

Evaluación de la implementación de la Declaración de París

Estudio de donantes

BANCO AFRICANO DE DESARROLLO

Resumen Ejecutivo

Propósito y enfoque de esta evaluación

- I. Esta evaluación forma parte de una serie de evaluaciones nacionales y de organismos donantes que contribuyen a la Fase 2 de la Evaluación Mundial de la Declaración de París (en adelante DP). El propósito de esta evaluación es examinar el desempeño del Banco Africano de Desarrollo (BAfD) en el cumplimiento de sus compromisos con la DP como institución y se enfoca en el contexto, aspectos institucionales y resultados de la aplicación de ésta última. Los aspectos institucionales se han revisado en función de tres dimensiones: el liderazgo y el compromiso, las capacidades y los incentivos.
- II. En esta evaluación se han utilizado una serie de métodos para recabar los datos, en base a diferentes fuentes, como son: la revisión de documentos sobre políticas, la revisión de las organizaciones (con encuestas al personal), la revisión de las estrategias y carteras nacionales (que abarca 15 países miembros de la región), las visitas a los países (Kenya, Malawi, Burkina Faso y Camerún) y las entrevistas y discusiones con las partes interesadas en la sede tunecina del BAfD.

Conclusiones clave

- III. Desde 2005, el Banco ha tenido varios logros en lo relativo a la eficacia de la ayuda.

- El Banco se ha adscrito a las Estrategias de Asistencia Conjunta para varios países (entre ellos la República Centroafricana, Gambia, Sierra Leona, Tanzania, Kenia, Liberia, Zambia y Uganda).
- Ha armonizado sus normas y procedimientos de adquisición con otros bancos multilaterales de desarrollo y ha eliminado las normas de origen, que constituían un gran impedimento para armonizar y alinear mejor el apoyo del Banco.
- Dentro de los límites establecidos por el Fondo Africano de Desarrollo (FAD), el Banco ha ido incrementando el uso de la ayuda presupuestaria para satisfacer la demanda de los Países Miembros de la Región (RMC, por sus siglas en inglés).
- Ha realizado contribuciones sustanciales al fortalecimiento de las capacidades nacionales en cuanto a la gestión de las finanzas públicas y la capacidad estadística.
- Ha incrementado su presencia en las zonas de ejecución y, como resultado, ha fortalecido la participación del Banco con los RMC y otros socios de desarrollo.
- Ha llevado a cabo iniciativas para fortalecer y ampliar a todos los países la apropiación de sus Documentos Estratégicos y alinear los programas nacionales con las prioridades de los RMC.

- Ha reforzado el liderazgo de África en materia de desarrollo mediante el apoyo a las instituciones regionales que promueven la gobernabilidad económica y financiera.
 - Como resultado del fortalecimiento de las alianzas en el ámbito nacional, están surgiendo prácticas de mutua responsabilidad.
- IV. **Por lo general, se han logrado más progresos en los casos en que la misión del Banco se ha superpuesto con la eficacia de la ayuda.** Por ejemplo, la apropiación de los RMC es fundamental para la misión del Banco, que antes de la DP ya tomaba seriamente la apropiación nacional. El Banco ha comunicado de manera coherente su compromiso con la apropiación, mediante sus políticas y estrategias; asimismo, sus iniciativas para fortalecer las capacidades de liderazgo efectivo de los RMC fueron coherentes con este compromiso. El Banco ha sido un socio confiable para los RMC y, en consecuencia, ha tenido un buen desempeño en la alineación de las políticas y la previsibilidad del financiamiento.
- V. **En las zonas que no cuentan con el apoyo de su estrategia institucional, el progreso ha sido irregular.** La alineación con los sistemas nacionales se ha producido según las circunstancias, a menudo por solicitud del Gobierno de cada país. No ha existido una estrategia a largo plazo. Los problemas relacionados con el desempeño (como el tiempo transcurrido entre la aprobación y la eficacia, las bajas tasas de desembolso, la lentitud de los procedimientos de adquisición de bienes y servicios) se han abordado a menudo mediante soluciones a corto plazo (capacitación, consultores, etc.). Los objetivos de desembolso siguen ofreciendo un fuerte incentivo para mantener las Unidades de Ejecución de Proyectos (UEP). La actitud prudente del Banco hacia el manejo de riesgos lo ha hecho reacio a utilizar los sistemas nacionales, lo cual retardó el progreso. El Banco no ha adoptado una posición estratégica en cuanto al uso de otras modalidades más alineadas que el apoyo presupuestario y, como consecuencia, el progreso en el uso de instrumentos comunes (como la participación en fondos comunes o el apoyo presupuestario sectorial) es lento y variable.
- VI. **La transición a las nuevas formas de trabajo en el marco de la agenda de eficacia de la ayuda está generando dilemas y conflictos.** El personal del Banco percibe la tensión inherente entre las principales influencias de desempeño del Banco (la conciencia del riesgo, la presión para realizar desembolsos) y las nuevas formas de trabajo en el marco de la agenda de eficacia de la ayuda. Uno de los ejemplos es el dilema sobre el apoyo del Banco a las UEP paralelas o sus equivalentes. Los documentos actuales del Banco no son claros en cuanto a la manera de abordar a nivel operativo las decisiones y los retos resultantes de la agenda de eficacia de la ayuda.
- VII. **La descentralización** proporciona una oportunidad única para aprovechar las capacidades latentes y la motivación intrínseca que existen dentro de los países. Las oficinas nacionales demuestran un compromiso significativo y una motivación intrínseca que las impulsa a participar en las agendas nacionales de eficacia de la ayuda. A pesar de la falta de promoción estratégica de las buenas prácticas por parte del Banco, están surgiendo algunas a nivel nacional, como las de mutua responsabilidad. Dentro de los países, el Banco se ha beneficiado sustancialmente del trabajo conjunto con otros socios de desarrollo. La delegación de autoridad a las oficinas de campo y un mayor énfasis en la capacidad técnica en el país ayudarán a aprovechar estas potencialidades. El Banco en su conjunto puede aprender de las experiencias de eficacia de la ayuda en el ámbito nacional.
- VIII. **El Banco aún no ha materializado las oportunidades de diálogo sobre políticas dentro de la nueva arquitectura de la ayuda.** El Banco tradicionalmente ha tratado al apoyo presupuestario como un mecanismo de financiamiento, y no como parte de un paquete destinado a apoyar un liderazgo eficaz en los países que incluye el diálogo sobre políticas. El Banco tiene una actitud de respeto hacia las opiniones de los Gobiernos en el diálogo y tiende a abstenerse de presionar con las cuestiones difíciles. Por ejemplo, en el sector del transporte, el Banco está delegando los aspectos más difíciles de la gestión del cambio a donantes tales como el Banco Mundial y la UE. A menudo, el Banco carece de la masa crítica de personal de campo calificado que le permita asumir una función eficaz en el diálogo sobre políticas.
- IX. **El Banco ha perdido oportunidades de vincular el desempeño institucional con los principios de eficacia de la ayuda dentro de su estrategia institucional.** Las referencias a la eficacia de la ayuda están dispersas por todas las estrategias institucionales del Banco, y no existe un documento estratégico general que oriente el enfoque de la eficacia de la ayuda alineado con la misión del Banco. Por ejemplo, el Banco no tiene un enfoque coherente en cuanto a la condicionalidad. Ha reducido las condicionalidades de los proyectos para acelerar su ejecución, pero aún así tiende a abordar las cuestiones estratégicas e institucionales mediante la imposición de condiciones más que mediante el diálogo. El énfasis que pone el Banco en los objetivos de desempeño a corto plazo carece de una visión a largo plazo sobre las alianzas, y ha hecho difíciles formas de trabajo más alineadas y armonizadas.
- X. **El Banco no ha invertido sustancialmente en el desarrollo y la aplicación de un enfoque organizativo para aplicar los principios de eficacia de la ayuda.** Las iniciativas del Banco, con el correr del tiempo, han sido

fragmentadas, incoherentes y escasas de recursos. Ante la falta de un fundamento y una estrategia clara para aplicar los principios de eficacia de la ayuda, a menudo se la trató como un complemento. Los principios de eficacia de la ayuda se han abordado caso por caso, y no como respuesta a una estrategia general para la eficacia de la ayuda. Por ejemplo, se podría haber progresado más en la armonización de las prácticas de adquisición y en la evaluación de los sistemas nacionales de adquisición si se contara con una estrategia coherente y con los recursos suficientes para respaldarla.

- XI. **Los mecanismos institucionales para la eficacia de la ayuda no han sido adecuados y han dado lugar a un enfoque fragmentado.** En diferentes partes de la organización se han tomado algunas iniciativas para abordar los principios de eficacia de la ayuda, pero el progreso general se fragmentó. El Banco no contó con una estrategia efectiva para incorporar los principios de eficacia de la ayuda a la organización. No proporcionó las disposiciones ni los recursos organizativos necesarios para una estrategia de eficacia de la ayuda. La capacidad para coordinar un plan de acción sobre la eficacia de la ayuda no fue suficiente.

Conclusiones

- XII. **La responsabilidad de participar en las zonas de ejecución:** El Banco ha obtenido varios logros en lo relativo a la eficacia de la ayuda. Gracias a su compromiso con la apropiación de los RMC, sus iniciativas para fortalecer los liderazgos nacionales fueron ejemplares. El Banco basa su enfoque de las alianzas en la confianza mutua y la responsabilidad recíproca. No obstante, tiene la responsabilidad de responder plenamente a la eficacia de la ayuda en el ámbito nacional, y de cumplir con su visión de ser la principal institución financiera de África. Los principios de apropiación y alineación requieren un diálogo estrecho con los Gobiernos, la sociedad civil y el sector privado de los RMC. En una alianza fuerte habrá que tratar varios temas sensibles, tales como los medios para abordar y resolver las diferencias de opinión. El Banco no debe mostrarse reacio a debatir los temas controvertidos. Como socio igualitario en el diálogo sobre políticas, el Banco debe desarrollar una posición estratégica sobre los temas sensibles que sean complejos y requieran una perspectiva a largo plazo (como las cuestiones de gobernabilidad y responsabilidad recíproca, el uso de los sistemas nacionales, etc.).
- XIII. **Razones para un cambio estratégico:** El Banco puede fortalecer su desempeño institucional si integra los principios de eficacia de la ayuda a su estrategia institucional. Existen fuertes razones para que la eficacia de la ayuda forme parte de la estrategia del Banco con el fin de mejorar su desempeño y su posición dentro de los

RMC. Para ello, el Banco debe abordar todo el espectro de los principios de eficacia de la ayuda. En general, el Banco ha funcionado bien en cuanto a la apropiación y el alineamiento de las políticas, y ha llevado a cabo algunas iniciativas valiosas de gestión dirigida a los resultados de desarrollo (GdRD). Es necesario trabajar más sobre la alineación de los sistemas, la armonización y la responsabilidad recíproca, con un mayor énfasis en los objetivos y las alianzas a largo plazo.

- XIV. **La necesidad de una reforma institucional:** Los principales cuellos de botella para la aplicación de la eficacia de la ayuda en las zonas de ejecución son la escasa capacidad y los incentivos contradictorios. El Banco, como organización, no ha invertido estratégicamente en las capacidades y los conocimientos que se necesitan dentro de la nueva arquitectura de la ayuda. La administración de las carteras nacionales ha estado influida por los fuertes incentivos relacionados con los resultados financieros, a menudo a expensas de los principios de eficacia de la ayuda. El cambio hacia las nuevas formas de trabajo verdaderamente lideradas por los países exigirá aún más reformas institucionales de gran alcance. Para un enfoque coherente y consecuente de la eficacia de la ayuda, debe existir un compromiso firme y sostenido en todas las partes de la organización.

Recomendaciones

- XV. **Establecer las razones para la eficacia de la ayuda y la efectividad del desarrollo dentro de la organización:** El Presidente del Banco ya ha dado razones de peso para centrarse en la efectividad del desarrollo.¹ La Evaluación ratifica esta medida. Con el fin de lograr una mayor coherencia entre los principios de eficacia de la ayuda (en lo sucesivo denominada “efectividad del desarrollo”) y su propia estrategia institucional, para mejorar su desempeño a largo plazo el Banco, debe demostrar que le conviene fortalecer las capacidades y el liderazgo de los países. El próximo proceso estratégico brindará la oportunidad de establecer la relevancia de los principios de efectividad del desarrollo dentro de la estrategia institucional del Banco.

Medidas a tomar:

- El Departamento de Políticas y Recursos Operativos (ORPC, por sus siglas en inglés) está en buenas condiciones de liderar el proceso. Basándose en la revisión de los documentos sobre políticas que se llevó a cabo en el marco de esta evaluación, el ORPC debe examinar el ajuste estratégico entre los principios de efectividad del desarrollo y las estrategias institucionales. El ORPC debe aclarar la postura política del Banco sobre las cuestiones que muestran deficiencias (tales como

¹ El Consenso de Túnez – La orientación hacia el desarrollo efectivo: De la Eficacia de la Ayuda a la Efectividad del Desarrollo. Túnez, 4 al 5 de noviembre de 2010.

las condicionalidades y los instrumentos de financiamiento).

- Como parte del análisis de los aspectos críticos, el Economista Principal (ECON, por sus siglas en inglés) debe elaborar un documento de referencia sobre la relevancia de los principios de desarrollo para la estrategia del Banco. Este documento se debería preparar aplicando un proceso similar al de una nueva estrategia a mediano plazo teniendo en cuenta los resultados de las discusiones sobre la efectividad del desarrollo que tendrán lugar durante dicho proceso. Asimismo, el ECON en cooperación con la Oficina de Estrategias (STRG, por sus siglas en inglés) también debería aclarar la ventaja comparativa del Banco en base a los principios de efectividad del desarrollo.
- Las oficinas del Director General de Operaciones (COO, por sus siglas en inglés) y del Vicepresidente de Operaciones Nacionales, Programas Regionales, y Complejo de Políticas (ORVP, por sus siglas en inglés) deben liderar la discusión interna sobre los temas críticos que parecen crear tensiones entre la eficacia de la ayuda y los elementos de su estrategia. Uno de los temas prioritarios a discutir es el uso de los sistemas nacionales. El Departamento de Adquisiciones y Servicios Fiduciarios debe presentar una estrategia de fortalecimiento del uso de los sistemas nacionales para una discusión más amplia, que incluya las oficinas de campo del Banco. Los seminarios de la ORVP sobre conocimiento operativo pueden proporcionar la plataforma para estas discusiones.

XVI. Incorporar los principios de efectividad del desarrollo:

El Banco sólo podrá tratar de manera coherente la efectividad del desarrollo si integra los principios a todas las partes de la organización. El Banco debe asegurarse de que las responsabilidades y los incentivos sean claros, y que todo el personal “tire para el mismo lado” en lo que respecta a la efectividad del desarrollo. La guía práctica para la eficacia de la ayuda ha sido un primer paso para concientizar y consolidar esfuerzos mediante un enfoque que abarque a todo el Banco.

Medidas a tomar:

- El ORPC debe elaborar un documento central que proporcione orientación sobre la manera de abordar los principios de eficacia de la ayuda mediante el apoyo del Banco. El documento no necesita sustituir a los actuales documentos sobre políticas, pero debe proporcionar referencias claras sobre la manera de abordar los principios de eficacia de la ayuda en los diferentes documentos sobre políticas.
- El ORPC también debe proporcionar directrices detalladas a los administradores de tareas sobre la manera de tener en cuenta los principios de eficacia de la ayuda a nivel operativo.
- El Banco debe designar portavoces de la efectividad del desarrollo en los tres complejos operativos que dirigirán la elaboración y ejecución de los planes de acción para el desarrollo, a fin de aplicar los principios de eficacia de la ayuda a nivel operativo.
- Los planes de acción se centrarán en las áreas prioritarias que se están quedando atrás. Es probable que éstas difieran entre los diferentes países y sectores, y por lo tanto se recomienda que las regiones, países y/o sectores preparen sus propios planes de acción específicos. Los planes de acción establecerán responsabilidades y objetivos claros que deberán supervisarse. Se deberán preparar los presupuestos y establecer los cronogramas de las actividades.
- La preparación de los planes de acción será un proceso importante para profundizar la comprensión de los principios de eficacia de la ayuda. Se deben preparar mediante un proceso de consulta en el que participen las oficinas de campo. Para permitir una discusión informada, el Banco debe facilitar, desde un principio, directrices sobre la terminología de la eficacia de la ayuda (glosario).
- El Sistema de Gestión del Desempeño debe exigir la inclusión obligatoria de objetivos relacionados con la efectividad del desarrollo. Los Documentos Estratégicos Nacionales deben incluir estrategias coherentes sobre los temas relacionados con la efectividad del desarrollo (como la elección de las modalidades de financiamiento y el uso de los sistemas nacionales). Los exámenes de los resultados de las operaciones de las carteras nacionales deben informar sobre los indicadores de efectividad del desarrollo como parte de un formato más estandarizado.
- El Banco (el Departamento de Adquisiciones y Riesgo Fiduciario, el Departamento de Gobernabilidad, el Economista Principal y los departamentos operativos) debe revisar su estrategia de gestión de riesgos. La gestión (y el seguimiento) de los riesgos se debe realizar en cuatro niveles: institucional, divisional, nacional y de proyectos. El Banco debe desarrollar un instrumento de evaluación del Riesgo Fiduciario que ayude a los altos funcionarios a llevar a cabo el seguimiento de las modalidades de ayuda alineadas (como el apoyo presupuestario) de manera más sistemática.
- El Departamento de Garantía de Calidad y Resultados (ORQR, por sus siglas en inglés)

realizará el seguimiento anual de los objetivos de la eficacia de la ayuda. Se recomienda centrarse en unos pocos objetivos específicos, cuantificables, factibles, realistas y vigentes (estos 5 adjetivos en inglés forman la sigla "SMART" que significa "INTELIGENTES") cuyo logro sea fundamental para que el Banco cumpla su compromiso con los principios de eficacia de la ayuda.

XVII. **Gestionar las decisiones estratégicas:** No es suficiente formular políticas y estrategias y tomar decisiones estratégicas. Las decisiones estratégicas se deben gestionar de manera resuelta y sistemática. Esto requiere un enfoque preventivo que anticipe y mitigue los retos y riesgos que acompañan a los cambios. El ejemplo de la descentralización demuestra que las reformas clave de organizaciones enteras deben ir acompañadas por el paquete completo de las reformas y estrategias complementarias que sean necesarias, y por mecanismos de gestión que garanticen un enfoque estratégico y sensible de la ejecución.

Medidas a tomar:

- La "gestión del cambio" se puede vincular deliberadamente a la reforma de descentralización en curso. De acuerdo con la Guía Práctica de la Descentralización, se recomienda que la oficina del Director General de Operaciones sea la responsable de realizar el seguimiento de la transición a las nuevas formas de trabajo. El Director General de

Operaciones presentará a la Junta sus informes sobre las iniciativas de cambio.

- La Guía Práctica de la Descentralización pone un fuerte énfasis en el fortalecimiento de las oficinas de campo actuales. Debería abordar expresamente la necesidad de capacidad técnica para liderar el diálogo en el ámbito nacional y una mayor selectividad y énfasis en las ventajas comparativas en el marco de la nueva arquitectura de ayuda.
- La estrategia de recursos humanos del Banco debe abordar la necesidad de nuevos conocimientos y capacidades en el marco de la nueva arquitectura de la ayuda, en particular las habilidades interpersonales necesarias para la gestión eficaz de la cooperación para el desarrollo en una era de armonización y alineación. Esto incluye la capacitación del personal actual y el despliegue de personal adicional para proporcionar capacidades fuertes en las zonas de ejecución. La capacitación debería incluir tanto habilidades interpersonales (negociación, diálogo, etc.), como aspectos técnicos (gestión de riesgos, modalidades de financiamiento, análisis de temas relacionados con la gobernabilidad, etc.).
- El Banco debe asegurarse de que las actividades relacionadas con la eficacia de la ayuda (capacitación, talleres y estudios) cuenten con los recursos suficientes.