

# Evaluación de la implementación de la Declaración de París

## Evaluación nacional

### BENIN

## Resumen Ejecutivo

**La Declaración de París en contexto:** En Benin, la evolución de la ayuda pública para el desarrollo se ha visto influenciada por factores vinculados, entre otros, a las prioridades políticas y a diversas reformas, a la situación económica del país, a los desastres naturales, etc.

En cuanto a las prioridades políticas y diversas reformas, Benin se caracteriza por un clima de paz que tiene mucho que ver con la buena práctica de la democracia desde 1990.

En el aspecto económico, Benin está dedicado desde el año 2000 a la aplicación de Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP). Estos documentos, que constituyen el marco de referencia en materia de políticas económicas para los diferentes sistemas políticos, son también el único marco de diálogo privilegiado entre los socios y el Gobierno.

En cuanto a las políticas sociales, un factor muy influyente en los movimientos de la ayuda, el Gobierno de Benin ha inscrito con firmeza las áreas de educación, salud y acceso al agua potable en sus prioridades, lo cual está también en línea con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La atención especial prestada a estos diferentes sectores y los resultados alentadores que se observan, han tenido muchos efectos sobre los aportes de ayuda a favor del país y siguen siendo la preocupación de los donantes y socios de desarrollo.

Al contrario de todos estos factores que tuvieron o que tienen efectos positivos sobre la ayuda en Benin, existen también elementos internos y externos que no han ayudado o que no influyen positivamente la ayuda. Internamente, se trata,

entre otros, de aprobaciones sucesivas de leyes presupuestarias mediante decreto del Ejecutivo entre 2007 y 2009. Esta situación, que pone en duda la credibilidad en la gestión de los fondos públicos, sería un gran obstáculo para el cumplimiento de los compromisos de los donantes. Externamente, se trata particularmente del entorno económico internacional marcado por un fuerte crecimiento mundial en la mayoría de las regiones entre el 2005 y el 2007, lo que debería mejorar la ayuda a los países en vías de desarrollo en este período. El período siguiente, marcado principalmente por la crisis económica y financiera internacional, y sus consecuencias, no perdonó a la economía de Benin.

## Procesos y resultados intermedios

**Apropiación:** En materia de apropiación del proceso de desarrollo nacional, la evaluación puso de manifiesto la existencia de una estrategia nacional de desarrollo modulada por un énfasis a mediano y largo plazo, pero con algunos problemas de coherencia con las estrategias sectoriales. Del mismo modo, a nivel sectorial, existen a veces presupuestos basados en programas, es decir, programas sectoriales sin estrategias a las cuales se apeguen. Este hallazgo está relacionado con el retraso en la actualización de las estrategias de algunos sectores, lo que revela temporalmente la falta de coherencia entre las estrategias sectoriales y los programas sectoriales que deben asegurar su funcionalidad.

**Alineación:** Los resultados de las investigaciones mostraron que la ayuda se alinea cada vez más con las prioridades nacionales, aunque se han planteado obstáculos de ambos

lados debido al mandato de los Socios Técnicos y Financieros (STF) y a la falta de priorización en la puesta en marcha de la Estrategia de Crecimiento para la Reducción de la Pobreza (ECRP). Esta alineación se expresa a través de la importancia relativa de ayudas presupuestarias a partir del 2005 y la toma en cuenta, en las estrategias de asistencia de los donantes, de las prioridades del Gobierno que figuran en la ECRP y de las Orientaciones Estratégicas de Desarrollo. Es el caso de la "Estrategia de Asistencia al País" del Banco Mundial y del Programa Indicativo de la Unión Europea.

Los resultados en la gestión de las finanzas públicas y de los mercados públicos entre el 2006 y el 2007 muestran la determinación del Gobierno por incorporar normas en los sistemas nacionales. Sin embargo, desde entonces se ha constatado una desaceleración en los esfuerzos por consolidar las finanzas públicas que están bajo presión debido a la crisis económica y financiera internacional que prevaleció entre el 2007 y el 2008, cuyas consecuencias se siguen sintiendo en la economía del país.

**Armonización:** Se han alcanzado avances significativos respecto a la utilización eficiente y óptima de los procedimientos y dispositivos comunes, con el fin de reducir o terminar con la duplicación y reducir los costos de transacción. La mayoría de los STF que intervienen en Benin toman parte en iniciativas conjuntas de cooperación internacional de donantes, (i) caso del apoyo presupuestario, (ii) caso del fondo común para la educación, (iii) caso del agua, (iv) caso de la salud. Además, en el marco de la reforma de los organismos del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) "Unidos en la acción, una ONU" se prevé un programa interagencial de acciones conjuntas sin comprometer la autonomía de cada agencia.

**Gestión orientada a resultados:** Este principio se materializó con el establecimiento de presupuestos basados en programas realizado con el apoyo de un nuevo mecanismo de préstamo del Banco Mundial, el Préstamo de Ajuste para la Reforma del Gasto Público (*Public Expenditure Reform under Adjustment Lending*, PERAL, por sus siglas en inglés). La introducción en Benin de los presupuestos basados en programas permitió incluir la evaluación del desempeño. Se instalaron células de seguimiento y evaluación en los ministerios que están dentro de las Direcciones de Programación y Prospectiva. Estas células se encargan de preparar un informe anual de resultados, que debe contener una evaluación del desempeño de cada programa basándose en los indicadores y comparando los resultados con los objetivos. En el ámbito político, el Gobierno se ha comprometido a sistematizar y legalizar el enfoque de gestión orientada a resultados. Con este fin, el ante-proyecto de Ley Orgánica sobre las Leyes Presupuestarias se terminó y aprobó en febrero de 2009. Esta ley ha sido puesta en línea con las nuevas directrices de la Unión Económica y Monetaria del Oeste Africano, aprobadas en junio del 2009. Esta nueva versión será validada en el 2010 y luego será enviada al Gobierno para su aprobación antes de entrar en la Asamblea Nacional para su adopción. La mayoría de los

progresos registrados se relacionan con el aspecto institucional. Sin embargo, en la práctica diaria, el enfoque de gestión orientada a resultados está poco arraigado en los hábitos de la administración pública de manera que los resultados estén relacionados a las asignaciones para gastos.

**Mutua responsabilidad:** Por parte del gobierno, se han realizado muchos esfuerzos para involucrar a los parlamentarios y los actores no estatales en la elaboración y evaluación de estrategias de desarrollo. Sin embargo, este enfoque carece de (i) la participación efectiva de los diputados, a menudo representados por las unidades de análisis de la Asamblea, y de (ii) la asociación que encabeza las organizaciones de la sociedad civil a nivel local. En lo que respecta a los donantes, aun no proporcionan de manera oportuna la información sobre sus aportaciones de ayuda, lo que dificulta el monitoreo de la ayuda en Benin. En cuanto a las dos partes, se han realizado progresos significativos en el marco del diálogo entre el Gobierno y los STF, de las evaluaciones conjuntas, de la redacción conjunta de listas de verificación, etc. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos para reorganizar las agendas todavía queda pendiente hacer que el diálogo sea menos restrictivo para el Gobierno, por un lado, y flexibilizar las condiciones de la ayuda presupuestaria a Benin, por el otro.

**Resultados del desarrollo:** La aplicación de la Declaración de París ha contribuido a la eficacia de la ayuda ya que ha favorecido el fortalecimiento de la armonización de los procedimientos y el uso de dispositivos comunes entre los STF. Se observa, por ejemplo, la disminución de la incidencia de la pobreza en un 3.9% y del índice de Gini en un 0.06 entre el 2006 y el 2007. Además, la tasa de crecimiento pasó de 3.8% en el 2006 a 4.8% en el 2007 y a 5.0% en el 2008. Sin embargo, este crecimiento se desaceleró en el 2009, debido a los efectos de segunda ronda de la crisis financiera internacional (disminución de las exportaciones y del consumo) y de las medidas adoptadas por Nigeria para hacer frente a la crisis alimentaria. La tasa de crecimiento para 2009 fue de 2.7%. Encomiables esfuerzos han sido realizados por el Gobierno con respecto al apoyo técnico y financiero en la recopilación de datos a gran escala para lograr resultados de desarrollo a favor de las mujeres, de los hombres y de los grupos excluidos. La Encuesta Integrada sobre Condiciones de Vida de los Hogares (EMICoV, por sus siglas en francés) de 2006 y de 2007 lo muestra claramente.

## Principales enseñanzas sobre temas comunes

### *Procesos y resultados intermedios*

**Apropiación:** Más allá del marco institucional, una buena coordinación de la ayuda implica la existencia de un sistema de información confiable sobre la ayuda y una buena aclaración de los roles y responsabilidades de cada actor. Más aún, los datos sobre la ayuda pública al desarrollo no están bien centralizados, a pesar de que se les ha asignado una estructu-

ra<sup>1</sup>. Los datos que se encuentran a nivel nacional, a menudo no concuerdan con los datos que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) recibe directamente de los donantes. Los datos relativos a la ayuda presupuestaria parecen ser los mejor registrados por el Gobierno.

**Alineación:** Todos los socios entrevistados consideraron que el sistema nacional de gestión de finanzas públicas y de adquisiciones es ineficiente y muy propenso a la corrupción. Esta situación podría explicar además la debilidad de ciertos niveles de apoyo presupuestario y las condiciones según las cuales, en parte, los STF presentan su apoyo. Por lo tanto, es importante que las iniciativas, adoptadas por el Gobierno y apoyadas por los STF con el fin de invertir la tendencia, puedan culminarse. Se trata de la implementación del Programa de Reforma de la Gestión de Finanzas Públicas y de la adopción de decretos de aplicación del nuevo código de mercados públicos.

**Armonización:** Todavía hay camino que recorrer en cuanto a la internalización de las ventajas comparativas de los donantes en el escenario de la ayuda internacional. Esto debería permitir la elaboración de estrategias para mejorar y optimizar la complementariedad de los donantes y, de ser eficaz, traducirse en una reprogramación de la ayuda en función de las capacidades relativas de los donantes. Por lo tanto, la complementariedad entre los donantes no ha ido tan lejos como lo ha mencionado la OCDE sino que ha permanecido más en la fase de la coordinación. Otra de las limitaciones principales citadas para justificar esta poca complementariedad entre los donantes es la no alineación de sus sistemas de planificación financiera. Para ello, es importante revisar la política nacional de la ayuda, pendiente de aprobación, mediante la internalización de la ventaja comparativa de los donantes. Además, los donantes deben esforzarse por armonizar sus sistemas de planificación financiera.

**Gestión orientada a resultados:** A nivel organizacional, la necesidad de fortalecer la cultura del rendimiento requiere una serie de reformas internas, incluyendo una valorización de los recursos humanos, el desarrollo de las capacidades de los países socios (incluyendo en términos de estadísticas), el fortalecimiento de la evaluación, la creación de vínculos más estrechos entre los resultados y el proceso de planificación y presupuestación, y especialmente la promoción del liderazgo y de la rendición de cuentas.

**Mutua responsabilidad:** El Gobierno debería asociar directamente a los diputados a través de comisiones parlamentarias que podrían hacer un inventario de propuestas y medidas que se deben tomar en cuenta en el desarrollo de estrategias para el desarrollo nacional. Por otro lado, el sistema de información sobre la ayuda merece ser reorganizado totalmente. Por último, es importante que ambas partes estén de acuerdo en el calendario de las misiones para que sean más manejables

<sup>1</sup> Fuera de los problemas de capacidades que presenta esta estructura (DGIFD), la base de datos que se le dedica es inadecuada.

por el Gobierno, y en la disminución de la condicionalidad de la ayuda presupuestaria.

## Principales recomendaciones

Teniendo en cuenta el panorama general de la aplicación de los cinco principios de la Declaración de París en el país, es importante hacer recomendaciones a todos los actores del desarrollo, incluidos el Gobierno, los actores no estatales y los donantes. Se recomienda:

### Al Gobierno de Benin

- Nombrar, mediante acto administrativo, al Ministro responsable de la Coordinación de la Ayuda al Desarrollo;
- Actualizar los decretos sobre funcionamiento y funciones de las estructuras de la cadena de la ayuda;
- Incluir en el documento de la Política Nacional de la Ayuda al Desarrollo estrategias para mejorar y optimizar la complementariedad de los donantes;
- Mejorar la gobernanza administrativa para fortalecer el dispositivo institucional de la gestión y de la coordinación de la ayuda al desarrollo;
- Identificar, en las colectividades locales, las acciones prioritarias que deben beneficiarse de recursos externos proporcionados por actores no estatales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, hasta 2015;
- Tomar medidas administrativas e institucionales para alentar a los parlamentarios a votar en la fecha prevista, las leyes presupuestarias y los reglamentos para mejorar la gestión de las finanzas públicas;
- Emitir decretos de aplicación del nuevo código de contratación pública;
- Impulsar la asociación público-privada;
- Acelerar la transferencia de competencias y de recursos a las comunidades locales;
- Fortalecer los vínculos entre los resultados y el proceso de planificación y presupuestación;
- Fortalecer los vínculos entre los planes de desarrollo comunales, las estrategias sectoriales y las estrategias de desarrollo nacional;
- Desarrollar e implementar un plan de fortalecimiento de capacidades y de desarrollo de los recursos humanos de las estructuras responsables de la coordinación de la ayuda.

### A los socios técnicos y financieros

- Extender la aplicación de los procedimientos y dispositivos comunes con el fin de reducir o eliminar la duplicación;
- Alinear los dispositivos de planificación de la financiación tomando en cuenta las diferentes ventajas comparativas y la ocupación racional del espacio nacional;
- Unificar los programas operacionales y los planes intergeneracionales;
- Reducir el volumen de las transacciones que no se ajustan a los procedimientos nacionales;

- Asegurar una mayor previsibilidad en términos de tiempo y volumen en la concesión de la ayuda;
- Desarrollar la capacidad de las oficinas locales y favorecer su autonomía;
- Asegurar que se tome en cuenta las estrategias nacionales de desarrollo en la elaboración e implementación de estrategias de asistencia al país.
- Alentar a los nuevos donantes y a los fondos chinos y árabes a insertarse en el proceso de la Declaración de París.
- Acelerar el proceso de aprobación de los reglamentos en la Asamblea Nacional;
- Acelerar el proceso de aprobación de las leyes y demás textos legislativos destinadas a mejorar los canales públicos de financiación y contratación pública;
- Fortalecer el control parlamentario mediante la creación de comisiones de control y mecanismos de interpelación del Gobierno.

#### **A los parlamentarios y actores no estatales**

- Fortalecer la participación de las ONGs en la elaboración de políticas de desarrollo y el control ciudadano;