

# Evaluación de la implementación de la Declaración de París

## Evaluación nacional

### VIETNAM

## Resumen Ejecutivo

Vietnam es uno de los 24 países socios que han aceptado participar en la segunda fase de la evaluación de la Declaración de París (DP). La primera fase se llevó a cabo en 2007 y 2008, y se centró en los aportes y resultados iniciales del proceso de aplicación. La segunda fase se lleva a cabo en preparación para el cuarto Foro de Alto Nivel de 2011 en Corea, y hace hincapié en los efectos y resultados, para determinar si se están alcanzando los objetivos a largo plazo de la Declaración de París. No obstante, la metodología reconoce la posibilidad de que aún no sea visible la contribución de la Declaración de París a los resultados de desarrollo, y convoca a una exploración de las cadenas causales que apenas comienzan a surgir.

La misión principal de la evaluación se llevó a cabo durante un período de 3 semanas, desde el 19 de julio hasta el 7 de agosto de 2010, en forma de entrevistas a los informantes clave de varias partes interesadas del Gobierno de Vietnam y de los Socios de Desarrollo, así como observadores independientes. Se recolectó una serie de datos sobre los flujos de ayuda y los resultados nacionales de desarrollo, y se distribuyó una encuesta cualitativa a las partes interesadas. Se recibieron respuestas de 11 Socios de Desarrollo, cuatro ministerios sectoriales y 7 provincias. El Equipo de Evaluación desea expresar su agradecimiento al personal del Ministerio de Planificación e Inversión, que proporcionó a la evaluación un excelente apoyo logístico y de gestión. No obstante, cabe destacar que las opiniones expresadas en esta evaluación son nuestras en su totalidad.

El informe de evaluación está estructurado en torno a las tres preguntas centrales de la matriz de evaluación.

#### 1. ¿Cuáles son los factores importantes que han afectado la relevancia y la aplicación de la Declaración de París y sus efectos potenciales sobre la eficacia de la ayuda y los resultados del desarrollo?

Vietnam fue el primer país que aplicó a nivel local la DP, y ha sido uno de los más activos en su implementación. La Declaración Básica de Hanoi (HCS, por sus siglas en inglés) se adoptó a los pocos meses del Foro de Alto Nivel de París, y todos los SD principales se adscribieron a sus principios y compromisos. Tuvo algunos precursores: en el período anterior había surgido una serie de agrupaciones de donantes para promover la armonización y la alineación; en 2004, el gobierno creó el Grupo de Cooperación sobre la Eficacia de la Ayuda para reunir estas diferentes iniciativas bajo su propio liderazgo y na de sus primeras acciones fue la adopción de la HCS, que refleja muy fielmente el contenido de la DP.

Desde entonces, Vietnam ha desarrollado una arquitectura para promover la eficacia de la ayuda, que incluye estructuras de diálogo permanente, grupos de trabajo temáticos *ad hoc*, y procesos periódicos de presentación y revisión de informes. El Ministerio de Planificación e Inversión promueve energicamente la eficacia de la ayuda, tanto en el ámbito nacional como internacional. Por el lado de los donantes, los que trabajan en los procesos de eficacia de la ayuda constituyen en conjunto más del 95% de la ayuda total al desarrollo. Dentro de la agenda de la eficacia de la ayuda existen algunos intereses diferentes entre los grupos de donantes. Los bancos de desarrollo se centran principalmente en aumentar la eficacia de la ejecución de los proyectos y la calidad de los

sistemas nacionales, mientras que los donantes bilaterales han trabajado juntos para poner a prueba la introducción de nuevas modalidades de ayuda. El proceso de reforma "Una ONU", uno de cuyos países piloto es Vietnam, está ayudando a racionalizar la presencia de los donantes.

La evaluación señala una serie de factores contextuales que dieron forma al alto nivel de compromiso con la eficacia de la ayuda, que tiene tanto el gobierno como los donantes. En primer lugar, Vietnam ejerce una apropiación nacional muy fuerte de la agenda de desarrollo, y tiene uno de los récords más impresionantes del mundo en cuanto a la reducción de la pobreza. La pobreza se redujo del 60% sobre la línea nacional de pobreza en 1990, al 28,9% en 2002, al 16% en 2006, y probablemente a un 10 a 12% en 2010. Esto inspira la confianza de los donantes en que su ayuda se utilice eficazmente, a pesar de los considerables puntos débiles en el ámbito institucional. Permitió que los donantes introdujeran el apoyo presupuestario general en una fase muy temprana de la transición económica de Vietnam, incluso antes de que se hubiera publicado el presupuesto. En segundo lugar, Vietnam no depende de la ayuda en absoluto, y es muy resistente a las presiones externas sobre sus procesos de políticas internas. Mucho antes de la DP, los donantes habían advertido que en Vietnam no tenía mucho sentido el intento de usar la condicionalidad como punto de apoyo para cambiar las políticas. Esto significa que Vietnam y sus SD lograron una asociación para el desarrollo más madura, en una fase temprana. Por último, el reciente ascenso de Vietnam a la categoría de País de Ingresos Medios significa que la ayuda cuenta con un marco temporal limitado. Por lo tanto, el gobierno está decidido a utilizar la HCS como herramienta para extraer el máximo provecho de los flujos de ayuda restantes. No obstante, algunos donantes ya han comenzado a trasladar el grueso de su asistencia del apoyo sectorial tradicional a la asistencia técnica en áreas específicas, lo cual en el marco de algunos indicadores de la DP se refleja como una regresión. Aún queda por determinar las repercusiones de esta tendencia en la agenda nacional de eficacia de la ayuda.

### **2. ¿Ha propiciado la aplicación de la Declaración de París una mejora en la eficacia de la prestación, la gestión y el uso de la ayuda, y ha creado mejores asociaciones entre el país y los donantes? ¿En qué medida y cómo?**

Vietnam ha llegado más lejos que la mayoría de los países en la articulación de los compromisos con la eficacia de la ayuda y el establecimiento de estructuras y procesos para llevarlos adelante. No obstante, también ha descubierto que pasar de los principios generales a los cambios concretos en la práctica de la ayuda es difícil y lleva tiempo. Los problemas pronto se vuelven complejos y técnicos, y se necesitan negociaciones prolongadas para identificar soluciones prácticas y compromisos. Muchos de los compromisos implican cambiar normas e instituciones nacionales, lo cual en Vietnam puede ser un proceso lento. Hay algunos intereses creados fuertes en la práctica tradicional de la ayuda que son difíciles de superar. La

escasa comunicación en todo el gobierno y la debilidad de las capacidades provinciales constituyen un verdadero obstáculo. Por el lado de los donantes, la aplicación se enfrenta con las reglas restrictivas de las oficinas centrales, la aversión al riesgo, la inercia institucional, las limitaciones de la capacidad en las misiones de ayuda pequeñas, y la fatiga que producen los procesos de ayuda que requieren mucho tiempo. Las normas diplomáticas que rigen la asociación para el desarrollo significan que sólo son posibles algunas formas muy leves de responsabilidad mutua. Como consecuencia, los procesos de eficacia de la ayuda son inherentemente propensos a estancarse y hay que reforzarlos constantemente.

Es mérito del Ministerio de Planificación e Inversión el no haber permitido que el proceso de aplicación se frenara del todo: al contrario, ha continuado experimentando con nuevas estructuras y procesos que lo mantuvieron en movimiento. En la práctica, sin embargo, el cambio se ha dado en forma de pasos pequeños, no de grandes avances.

Si bien se está produciendo un cambio gradual en muchas áreas de la asociación para el desarrollo, en la evaluación se identificaron dos áreas en proceso de cambio particularmente importantes en el marco de la HCS.

La primera es el cambio hacia nuevas modalidades de ayuda y enfoques basados en programas. Los donantes han experimentado modalidades de ayuda cambiantes en áreas tales como agua y saneamiento rural, educación, Programa 135 (dirigido a las minorías étnicas), transporte rural y (posiblemente) salud. Este cambio no ha sido nada fácil. La iniciativa de cambiar las modalidades de ayuda se originó casi por completo del lado de los donantes, y ha tenido que superar una serie de obstáculos, incluido un marco jurídico para la gestión de la ayuda que trata a los proyectos como la opción por defecto, y un conjunto de incentivos que favorecen a los proyectos tradicionales. Los enfoques basados en programas también son más difíciles de aplicar en el sistema altamente descentralizado del Gobierno de Vietnam, especialmente si se tienen en cuenta los puntos débiles continuos en la presentación de informes financieros y la gestión dirigida a los resultados. Por estas razones, la mayoría de las nuevas modalidades de ayuda han tomado la forma del apoyo presupuestario dirigido, prestado mediante los programas nacionales de reducción de la pobreza (Programas de Alcance Nacional), en lugar del enfoque completo de un sector o el apoyo presupuestario sectorial.

En el marco de la DP, los enfoques basados en programas se utilizan como indicador para simplificar los procedimientos entre los donantes. De hecho, son una forma de asistencia más ambiciosa, que requiere mayor esfuerzo de ambos lados que los proyectos tradicionales. La verdadera importancia de los enfoques basados en programas radica en el logro de un compromiso más estratégico de los donantes con el fortalecimiento de las capacidades y los procesos sectoriales centrales para la formulación de políticas, la planificación, la

preparación de presupuestos y la gestión dirigida a los resultados. Los sectores que más han avanzado hacia los enfoques basados en programas exhiben evidencias de una mayor influencia política para los donantes, en especial, en torno a la orientación del gasto hacia las comunidades más pobres. Los homólogos muestran una mayor comprensión de la importancia de la gestión dirigida a los resultados, y mayor disposición a experimentar con herramientas y enfoques nuevos. Se ha fortalecido, en cierto grado, la participación comunitaria en las iniciativas de desarrollo, que puede ser una importante contribución al proceso de descentralización. En el sector de la salud, el Ministerio de la Salud y los donantes están trabajando con empeño para mejorar la calidad de la estrategia nacional de la salud y su correspondiente marco presupuestario, como condición previa para el apoyo presupuestario sectorial. No se trata de cambios espectaculares, pero son la prueba de que los donantes y sus homólogos están trabajando más intensamente en los detalles que importan.

El segundo dominio del cambio es el fortalecimiento de los sistemas nacionales para la gestión de la inversión pública. Esto está ocurriendo de distintas maneras. Los donantes han apoyado las reformas horizontales de la gestión de las finanzas públicas y los sistemas de adquisición. Hubo programas de fortalecimiento de las capacidades, incluido el refuerzo de las capacidades de los organismos centrales, como la Agencia de Adquisición Pública, para llevar a cabo la capacitación en toda la administración. Se han realizado análisis conjuntos de las diferencias entre los sistemas nacionales y las normas internacionales. Se han producido mejoras en las normas vietnamitas sobre las salvaguardias ambientales y sociales. En algunas áreas se ha producido una alineación de los procedimientos de los donantes y los nacionales, incluidos los estudios de viabilidad de proyectos y las herramientas de seguimiento y presentación de informes. Los Seis Bancos han acordado con el gobierno un Plan de Acción para ocuparse de los cuellos de botella pendientes de la ejecución de proyectos.

Como resultado, se han producido algunas mejoras evidentes en los sistemas y las capacidades nacionales para la gestión de la inversión pública, incluso en el ámbito provincial. Los bancos de desarrollo informan que se han producido algunas mejoras recientes en la eficacia de la ejecución de proyectos. Sin embargo, los ministerios sectoriales y las provincias siguen experimentando retrasos significativos en la puesta en marcha y ejecución de los proyectos, lo cual sigue siendo su principal preocupación en cuanto a la eficacia de la ayuda.

Hay aspectos de la DP y/o la HCS que no han recibido el mismo nivel de atención en Vietnam, como mejorar la división del trabajo entre los donantes, promover la programación conjunta y la cooperación delegada, incrementar las misiones conjuntas o mejorar la previsibilidad de los flujos de ayuda. Si bien estos son objetivos deseables y han mostrado cierto nivel de mejora en los últimos cinco años, no se los considera de alta prioridad en un país que no depende de la ayuda.

### 3. ¿La aplicación de la HCS ha reforzado la contribución de la ayuda a los resultados de desarrollo sostenible? ¿Cómo?

Para atribuirle resultados de desarrollo a la aplicación de la HCS, se debe partir de las conclusiones sobre los resultados intermedios (es decir, la medida en que la HCS haya provocado cambios significativos en las prácticas de la ayuda) y luego considerar si los cambios han ayudado a aumentar la tasa de progreso de Vietnam hacia sus objetivos de desarrollo. Los cambios producidos en la asociación para el desarrollo que se identificaron aquí todavía están en una fase bastante temprana, pero sí sugieren dónde pueden llegar a aparecer, en el futuro, las principales vías causales para aplicar la HCS a los resultados de desarrollo.

- i) El cambio desde una ayuda fragmentada para proyectos hacia los enfoques basados en programas conduce a una participación más intensa de los donantes en la creación de capacidades sectoriales centrales para: la planificación, la preparación de presupuestos y la gestión dirigida a los resultados. Además da lugar a una mayor eficacia del desarrollo a nivel sectorial.
- ii) Las inversiones más intensivas en la mejora de los sistemas nacionales para la gestión de los gastos de desarrollo, con el apoyo de una mayor voluntad de los donantes a utilizar esos sistemas para suministrar la ayuda, conduce a una mayor eficacia en todos los gastos de desarrollo.

Estos beneficios, sin embargo, todavía pertenecen en gran medida al futuro. Incluso en Vietnam, con el alto nivel de esfuerzo que se ha puesto en la aplicación de la HCS, el grueso de la asistencia se sigue prestando de la misma manera que antes de la HCS: sin recurrir a los enfoques basados en programas ni a los sistemas nacionales. Por esta razón, no es posible concluir en este momento que se haya producido un impacto importante de la HCS en la eficacia del desarrollo. Sería más realista tratar de detectar ese impacto hacia el final del próximo ciclo de planificación de cinco años. No obstante, hay pruebas suficientes de resultados nuevos como para justificar la continuación de las inversiones en esta importante agenda.

## Recomendaciones para el fortalecimiento de la eficacia de la ayuda en Vietnam

La evaluación ofrece una serie de recomendaciones prácticas para el fortalecimiento de la eficacia de la ayuda en Vietnam. A saber:

- i) Mejorar el marco jurídico e institucional para la gestión de la ayuda, a fin de orientar a los ministerios en el diseño de los enfoques basados en programas y las nuevas modalidades de ayuda.

- ii) Fortalecer la función del Ministerio de Planificación e Inversión en el apoyo a las nuevas modalidades de ayuda, incluida la difusión de las lecciones sobre el diseño y la aplicación de los enfoques basados en programas.
  - iii) Aclarar las políticas de Vietnam sobre el uso de una financiación para el desarrollo con menos concesiones, mediante el establecimiento de criterios basados en la rentabilidad general del desarrollo más que en la rentabilidad financiera directa.
  - iv) Aclarar las funciones y responsabilidades de los distintos organismos gubernamentales en el financiamiento destinado al cambio climático, y establecer un organismo único para coordinar la asistencia.
  - v) Revisar la función de las unidades de gestión de proyectos en el sistema vietnamita de gestión de la ayuda, para reducir la fragmentación dentro de los ministerios y aumentar las perspectivas de desarrollo sostenible de las capacidades.
  - vi) Incrementar el uso de instrumentos de evaluación objetivos para los sistemas nacionales, sobre todo en la gestión de las finanzas públicas.
  - vii) Desarrollar enfoques basados en programas en los sectores adecuados, pero sin adoptar modalidades de financiación excesivamente complejas, mediante el aliento a que los ministerios y donantes acuerden una agenda práctica para fortalecer los procesos sectoriales centrales, tales como: la planificación, la preparación de presupuestos y la gestión dirigida a los resultados.
- viii) Incorporar la evaluación de las brechas en las capacidades institucionales dentro de las estrategias sectoriales, para ayudar a los ministerios y a los donantes a ponerse de acuerdo sobre una agenda común de fortalecimiento de las capacidades y división del trabajo.
  - ix) Desarrollar una agenda para el Foro sobre la Eficacia de la Ayuda que cubra los temas que afectan la eficacia de la ayuda y las políticas de desarrollo, y que no se puedan abordar en los Grupos de Cooperación sectoriales. Algunas de las cuestiones se podrían remitir a los grupos de donantes para que preparen documentos de posición que se presentarán al Foro sobre la Eficacia de la Ayuda.
  - x) Fortalecer la relación entre los Grupos de Cooperación sectoriales y el Foro sobre la Eficacia de la Ayuda mediante el establecimiento de directrices sobre las funciones de los Grupos de Cooperación y la forma de mejorar su eficacia. Encargar a cada Grupo de Cooperación que articule las medidas prioritarias para mejorar la eficacia de la ayuda, y que informe anualmente sobre los progresos al Foro sobre la Eficacia de la Ayuda.