

Signatura: EB 115/2015/INF.2
Fecha: 18 de agosto de 2015
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

República Popular de Bangladesh

Informe de actualización sobre las conclusiones de la misión de supervisión del Proyecto de Mejora de la Infraestructura y los Medios de Vida en las Haor y el Proyecto de Adaptación al Clima y Protección de los Medios de Vida

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Hubert Boirard

Gerente del Programa en el País,
División de Asia y el Pacífico
Tel.: (+39) 06 5459 2298
Correo electrónico: h.boirard@ifad.org

Virginia Cameron

Oficial de Finanzas y Jefa de Equipo,
División de Servicios Financieros y del Contralor
Tel.: (+39) 06 5459 2172
Correo electrónico: v.cameron@ifad.org

Charalambos Constantinides

Director,
Oficina de Auditoría y Supervisión
Tel.: (+39) 06 5459 2054
Correo electrónico: c.constantinides@ifad.org

Envío de documentación:

Alessandra Zusi Bergés

Oficial encargada,
Oficina de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2092
Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Junta Ejecutiva — 115º período de sesiones
Roma, 15 y 16 de septiembre de 2015

Para **información**

Índice

Acrónimos y siglas	i
I. Introducción	1
A. Resumen del proyecto	1
B. Justificación de este informe de actualización	1
II. Actualización sobre la misión de supervisión	2
C. Proceso y metodología	2
D. Conclusiones de la misión de supervisión (gestión financiera y contrataciones y adquisiciones)	3
E. Continuación de la reforma del Departamento de Obras del Gobierno Local	4
III. Conclusiones y orientación para el futuro	5

Acrónimos y siglas

ASAP	Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala
PPRP II	Segundo proyecto de reforma de las adquisiciones y contrataciones públicas
UGP	unidad de gestión
SyE	seguimiento y evaluación

República Popular de Bangladesh

Informe de actualización sobre las conclusiones de la misión de supervisión del Proyecto de Mejora de la Infraestructura y los Medios de Vida en las Haor y el Proyecto de Adaptación al Clima y Protección de los Medios de Vida

I. Introducción

A. Resumen del proyecto

1. El Proyecto de Mejora de la Infraestructura y los Medios de Vida en las Haor y el Proyecto de Adaptación al Clima y Protección de los Medios de Vida se financiaron mediante un préstamo del FIDA de 34,45 millones de derechos especiales de giro (DEG), una donación del FIDA de DEG 0,63 millones, un préstamo del Fondo Fiduciario de España para el mecanismo de cofinanciación de la seguridad alimentaria de EUR 21,4 millones, una donación con cargo al Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala (ASAP) de DEG 9,9 millones y una contribución del Gobierno de Bangladesh equivalente a USD 32 millones.
2. La meta general de los proyectos es contribuir a reducir la pobreza rural en la cuenca de las *haor* y los objetivos de desarrollo son mejorar los niveles de vida y reducir la vulnerabilidad de los pobres. En conjunto, los proyectos comprenden los cinco componentes siguientes: i) infraestructura de comunicaciones; ii) infraestructura comunitaria; iii) gestión comunitaria de los recursos; iv) protección de los medios de vida, y v) capacidad y conocimientos para fomentar la resiliencia. La ejecución, que está a cargo del Departamento de Obras del Gobierno Local se lleva a cabo en 28 *upazillas* (subdistritos) de Kishoreganj, Netrokona, Sunamganj, Habiganj y Brahmanbaria, cinco distritos ubicados en la mencionada cuenca. Las actividades relacionadas con el clima del Proyecto de Adaptación al Clima y Protección de los Medios de Vida financiadas mediante el ASAP son complementarias en este sentido de las del Proyecto de Mejora de la Infraestructura y los Medios de Vida en las Haor.

B. Justificación de este informe de actualización

3. Dentro del departamento mencionado (una dependencia del Ministerio de Gobierno Local, Desarrollo Rural y Cooperativas), una única unidad de gestión (UGP) tiene a cargo la ejecución de ambos proyectos. El Departamento de Obras del Gobierno Local es la principal institución gubernamental encargada de fomentar el desarrollo de la infraestructura rural y semiurbana. A través de este organismo se canaliza una asignación volumen considerable, destinada al desarrollo de infraestructuras provenientes del Programa de Desarrollo Anual del Gobierno, y la ejecución de otros proyectos financiados por donaciones también corre por cuenta de dicho organismo.
4. Cuando el Proyecto de Adaptación al Clima y Protección de los Medios de Vida se presentó a la Junta Ejecutiva para su aprobación en el 109º período de sesiones, el 19 de septiembre de 2013, los miembros de la Junta expresaron dudas acerca de la idoneidad del organismo propuesto (el Departamento de Obras del Gobierno Local) como entidad de ejecución. La preocupación de los miembros de la Junta estaba respaldada por la información publicada en un informe de 2013 de Transparencia Internacional Bangladesh sobre dicho organismo, donde se revelaban cuestiones relacionadas con sospechas de corrupción, interferencia política, negociaciones hechas con contratistas por canales no oficiales, falta de transparencia,

irregularidades en el uso y el mantenimiento de vehículos y combustible, y un sistema inadecuado de seguimiento y evaluación (SyE) en los proyectos que ejecuta. La Junta aprobó el proyecto, pero solicitó al FIDA que elabore un informe con las conclusiones de su primera misión de supervisión. Esta tuvo lugar en mayo de 2015, conjuntamente con la tercera misión de supervisión del otro proyecto (Proyecto de Mejora de la Infraestructura y los Medios de Vida en las Haor).

II. Actualización sobre la misión de supervisión

A. Proceso y metodología

5. La misión de supervisión conjunta para los dos proyectos se llevó a cabo del 9 al 20 de mayo de 2015, con la participación del Departamento de Administración de Programas, la División de Servicios Financieros y del Contralor y la Oficina de Auditoría y Supervisión.¹ La misión tenía los siguientes objetivos: i) evaluar el progreso en la ejecución; ii) identificar problemas actuales y posibles en las operaciones; iii) examinar todos los aspectos fiduciarios, y iv) proponer soluciones de mejora.
6. El examen de los aspectos fiduciarios, en particular la evaluación del riesgo de la gestión financiera, se condujo según las directrices del FIDA en materia de supervisión, apoyo a la ejecución y gestión financiera, y teniendo especialmente en cuenta las observaciones hechas por los miembros de la Junta Ejecutiva.
7. Se examinaron exhaustivamente todos los aspectos relacionados con la gestión financiera y las disposiciones sobre contrataciones y adquisiciones de los dos proyectos, tanto a nivel central como de los distritos. Dentro de esos aspectos se pueden mencionar el sistema de contabilidad, la presentación de informes, los procesos de contrataciones y adquisiciones, la preparación de presupuestos y su control, los desembolsos de fondos, la auditoría y el cumplimiento de las disposiciones de los convenios de préstamo y donación y directrices operativas.
8. Además de trabajar en estrecha colaboración con la UGP en Dhaka, los miembros de la misión también visitaron las cinco oficinas de distrito para examinar las disposiciones de gestión financiera existentes y determinar el grado de avance en la ejecución, tanto desde el punto de vista material como financiero. En ambos niveles, el de la UGP y el de distrito) se examinaron en detalle los registros financieros, concretamente la documentación de apoyo a las declaraciones de gastos, las reconciliaciones bancarias, los registros de activos y contratos y los datos relativos a las contrataciones y adquisiciones.
9. Se hicieron reuniones con partes interesadas clave en los proyectos, a saber, el Ministro de Estado, el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Planificación, el Secretario de la División de Gobierno Local del Ministerio de Gobierno Local, Desarrollo Rural y Cooperativas, el Principal Oficial Ingeniero del Departamento de Obras del Gobierno Local, la Dirección de Auditoría de Proyectos con Financiación Externa de la Oficina del Contralor y Auditor General del Gobierno de Bangladesh y representantes del Banco Mundial y del Banco Asiático de Desarrollo, los cuales también tienen proyectos que ejecutan a través del Departamento de Obras del Gobierno Local. Con posterioridad se celebró una reunión de resumen con el Ministerio de Gobierno Local, Desarrollo Rural y Cooperativas. En el sitio web del FIDA, se encuentra disponible el informe de supervisión completo.

¹ Integrantes de la misión: Hubert Boirard, Gerente del Programa en el País y Jefe de Misión; Virginia Cameron, Oficial Superior de Finanzas (FIDA); Anta Sow, especialista en gestión financiera; Sean Timings, especialista en contrataciones y adquisiciones; Nicolas Syed, Oficial del Programa en el País (FIDA); Wanaporn Yangyuentham, Especialista en SyE, Género y Focalización (FIDA); Paxina Chileshe, Especialista en Cambio Climático (FIDA); Shamsul Hoque, especialista en infraestructura, y Nazrul Islam, especialista en recursos pesqueros y en gestión de los recursos naturales.

B. Conclusiones de la misión de supervisión (gestión financiera y contrataciones y adquisiciones)

10. Se pudo constatar un buen progreso en la ejecución de los aspectos operativos de ambos proyectos. No obstante las dificultades y la complejidad del contexto de ejecución (la zona de las *haor* permanece inundada la mitad del año), se han logrado realizar la mayor parte de las tareas preparatorias de ambos proyectos y se han llevado a cabo importantes actividades en el terreno, todo ello sobre la base de buenos resultados obtenidos en proyectos del FIDA ejecutados por el Departamento de Obras del Gobierno Local en el pasado. Ya se han alcanzado y son dignos de destacar algunos resultados prometedores en materia de mejora de los medios de vida, generación de ingresos y empleo. El informe de supervisión contiene información operativa detallada al respecto.
11. La evaluación de la gestión financiera de ambos proyectos arrojó una calificación "moderadamente satisfactoria". Las principales áreas que requieren atención son las siguientes: i) personal financiero de la UGP, y ii) deficiencias del sistema de informes financieros causadas por las insuficiencias operativas de los sistemas informáticos de contabilidad y elaboración de informes.
12. Se examinaron documentos sobre la contratación y adquisición de la infraestructura de comunicaciones en los cinco distritos de los años 2014 y 2015, así como los registros correspondientes a bienes y servicios que llevaba la UGP. Se pudo constatar que las contrataciones y adquisiciones se llevan a cabo de manera generalmente acorde con el plan correspondiente y con las normas y reglamentaciones del Gobierno en la materia. Sin embargo, se formularon y acordaron recomendaciones para incorporar mejores prácticas y controles, específicamente con respecto al seguimiento de la aplicación del plan de adquisiciones y contrataciones, la mejora de los sistemas de archivo y la alineación de la estrategia de mitigación de riesgos de nivel micro con los demás proyectos en curso del Departamento de Obras. Esta alineación comprende contemplar la flexibilidad de que el FIDA conduzca un examen de las decisiones en materia de adquisiciones y contrataciones antes de que se otorguen los contratos, como medida de seguimiento que se están cumpliendo las pautas establecidas. En el momento en que se estaba realizando la misión de supervisión, ya se había comenzado a llamar a licitación, en ambos proyectos, mediante el portal electrónico del Gobierno dedicado a dichos procesos (véase la sección C a continuación)
13. La Dirección de Auditoría de Proyectos con Financiación Externa, la cual fiscaliza proyectos financiados por donantes en Bangladesh, condujo la auditoría del Proyecto de Mejora de la Infraestructura y los Medios de Vida en las Haor² correspondiente al período 2013-2014 entre septiembre y octubre de 2014, recabando lo información mediante cinco a seis visitas diarias realizadas a la UGP y a cada una de las oficinas de los cinco distritos. El informe de auditoría de esta Dirección se recibió en el FIDA el 6 de enero de 2015, tan solo seis días después del plazo de entrega. En él se expresaba una opinión sin reservas del auditor relativa a los estados financieros, las cuentas especiales y las declaraciones de gastos del proyecto. Se hizo notar que el informe de auditoría no cumplía totalmente con las directrices del FIDA sobre exhaustividad de la información, dado que no incluía la declaración sobre los activos fijos, una comparación de montos presupuestados contra montos reales y el cronograma de las solicitudes de retiro de fondos. Los miembros de la misión se reunieron con representantes de esta Dirección para llamar la atención sobre la existencia de dichas deficiencias, que han de subsanarse para el año próximo. La primera auditoría de las cuentas del Proyecto de Adaptación al Clima y Protección de los Medios de Vida se aplicará al ejercicio financiero de 2015, dado que los desembolsos comenzaron en noviembre de 2014.

² En Bangladesh, los ejercicios financieros van del 1 de julio al 30 de junio.

C. Continuación de la reforma del Departamento de Obras del Gobierno Local

14. La misión de supervisión sostuvo amplias conversaciones con asociados en donaciones y con la nueva estructura directiva del Departamento de Obras del Gobierno Local. Desde la publicación del informe de Transparencia Internacional Bangladesh en 2013, dicho organismo ha introducido grandes cambios, lo cual ha dado como resultado una mitigación de los riesgos detectados por el informe.³
15. Este organismo es uno de los cuatro departamentos clave que reciben apoyo del Segundo proyecto de reforma de las adquisiciones y contrataciones públicas (PPRP II), financiado por el Banco Mundial, el cual apunta a: i) mejorar la capacidad mediante la creación de un programa sostenido para formar profesionales idóneos en el ámbito de las adquisiciones y contrataciones; ii) fortalecer la gestión y el seguimiento de los procesos de adquisiciones y contrataciones; iii) introducir un sistema gubernamental electrónico para la gestión de las adquisiciones y contrataciones, y iv) crear una mayor conciencia pública de la importancia de un sistema de adquisiciones y contrataciones que funcione bien a través de la participación de los integrantes de la sociedad civil, centros de estudios, beneficiarios y el sector privado. Estas medidas constituyen elementos esenciales para la eficaz aplicación de la legislación y la reglamentación sobre adquisiciones y contrataciones, lo cual implica adoptar, dentro de las cuatro entidades afectadas por la reforma, un enfoque de fases escalonadas. El sistema será más transparente, se reducirán los costos y se realizarán mejoras en la comunicación, cambios de conductas y un sentido de la responsabilización social que logre concienciar a la opinión pública sobre la importancia de un sistema público de adquisiciones y contrataciones que funcione adecuadamente. Como consecuencia del PPRP II, aproximadamente el 85 %⁴ de todas las adquisiciones de bienes y contrataciones de obras civiles —con el Banco Mundial, el FIDA y, cada vez más, el Banco Asiático de Desarrollo— efectuadas por la Departamento de Obras del Gobierno Local estaban siendo administradas, al momento de la misión de supervisión, a través del sistema gubernamental electrónico para la gestión de dichos procesos. En el sitio del Banco Mundial se han hecho públicos los informes del proyecto de reforma en cuestión (material disponible, solo en inglés bajo el título *Public Procurement Reform Project II*), los cuales incluyen una evaluación sistemática de los riesgos clasificados en distintas categorías.
16. La nueva estructura directiva del Departamento de Obras del Gobierno Local también ha impulsado una reforma interna, respecto de la cual se mantiene constantemente informados a los representantes de las entidades donantes en el país. Además, el proyecto para una buena gobernanza del Banco Asiático de Desarrollo, de dos años de duración, tiene como finalidad mejorar la gobernanza, la transparencia y el sentido de responsabilización de las operaciones de dicha División. Está previsto que dicho proyecto culmine este año y que las entidades donantes reciban los informes correspondientes por vía del proceso de coordinación entre donantes y asociados.

³ El Director General (Principal Oficial Ingeniero) anterior dejó su puesto a finales de 2014, tras haberlo ocupado por siete años.

⁴ Desde marzo de 2015 se viene utilizando el sistema electrónico gubernamental para la gestión de las adquisiciones y contrataciones en proyectos del FIDA, en concreto, los dos proyectos objeto del presente informe: Proyecto de Mejora de la Infraestructura y los Medios de Vida en las Haor y Proyecto de Adaptación al Clima y Protección de los Medios de Vida.

III. Conclusiones y orientación para el futuro

17. La misión de supervisión del FIDA ha tomado debida nota de las importantes iniciativas que ha puesto en marcha el Departamento de Obras del Gobierno Local con el apoyo de Transparencia Internacional de Bangladesh y la comunidad de entidades donantes con el fin de mejorar su gobernanza, transparencia y sentido de responsabilización.
18. El Proyecto de Mejora de la Infraestructura y los Medios de Vida en las Haor es un proyecto de ocho años de duración y, dado que comenzó en 2012, ahora está entrando en su tercer año de ejecución. La misión de supervisión del FIDA ha podido constatar, de alguna manera, un buen progreso en la ejecución de todos los componentes del proyecto con respecto a sus aspectos operativos.
19. En relación con la gestión financiera y de adquisiciones y contrataciones, se la ha calificado de moderadamente satisfactoria en ambos proyectos puesto que es preciso incrementar la capacidad del personal y los instrumentos de gestión para poder cumplir mejor las normas internacionales en la materia.
20. El Gobierno, la UGP y el Departamento de Obras del Gobierno Local estuvieron de acuerdo con las conclusiones de la misión y las recomendaciones subsiguientes, que se detallan en el informe de supervisión. Paso seguido, dichas partes trataron y convinieron un plan de acción con vistas a garantizar que se pongan en marcha las mejoras necesarias antes de finales de 2015.
21. El FIDA adoptará una actitud de precaución durante los procesos de supervisión, en cuanto al seguimiento de los resultados de los proyectos y los riesgos percibidos, y tomará las medidas oportunas y necesarias para solucionar cualquier irregularidad que ocurra, de conformidad con su política de tolerancia cero respecto de cuestiones de corrupción.
22. A finales de 2015 se enviará una misión de apoyo a la ejecución con el fin de hacer un seguimiento del progreso realizado y asegurar que las recomendaciones se hayan aplicado en su totalidad.