjuntas en lugar de individuales.
- X. Debe eliminarse la vinculación de la ayuda, y la condicionalidad inherente a los desembolsos debe ser realista y estar dentro de las posibilidades de cumplimiento del GOB.
- XI. Los donantes deben brindar subvenciones de ayuda para apoyar al GOB en sus esfuerzos por proteger el medio ambiente.