

# Evaluación de la implementación de la Declaración de París

## Evaluación nacional

### BANGLADESH

## Resumen Ejecutivo

### Introducción

La Declaración de París (DP) sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo es un acuerdo internacional histórico, destinado a mejorar la calidad de la ayuda y su impacto en el desarrollo. Bangladesh está comprometido con la aplicación de la DP desde que la firmó en marzo de 2005, y también ha reafirmado su compromiso como signatario del Programa de Acción de Accra (AAA por su sigla en inglés) en 2008. Bangladesh desarrolló una estrategia y un plan de acción para aplicar la DP. Como parte de la estrategia, Bangladesh participó en las encuestas de 2006 y 2008 del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE-CAD). Además, Bangladesh participó en la evaluación a nivel nacional de la DP (Fase 1) en 2008, destinada principalmente a evaluar tanto la utilidad de la DP como herramienta para mejorar la eficacia de la ayuda como el cambio de comportamiento de los Socios de Desarrollo (SD) y el Gobierno de Bangladesh (GdB) en relación con la aplicación de la DP. Para seguir avanzando en la aplicación de la estrategia, el GdB se ha ofrecido a llevar a cabo la fase 2 de la evaluación a nivel nacional de la aplicación de la DP en Bangladesh. El propósito de la evaluación de la Fase 2 es documentar, analizar e informar sobre la relevancia de la DP en Bangladesh, el progreso de la aplicación de la DP hacia el logro de los resultados intermedios esperados desde la firma de la Declaración en 2005, y la influencia de la DP en el fortalecimiento de la contribución de la ayuda a los resultados de desarrollo sostenible. La evaluación también incluye estudios sobre la aplicación de la DP en tres sectores seleccionados (Salud, Transporte y Energía) y un tema multidisciplinario: los cambios climáticos.

### Conclusiones

#### a. Contexto de la aplicación de la DP

- I. Según una serie de indicadores, en los últimos años **Bangladesh** ha reducido su **dependencia en la ayuda**. Sin embargo, ésta última sigue representando un alto porcentaje de los gastos del país en materia de desarrollo. El GdB, por lo tanto, reconoce debidamente la importancia de la ayuda y su eficacia, y se ha propuesto aplicar la DP. Casi todos los donantes que operan en Bangladesh también han comenzado a prestar más atención a la aplicación de los principios de la DP.
- II. El **compromiso de Bangladesh con la agenda de la eficacia de la ayuda** comenzó cuando la OCDE-CAD tomó la iniciativa de armonizar las prácticas de los donantes en 2001, y desde entonces ha mantenido su compromiso de mejorar la eficacia de la ayuda. Esto se refleja en la participación activa del país en las decisiones mundiales (Roma, París, Accra), así como en las medidas nacionales, tales como la formulación y aplicación de una Estrategia Nacional de Desarrollo, la introducción de un plan de acción, y el establecimiento de una Unidad de Eficacia de la Ayuda (AEU por su sigla en inglés) en la División de Relaciones Económicas (DRE), el organismo central encargado de coordinar la gestión de la ayuda.
- III. Otras actividades notables en torno a la **aplicación de la DP** en Bangladesh son las iniciativas para difundir los compromisos de la DP entre los funcionarios de los mi-

nisterios sectoriales, y la participación en las encuestas 2006 y 2008 del CAD, y la evaluación de la Fase 1 sobre la aplicación de la DP. Bangladesh también participa regularmente en reuniones internacionales que conciernen a la aplicación de la DP. Sin embargo, todas las actividades relacionadas con la aplicación de la DP se concentran en la DRE, más específicamente en la AEU. A pesar del esfuerzo de la DRE por difundirlos, entre los funcionarios de los ministerios sectoriales hay una grave falta de conciencia y apropiación de los compromisos de la DP y del AAA. Tampoco hay en los ministerios sectoriales un equipo o una oficina que se dedique de lleno a aplicar la DP.

- IV. Las iniciativas de **aplicación de la DP** cobraron un impulso significativo en 2008, cuando el GdB y los SD en Bangladesh firmaron una declaración de intención para desarrollar una **Estrategia Conjunta de Cooperación (JCS)** por su sigla en inglés) para trabajar juntas en conjunto. La JCS, que comenzó a funcionar en junio de 2010, proporciona un marco de alianza para la cooperación y el diálogo colectivo entre el GdB y los SD. También proporciona un mecanismo de coordinación de la ayuda y un plan de acción renovable anual para aplicar los compromisos de la DP y del AAA.
  - V. El GdB y los SD han establecido conjuntamente una estructura de varios niveles para el diálogo y la coordinación entre el GdB y los SD. El nivel máximo es el foro de alto nivel para el diálogo y la coordinación llamado **Foro de Bangladesh para el Desarrollo (BDF)** por su sigla en inglés). Las dos reuniones del BDF celebradas hasta la fecha en 2005 y 2010 contaron con representación a nivel ministerial del GdB y participación de alto nivel de las oficinas centrales de los donantes. La eficacia de la ayuda constituyó un punto importante de la agenda para discutir en las reuniones del BDF. El otro nivel importante para la coordinación de la ayuda es el **Grupo Consultivo Local (LCG)** por su sigla en inglés) y sus grupos de trabajo. Se estipula que el plenario, así como los grupos de trabajo del LCG, serán co-presididos por representantes del GdB y de los SD, y se reunirán periódicamente para evaluar el progreso y la coordinación. Sin embargo, el funcionamiento de los grupos de trabajo del LCG aún no ha cobrado impulso.
  - VI. El país aún no ha formulado una **política de ayuda** ni se ha fijado ningún objetivo sobre la mezcla de modalidades que prefiere. La ayuda basada en programas en Bangladesh (incluido el apoyo presupuestario) sigue estando muy por debajo del 66% previsto.
  - VII. Una porción sustancial de la asistencia de los donantes se canaliza a través de las **ONG**. Éstas funcionan completamente fuera de la estructura oficial de diálogo colectivo entre el GdB y los SD y del marco de la JCS, dando lugar a una posible superposición y duplicación con los programas gubernamentales de desarrollo.
- b. **Aplicación de los compromisos de la DP y del AAA**
    - VIII. En los últimos años se ha incrementado el **liderazgo del GdB** en la coordinación de la ayuda. Desde la firma de la Declaración de París en 2005, ha ido creciendo en el país la conciencia de que el GdB debe asumir una función de liderazgo en la coordinación de la ayuda. El GdB está desempeñando una función cada vez más primordial en las reuniones del LCG y el BDF. No obstante, el GdB aún no está plenamente al mando de las cuestiones de coordinación de la ayuda.
    - IX. Se ha establecido la **apropiación nacional** en la formulación de las estrategias de desarrollo nacionales. Bangladesh está elaborando desde 2003 su Estrategia Nacional de Desarrollo bajo la forma de una Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) conocida como Estrategia Nacional para la Reducción Acelerada de la Pobreza (NSAPR por sus siglas en inglés). La actual NSAPR-II (revisada) se lanzó en 2009 por tres años fiscales 2009, 2010 y 2011. La NSAPR-II (revisada), desarrollada mediante un proceso de liderazgo nacional, establece prioridades estratégicas claras. Sin embargo, no existe un marco que permita traducir esas prioridades a programas operativos dirigidos a los resultados con vínculos eficaces a los Marcos Presupuestarios de Mediano Plazo (MTBF por su sigla en inglés) y al presupuesto anual. Para preparar la NSAPR se han realizado amplias consultas con varias partes interesadas.
    - X. La participación del **Parlamento** en la preparación de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) ha aumentado ligeramente. Por primera vez una END, la NSAPR-II (revisada), se presentó al parlamento en 2009 para su discusión previa a su finalización. Dada la ausencia de instituciones gubernamentales locales que funcionen adecuadamente, siguen siendo limitadas las funciones de los organismos locales en el proceso de planificación.
    - XI. La escasa **capacidad** para planificar y gestionar proyectos de desarrollo sigue siendo un desafío importante para mejorar la eficacia de la ayuda. Aún no se ha desarrollado una estrategia integral para el desarrollo de las capacidades en torno a la cual se puedan coordinar todos los donantes. Como resultado, el apoyo de los donantes individuales se centra muy a menudo en iniciativas de desarrollo basadas en proyectos, de capacidad fragmentada, con poco impacto en el desarrollo general de las capacidades. La práctica del GdB de trasladar frecuentemente a los funcionarios tampoco contribuye a aprovechar de manera eficiente los conocimientos de los funcionarios capacitados.
    - XII. Los SD están basando su **apoyo** cada vez más en las prioridades estratégicas de la NSAPR. Esto se refleja de manera evidente en las estrategias y los programas de

asistencia nacional formulados más recientemente por varios SD. Pese a los avances en la alineación con las prioridades de la NSAPR, los SD en Bangladesh siguen haciendo un uso limitado de los sistemas nacionales. El uso de los sistemas de Gestión de las Finanzas Públicas se mantiene confinado a tan sólo algunos programas sectoriales. Los SD sólo utilizan el sistema nacional de adquisiciones para las compras locales. Las adquisiciones internacionales realizadas según los procedimientos de los SD son a menudo complicadas y lentas, y provocan demoras en la ejecución de los proyectos. Los donantes atribuyen su reticencia a utilizar el sistema nacional al riesgo fiduciario y a la falta de confianza en la aplicación del mismo.

- XIII. Desde 1992, el GdB está aplicando programas de reforma para mejorar la **Gestión de las Finanzas Públicas (PFM)**. Estas reformas han contribuido a fortalecer sustancialmente la capacidad de la División de Finanzas y otros organismos relacionados, pero la gestión financiera de los ministerios sectoriales sigue siendo débil. Asimismo, se ha implementado un amplio programa de reformas para mejorar el **sistema de adquisiciones**, que ha llevado a una mejora significativa en el marco jurídico y político, así como a cierta transparencia del proceso de adquisiciones, sin mucho impacto sobre la eficacia general del sistema.
- XIV. Muchos donantes han cerrado sus Unidades de Ejecución de Proyectos (UEP) paralelas, pero la cantidad de las mismas aumentó en términos generales. Algunas de estas UEP cumplen una función clave en la implementación de proyectos subvencionados en muchos programas importantes, como por ejemplo en los sectores de la salud y la educación.
- XV. Se han logrado algunos avances en la **armonización** en cuanto a, (i) una mayor cantidad de acuerdos conjuntos en forma de enfoques sectoriales (SWAp por su sigla en inglés) y alianzas en el marco de los fondos fiduciarios de varios donantes, (ii) la utilización de procedimientos comunes de planificación, gestión financiera y adquisiciones en el caso de las alianzas por acuerdo conjunto y (iii) un aumento de la división del trabajo. Otros ejemplos de progreso notables en materia de armonización son: el acuerdo para elaborar una nota conceptual sobre la división del trabajo, la realización de evaluaciones conjuntas y el logro de un consenso para observar un comportamiento de mayor colaboración en el marco de la JCS. En este progreso, sin embargo, aún falta utilizar las ventajas comparativas y complementariedades de los donantes bajo el liderazgo de una iniciativa gubernamental.
- XVI. Recientemente, la **previsibilidad de la ayuda** mejoró significativamente en Bangladesh. Casi todos los donantes están manifestando compromisos plurianuales mediante sus programas de asistencia nacional. A pesar del progreso en la previsibilidad, la **tasa de desembolso** en relación al compromiso adquirido, no ha mejorado mucho. En promedio, alrededor del 20% de la ayuda queda sin desembolsar todos los años, lo cual provoca la acumulación de más de USD 9.000.000.000 en el canal de abastecimiento. Se considera que las principales causas de la lentitud en el desembolso son las limitaciones de la capacidad del GdB, los cuellos de botella en la ejecución de los proyectos, los procedimientos complicados de los donantes (en particular los procedimientos de adquisiciones) y las condiciones que éstos requieren.
- XVII. La mayoría de las oficinas nacionales de los SD en Bangladesh informaron **mejoras en su autoridad para tomar decisiones** desde el año 2005. Algunas oficinas de los SD han establecido sectores dedicados a la aplicación de la DP. Sin embargo, las oficinas nacionales aún necesitan más autoridad para resolver con prontitud muchos asuntos relativos a las adquisiciones y otras cuestiones de ejecución de los proyectos. Muchos funcionarios del GdB y miembros de la sociedad civil consideran que desde 2005 se produjo un cambio positivo en el comportamiento de los SD, en relación a la apropiación nacional y a la responsabilidad recíproca, a pesar de los limitados incentivos para promover dicho cambio.
- XVIII. Los **programas mundiales** que funcionan en Bangladesh no se han integrado lo suficiente al sistema nacional de planificación y presupuestario, si bien están contribuyendo provechosamente en áreas importantes como la inmunización infantil y la prevención del SIDA, la malaria y la tuberculosis. Sin embargo, la integración de estos programas a nivel sectorial es limitada.
- XIX. Hay poco progreso en el ámbito de la **gestión dirigida a los resultados**. Salvo el informe sobre el progreso de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), casi no hay informes sobre resultados. En el marco de alianza entre el GdB y los SD, a través de la JCS, se está elaborando un marco nacional para los resultados de desarrollo. El MTBF proporciona un marco para vincular los gastos a los resultados, pero su aplicación todavía es muy limitada.
- XX. Se está haciendo un esfuerzo para mejorar la **responsabilidad recíproca** mediante la puesta en marcha de la JCS. Ha mejorado la información sobre los flujos de ayuda que proporcionan los SD, y el informe anual sobre los flujos de ayuda que compila la DRE, en base a esa información, ya está a disposición del público en el sitio Web. No obstante, es necesaria una mayor mejora y modernización del sistema nacional de gestión de la información sobre la ayuda, para generar información sobre una base más integral.

XXI. En los últimos años se han tomado algunas medidas para combatir la corrupción, entre ellas el establecimiento de una Comisión independiente de lucha contra la corrupción y la promulgación de una serie de leyes. A pesar de estas medidas tomadas por el GdB y de algunas iniciativas de los SD, la corrupción sigue siendo un desafío formidable.

### c. La DP y los resultados de desarrollo

XXII. En Bangladesh, la ayuda ha contribuido a acelerar el crecimiento, reducir la pobreza y lograr progresos de los ODM, mediante la financiación de los gastos públicos en algunos sectores clave de la infraestructura física y social, como la energía, el transporte, la salud y la educación. La ayuda también ha financiado algunos programas de redes de seguridad social y generación de ingresos para los pobres, y ha facilitado las reformas políticas en la gestión de los sectores macroeconómico y financiero, el comercio exterior y las áreas clave de la gobernabilidad. Si se tiene en cuenta el hecho de que al Gobierno no le resultaría fácil reemplazar la ayuda por recursos de origen interno, se puede plantear la hipótesis de que la ayuda ha contribuido a los resultados de desarrollo. La DP ha ubicado la agenda de la eficacia de la ayuda en la vanguardia de la gestión de la ayuda, y ha motivado el inicio de procesos como el fortalecimiento de la END, el desarrollo de una estrategia de cooperación conjunta entre el GdB y los SD, un mayor enfoque en la prestación de ayuda dirigida a los resultados y una mejora de la transparencia y la responsabilidad recíproca. Se espera que estos procesos incrementen la contribución de la ayuda a los resultados de desarrollo. Sin embargo, a esta altura es difícil juzgar en qué medida se puede atribuir a la DP la contribución de la ayuda a los resultados de desarrollo. Además, la Declaración no proporciona directrices explícitas sobre cómo se debe prestar y gestionar la ayuda para alcanzar los resultados de desarrollo deseados.

## Recomendaciones

- I. La DRE debe continuar con las actuales iniciativas de difundir los compromisos de la DP y el AAA a los funcionarios de los ministerios sectoriales y otros organismos relevantes del GdB. Se debe dirigir la difusión de manera que llegue a todos los niveles relevantes del gobierno.
- II. El GdB debe mejorar el compromiso de los ministerios sectoriales para con la aplicación de la DP y las actividades relacionadas. En los ministerios sectoriales que más utilizan la ayuda, se debe establecer un equipo u oficina dedicado en el ala de planificación y desarrollo para aplicar la DP.
- III. Se debe fortalecer aún más a la Unidad de eficacia de la ayuda (AEU) de la DRE, y se debe elaborar un plan para

mantener a la unidad cuando expire el apoyo de los donantes.

- IV. El GdB debe formular sin más demora una política de ayuda, en consulta con los SD y las demás partes interesadas relevantes.
- V. Se debe mejorar el Sistema nacional de gestión de la información sobre la ayuda, para que incluya información sobre la ayuda desembolsada por todos los canales, incluidas las ONG y la distribución entre las diferentes modalidades de ayuda. Se deben desarrollar sistemas de información mutuamente convenidos, basados en los resultados.
- VI. El Gobierno de Bangladesh y los SD deben entablar un diálogo a fin de encontrar la forma de ubicar los programas que reciben ayuda de las ONG en el marco de la JCS, para mejorar la coordinación y la eficacia de la ayuda.
- VII. El sexto plan quinquenal que está por iniciar debe proporcionar explícitamente un marco para traducir sus estrategias a programas operativos, y vincularlos explícitamente al MTBF y al presupuesto anual.
- VIII. Los proyectos financiados por medio de la ayuda deben estar impulsados por la demanda, elaborados y diseñados mediante un proceso de liderazgo nacional. Se deben elaborar planes de desarrollo locales a nivel de las Upazilas (subdistritos) y dichos planes deben prepararse en consulta con las partes interesadas locales. Los SD deben proporcionar recursos adicionales de ayuda para financiar su ejecución.
- IX. El GdB debe presentar un sistema de toma de decisiones más descentralizado para la gestión de los proyectos que reciben ayuda.
- X. El Gobierno de Bangladesh y los SD deben entablar un diálogo a fin de crear en todo el gobierno una estrategia integral de desarrollo de las capacidades para la gestión de programas y proyectos de desarrollo. Dicha estrategia debe tener como fin el desarrollo de las capacidades individuales e institucionales/organizativas, para concebir, preparar, ejecutar y supervisar proyectos financiables. Todo el apoyo de los SD para el fortalecimiento de las capacidades debe alinearse con esta estrategia general.
- XI. El Gobierno de Bangladesh y los SD deben entablar un diálogo sobre el uso de los sistemas y procedimientos nacionales. Se debe elaborar, de mutuo acuerdo, un plan de acción realista para mejorar el uso de los sistemas nacionales, en particular respecto de la GFP y las adquisiciones. Mientras no se utilice plenamente el sistema nacional, los SD deben simplificar sus procedimientos de aprobación, delegando más autoridad a las oficinas

- nacionales para gestionar más rápidamente las propuestas de adquisición.
- XII. Es necesario terminar de preparar la nota conceptual sobre la división del trabajo entre los SD, como se indica en el plan de acción de la JCS.
- XIII. Se debe mejorar el desembolso y el uso de la ayuda mediante la eliminación de los cuellos de botella en la ejecución del proyecto. El GdB y los SD deben entablar un diálogo para encontrar la manera de utilizar la ayuda no desembolsada que se ha acumulado en el canal de abastecimiento en los últimos años.
- XIV. El GdB y los administradores de los programas mundiales que funcionan en Bangladesh deben tomar medidas para integrar esos programas al sistema nacional de planificación nacional y presupuestario.
- XV. El GdB, en colaboración con los SD y otras partes interesadas relevantes, deberían elaborar un marco nacional de resultados de desarrollo, que cuente con indicadores específicos y cuantificables para evaluar el impacto de los programas de desarrollo.
- XVI. El GdB y los SD deben intensificar mutuamente los esfuerzos para mejorar la transparencia, y tomar medidas para evitar toda corrupción en la prestación y gestión de la ayuda.
- XVII. En el próximo Foro de Alto Nivel de Busan, Corea del Sur en 2011, los países y las agencias participantes deberán formular directrices claras sobre la manera de prestar y administrar la ayuda para lograr mejores resultados de desarrollo.