

Précis



DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL

OTOÑO DE 2001 NÚMERO 214

Uganda: Políticas, participación, gente

Cuando en 1986 el Presidente Museveni asumió el poder en Uganda, se hizo cargo de una destrozada economía de posguerra. Gracias a las reformas orientadas al mercado, se produjo una notable recuperación. Inicialmente, las operaciones de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) en Uganda abordaron la recuperación económica, la rehabilitación y la estabilización. Luego, a medida que el país se fue estabilizando, las acciones fueron orientándose al desarrollo institucional y del sector privado. Desde 1995, la AIF se ha centrado en la reducción de la pobreza y el progreso social.

En una evaluación de la asistencia de la AIF a Uganda en el período de 1987–99, realizada por el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), se llegó a la conclusión de que la AIF logró resultados excelentes en cuanto a los diálogos sobre políticas, los estudios económicos y sectoriales y el fomento de procesos participatorios; consiguió éxitos apreciables en la movilización de recursos y el alivio de la deuda, y amplió el diálogo sobre coordinación de la asistencia entre las partes interesadas. No obstante, hay margen para mejorar en algunos aspectos de la ejecución de los proyectos.

En Uganda, el Banco y otros donantes participaron a un nivel muy elevado y lograron éxitos importantes, en parte debido al decidido liderazgo del gobierno, a su disposición a aprender de la experiencia, a su buena utilización de la asistencia técnica en organismos gubernamentales importantes y al reconocimiento de la necesidad de ahondar su compromiso y ampliar el sentido de identificación con las reformas.

Esas reformas contribuyeron a ubicar a Uganda entre los países de África que lograron mejores resultados en cuanto a crecimiento económico y control de la inflación. El crecimiento y la reasignación del gasto hacia los sectores sociales permitieron reducir pronunciadamente la pobreza absoluta; además, sus programas de erradicación de la pobreza, educación primaria universal y preparación del documento de estrategia de lucha contra la pobreza son ejemplos de prácticas óptimas para otros países que reciben asistencia de la AIF. No obstante, los indicadores de salud siguen siendo deficientes, las desigualdades entre hombres y mujeres siguen siendo grandes y se han agravado las disparidades económicas entre las zonas urbanas y rurales, entre distintas regiones geográficas, y entre agricultores de cultivos comerciales y de subsistencia. La corrupción, los disturbios en el norte y los enfrentamientos militares de Uganda con sus vecinos ponen en peligro la sostenibilidad de las tasas de crecimiento y reducción de la pobreza logradas en el pasado.



Recuadro 1. Voces de las partes interesadas: Reducir la pobreza

Los beneficios del crecimiento económico se han distribuido de manera desigual. *“Al parecer, nuestro rumbo es correcto, pero los ricos han sido los principales beneficiarios de todas estas políticas conducentes al crecimiento económico. Los únicos que pueden aprovechar las políticas impulsadas por el mercado son las personas instruidas y los caficultores”*.

Es preciso que el Banco escuche y preste más atención, respete las ideas y los conocimientos locales, y entable consultas aún más amplias con las partes interesadas (incluidas las ONG), particularmente a nivel sectorial, de los proyectos y de los distritos.

Recuperación de Uganda

En 1986, cuando finalizó la guerra civil, el Presidente Museveni asumió el poder en Uganda y se hizo cargo de una economía que padecía problemas abrumadores. En un primer momento, no todos los encargados de formular políticas estaban convencidos de que fueran correctas las medidas de estabilización y de ajuste orientado al mercado, y los intentos de limitar los gastos presupuestarios fueron menoscabados por la existencia de controles ineficientes. Un aumento del gasto público en el ejercicio de 1992, sumado a la pronunciada baja de los precios del café, llevó a un déficit presupuestario del 14,4% del PIB. Se incrementó la oferta monetaria, la tasa anualizada de inflación aumentó hasta llegar al 230%, los donantes redujeron su ayuda y la AIF y el Fondo Monetario Internacional (FMI) postergaron la asistencia.

El Presidente designó otro equipo económico y reafirmó su compromiso en pro de la estabilización. El ejercicio de 1992 fue una encrucijada en la identificación del gobierno con las reformas. Después de la crisis de 1992, las disposiciones monopólicas de comercialización de productos agrícolas básicos —especialmente el café, el té y el algodón— fueron desmanteladas gradualmente y las asignaciones de divisas se orientaron más hacia el mercado. El régimen comercial de Uganda se transformó en uno de los más liberales de África. Se fortaleció la política fiscal con la adopción de un sistema de presupuestación basada en el flujo de efectivo, medidas en materia de ingresos, una mejor administración impositiva y un fuerte apoyo de los donantes. El PIB aumentó, la inflación disminuyó y la tasa de inversiones privadas casi se duplicó a lo largo del decenio. Si bien el crecimiento económico redundó en una marcada disminución de la pobreza absoluta, la proporción de habitantes pobres de zonas rurales aumentó hasta representar algo más del 95% de toda la población pobre de Uganda.

Reducción de la pobreza con participación de los interesados

Entre los ejercicios de 1992 y 1998, la pobreza absoluta disminuyó 21%, pero el 44% de la población sigue siendo

Recuadro 2: Voces de las partes interesadas: Mejor desempeño del Banco

El aspecto esencial de la colaboración es el respeto de las ideas locales. *“A veces, dicho sea con el debido respeto, los funcionarios del Banco no son expertos en el tema. A veces, hay expertos locales y uno dice: ‘Si se está hablando de la legislación en Uganda, puedo darle el contexto y puedo decir que usted se equivoca en un determinado aspecto’. Ellos dicen: ‘No, esto es lo que se hizo en Nigeria’. Uno dice: ‘Lo sé, pero créame, en Uganda las cosas se hacen de otro modo’. Se pierden meses antes de que, finalmente, admitan que uno tiene razón”*.

Algunos procedimientos del Banco son muy prolongados. *“Cuando finalmente uno tiene acceso a los fondos, no se ha actuado a tiempo y no se ha podido responder a la necesidad en el momento más crítico”*.

Los cambios de jefes de proyecto crean confusión. *“La persona nueva tiene que decir que su predecesor no estaba haciendo muy bien las cosas... La persona nueva siempre tiene que poner su impronta en la tarea”*.

Podría mejorar la calidad de las actividades de seguimiento y supervisión independientes de los proyectos del Banco, particularmente por parte del sector privado. *“Pienso que el Banco siempre trata de ser equitativo, pero sería bueno que viniera alguien del sector privado, observara el proyecto y dijera si está o no avanzando de acuerdo con lo programado. Fui testigo de un caso anterior en que los resultados fueron positivos para la organización”*.

El Banco debería abordar a fondo la descentralización. Debería recurrir a dirigentes de distritos y de comunidades de base para determinar las necesidades locales en el marco de las prioridades de Uganda, fomentar una relación constructiva entre los dirigentes distritales y las ONG, ayudar a los políticos y administradores de distrito en las tareas de conducción y administración, y promover el consenso de las partes interesadas sobre la manera de aplicar el enfoque sectorial del desarrollo en el marco de un proceso de toma de decisiones descentralizado.

pobre. La pobreza, mayormente rural, está concentrada en los agricultores de subsistencia y las mujeres, y en las regiones septentrional y oriental de Uganda. En 1995, al cobrar conciencia de que el crecimiento de base amplia no estaba logrando lo necesario para reducir la pobreza, Uganda aprobó un plan de acción para la erradicación de la pobreza, cuyo objetivo era conservar las políticas macroeconómicas que promueven el crecimiento, alentar un crecimiento de base suficientemente amplia para beneficiar a los pobres (especialmente en la agricultura), proporcionar infraestructura social, crear capacidad de respuesta rápida ante una crisis, establecer un orden social justo, seguro y tolerante, y promover un desarrollo regional equilibrado. Asimismo, Uganda adoptó medidas para abordar los prejuicios de género.

La AIF aprovechó la disposición a la participación puesta de manifiesto por Uganda y se basó en la experiencia de enfoques participatorios del plan de acción para la erradicación de la pobreza. La estrategia de la AIF para la asistencia al país en 1995 se formuló mediante amplias consultas con las partes interesadas. Este proceso participatorio —conducido conjuntamente con el gobierno y con apoyo técnico del Reino Unido— marcó nuevos rumbos y fue ampliamente apreciado en Uganda. Ahora, la participación es casi de rutina en la preparación de las operaciones de préstamo y se ha convertido en un medio habitual de obtener información sobre la evolución de la pobreza en Uganda. También desempeña un importante papel en la evaluación de la asistencia de la AIF al país que realiza el DEO. (La segunda parte de la evaluación del DEO se titula *Voices of Stakeholder* y se cita a lo largo de este boletín).

Desempeño de la AIF

Entrega de productos y servicios

Servicios no crediticios. Al proporcionar productos y servicios del Banco, la AIF ha obtenido resultados excelentes, tanto en el diálogo sobre políticas como en los estudios económicos y sectoriales, que han sido muy participatorios y han aprovechado ampliamente los recursos de Uganda, de los donantes y del Banco. Los estudios económicos y sectoriales han logrado ahondar en

Recuadro 3: Voces de las partes interesadas: Gestión de los asuntos públicos

El apoyo del Banco al buen gobierno contribuye a reducir la corrupción y promover la rendición de cuentas. Al ponerse más en evidencia la corrupción, los funcionarios públicos se han tornado más prudentes en sus actividades. *“En el decenio de 1980, el grado de corrupción era tan alto que algunos departamentos gubernamentales estaban recibiendo [productos inexistentes] pues alguien firmaba un documento en el que declaraba haber recibido 10 vehículos de defensa, y nosotros pagábamos, sin que en realidad se recibiera nada. Ahora, se ha pasado de no recibir nada a recibir camiones probablemente no muy útiles y a precio excesivo. Si se considera la situación en términos relativos, la corrupción ha disminuido”.*

La corrupción técnica es más insidiosa que la financiera. *“En todos los sectores de la economía en que ha trabajado el Banco Mundial, ha habido una sutil y gradual intensificación de los componentes programáticos. En el componente del proyecto de represas en los valles, esperábamos contar con varias represas pequeñas que ayudarían a irrigar los cultivos agrícolas y a proporcionar agua para el ganado. El proyecto finalizó con menos de 15 represas planificadas, dado que los ingenieros y burócratas encargados aumentaron la escala [y desaparecieron Ush 3.400 millones aportados por los agricultores]”.*

Recuadro 4: Voces de las partes interesadas: Desarrollo del sector privado

Las deficiencias en la infraestructura obstaculizan el desarrollo del sector privado. La infraestructura rural es particularmente deficiente. *“Si queremos parques industriales, es preciso que reestructuremos los servicios de agua, electricidad y [tele]comunicaciones”.*

“¿Electricidad en Kampala? En casi todas partes, se corta la electricidad cuatro días a la semana”.

“En algunas zonas, los pobladores tardan horas en viajar de una pequeña aldea al centro comercial más cercano para vender sus productos agrícolas”.

El crecimiento agrícola, el desarrollo de los pequeños agricultores y la comercialización tienen importancia crítica para el progreso de Uganda y la reducción de la pobreza. El Banco, al fomentar la venta de cultivos comerciales, debe adoptar una estrategia integrada de promoción del desarrollo de pequeños agricultores: construir infraestructura, alentar la investigación tecnológica en consonancia con las necesidades de los pequeños agricultores, restablecer los servicios de extensión y desarrollar mercados para los productos de esos agricultores.

Uganda la conciencia sobre cuestiones que han sido descuidadas y despertar el interés de los donantes. La estrategia de la AIF podría haber sido más focalizada, pero sus objetivos en materia de reforma han estado en consonancia con los del gobierno y, a partir de 1987, se ha mantenido una estrecha y continua cooperación entre el gobierno y la AIF.

Financiamiento del Banco. El DEO calificó como satisfactorios los resultados de alrededor del 63% de los proyectos financiados por la AIF. Aproximadamente un cuarto de los proyectos y créditos de la AIF redundaron en un sustancial desarrollo institucional. Las calificaciones del DEO para los resultados y el desarrollo institucional en Uganda fueron al menos del mismo nivel que el promedio para África, pero inferiores a los promedios generales para el Banco y para la AIF. Las calificaciones de los resultados en materia de educación, finanzas, gestión del sector público, telecomunicaciones, transporte y desarrollo urbano fueron mejores que los promedios para la AIF y para África. En general, los resultados del programa de la AIF en Uganda fueron satisfactorios, pero la contribución de la AIF al desarrollo institucional fue reducida. Con todo, habida cuenta de los numerosos riesgos que empañan el futuro ugandés —especialmente la corrupción, los disturbios en el norte y los enfrentamientos militares de Uganda con sus vecinos—, no hay certeza de que las tasas de crecimiento y de reducción de la pobreza logradas en el pasado sean perdurables.

En los ejercicios de 1995–96 se desaceleró el programa de la AIF —los créditos disminuyeron, se tropezó con dificultades en la transición hacia las estrategias sectoriales,

el seguimiento de las conclusiones de los estudios económicos y sectoriales llevó tiempo y hubo inconvenientes a raíz de la reorganización de la Oficina Regional de África, pero actualmente el programa ha cobrado nuevo impulso. En general, fue satisfactorio el uso que la AIF dio a sus fuentes de servicios crediticios y de otra índole.

Reforma macroeconómica. La AIF ha logrado resultados excelentes en la reforma macroeconómica a través de sus créditos para fines de ajuste. Sus sucesivas operaciones de ajuste y créditos de asistencia técnica —encaminadas inicialmente a la recuperación económica, la rehabilitación y la estabilización— fueron pertinentes y sus resultados generales fueron sumamente satisfactorios. Actuando conjuntamente, el gobierno, la AIF y el FMI lograron las necesarias reformas macroeconómicas y en el sector del café, y la AIF ha tenido un papel fundamental en la recuperación de las condiciones macroeconómicas, en beneficio del desarrollo de los sectores privado y público.

Desarrollo institucional y del sector privado. El apoyo operacional de la AIF al desarrollo institucional ha abarcado la reforma presupuestaria, el fortalecimiento de la capacidad, la reforma de la administración pública, la descentralización y la gestión de los asuntos públicos. Las medidas de reforma presupuestaria fueron sumamente pertinentes, tuvieron resultados satisfactorios y revistieron importancia crítica para mantener la estabilidad macroeconómica. Las medidas de fortalecimiento de la capacidad y reforma de la administración pública arrojaron resultados desiguales debido a la inadecuada reforma salarial y a los problemas en la secuencia, la coordinación y la armonización de diversas reformas y sus estrategias implícitas. Inicialmente, la AIF limitó su apoyo para la descentralización y la gestión de gobierno a actividades de fortalecimiento de la capacidad. Recién en el ejercicio de 1999, la AIF estudió a fondo la corrupción en Uganda y en 2000 aprobó un programa de desarrollo para los gobiernos locales con el propósito de probar otros mecanismos para la prestación de servicios y descentralizar el presupuesto para actividades de desarrollo.

El programa de la AIF orientado a mejorar el entorno normativo para el desarrollo del sector privado ha sido sumamente pertinente, al igual que su apoyo a la privatización de empresas públicas y la reforma del sector financiero. Sin embargo, los resultados sólo han sido parcialmente satisfactorios debido a la interferencia política, o bien a la falta de medidas para exigir su cumplimiento. Las acciones de la AIF para mejorar los servicios de infraestructura en el sector privado han sido insuficientes, debido en parte a la lentitud del prestatario en la puesta en práctica de las reformas sectoriales.

Reducción de la pobreza. A partir de 1995, la AIF se centró en la reducción de la pobreza y el progreso social. Para promover esos objetivos, se basó acertadamente en el aumento y la reasignación del gasto público hacia los sectores sociales. Se ha profundizado la brecha económica

entre las zonas urbanas y las rurales, entre las regiones geográficas, y entre los agricultores comerciales y los de subsistencia, pero el crecimiento acelerado y la reforma, apoyada por la AIF, de la comercialización del café y el algodón han contribuido a reducir pronunciadamente la pobreza absoluta. Los indicadores sociales han mejorado algo, pero los indicadores de salud siguen siendo deficientes y las disparidades de género, enormes.

Próximos pasos

El DEO recomienda que la AIF adopte las siguientes medidas (también se indican las recomendaciones para las partes interesadas):

- **El Marco Integral de Desarrollo (MID) y la coordinación de la ayuda:** Basarse en el MID y aplicar una mayor selectividad; comprometer la participación de otras partes interesadas para determinar cuáles son las ventajas comparativas de la AIF; limitar las nuevas iniciativas a unas pocas metas de importancia; recurrir a otros donantes para obtener apoyo en otras esferas, y ayudar al gobierno ugandés a fortalecer la gestión de la asistencia.

Partes interesadas: El Banco necesita adoptar un enfoque integrado e integral en lo que respecta al desarrollo sectorial (agricultura e infraestructura), la gestión de los asuntos públicos y el desarrollo del sector privado (respaldo implícito al MID).

- **Eficiencia:** Tramitar más flexiblemente las adquisiciones y los desembolsos.
- **Reducción de la pobreza y desarrollo social:** Para que la reducción de la pobreza sea perdurable, la AIF debería determinar su nicho en el contexto de una estrategia más integral de asistencia para el desarrollo rural. Debería ayudar a delinear las características regionales, económicas, sociales y de género de los pobres, de modo que el gobierno pueda clarificar sus prioridades y perfeccionar sus planteamientos. Es mucho lo que queda por hacer para diversificar la agricultura fuera del sector de cultivos de subsistencia y ampliar el alcance de la agricultura comercial, incrementar la productividad y el empleo, poner en práctica la reforma de la tenencia de la tierra, prolongar las redes viales y ampliar la investigación y la red de actividades de extensión, restaurar las redes financieras rurales, y determinar cuáles son los cultivos de exportación que necesitan “facilitación comercial y de mercado”.

Partes interesadas: Para erradicar la pobreza, el Banco debería centrarse en reducir las disparidades (urbano-rurales, regionales y de género), beneficiando a los más pobres y subsanando las deficiencias en la prestación de servicios mediante su transferencia al sector privado.

- **Desarrollo institucional:** La AIF debería asumir una posición más firme respecto de la gestión de los asuntos públicos, coordinar las principales actividades de reforma institucional y promover el seguimiento y la evaluación, de modo que Uganda pueda desarrollar una

cultura en que se valoren la transparencia, la rendición de cuentas y los resultados.

Partes interesadas: A fin de promover el buen gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas, es preciso que el Banco tenga mayor transparencia en cuanto a su propio programa. Debería comprometer la participación de aliados de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción, involucrando a las partes interesadas en el seguimiento y la evaluación independientes de los programas del Banco. Es preciso que el Banco se empeñe en promover las acciones judiciales y la aplicación de sanciones en los casos de corrupción.

- **Desarrollo del sector privado:** La AIF, con la ayuda de sus asociados, debería alentar al gobierno a que impulse el desarrollo de la infraestructura, especialmente de

energía eléctrica, transporte y desarrollo urbano (espacio industrial, abastecimiento de agua y saneamiento) para salvar la brecha entre las necesidades y los recursos.

Debería alentar una mayor competencia, la participación del sector privado y la reforma normativa.

Partes interesadas: La liberalización de los mercados es necesaria pero no basta para el desarrollo del sector privado. El futuro desarrollo del sector privado ugandés depende de la realización de inversiones de gran cuantía en infraestructura, de un proceso de privatización eficiente y transparente, de una mayor participación del sector privado (incluidas las ONG) en la provisión y el financiamiento de bienes públicos, de la reforma del sector financiero, y de un marco reglamentario que propicie la competencia.

Respuesta del Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo

El Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo acogió con beneplácito la oportunidad de la evaluación de la asistencia al país, así como el enfoque participatorio utilizado para reflejar las percepciones de las partes interesadas respecto de la asistencia del Banco, y señaló que la administración concordaba en general con las recomendaciones del DEO. El Comité también expresó su apoyo a las principales recomendaciones del informe, destacando al mismo tiempo la necesidad de aumentar la rendición de cuentas y la transparencia por parte del gobierno, a fin de reducir las persistentes disparidades económicas regionales y combatir la corrupción. Los miembros señalaron las notables mejoras en la coordinación de la asistencia y la creación en el país de sólidas alianzas con los donantes y entre el Banco y el gobierno, y recomendaron que las experiencias positivas recogidas en Uganda se comunicaran a otros países que están aplicando el MID.

También se sugirió que el DEO evaluara la calidad de dichas alianzas, como parte del proceso de la evaluación de la asistencia al país. Los miembros señalaron que, al parecer, la asistencia de la AIF es más eficaz al abordar los problemas a nivel general que a nivel sectorial y de proyecto, y varios destacaron la necesidad de aplicar enfoques sectoriales más eficientes y eficaces. El Comité también señaló la necesidad de avanzar en las privatizaciones y en el desarrollo del sector privado en general, y de formular una política agrícola y de desarrollo rural más coherente.



Director General, Evaluación de Operaciones: *Robert Picciotto*
 Director, Departamento de Evaluación de Operaciones: *Gregory Ingram*
 Jefe, Evaluación de Países y Relaciones Regionales: *Ruben Lamdany*
 Jefe de Proyectos: *Jayati Datta-Mitra*

► Este *Précis* se basa en *Uganda: Policy, Participation, People*, por Jayati Datta-Mitra (2001), compilación de un volumen de *Uganda Country Assistance Evaluation* (2001) y *Uganda Stakeholder Voices: Perceptions of the World Bank's Country Assistance Strategy* (2001).

► Los miembros del Directorio Ejecutivo y el personal del Banco pueden obtener los *Précis* en la Unidad de Documentos Internos y en los centros de servicios de información regionales; el público en general puede solicitarlos al InfoShop del Banco Mundial. *Précis* también puede obtenerse gratuitamente si se solicita al Centro de Consultas del DEO: teléfono 1-202/458-4497, correo electrónico: eline@worldbank.org

Précis

Jefe, Grupo de Asociaciones y Conocimientos: *Oswaldo Feinstein* •
 Editor Jefe: *Elizabeth Campbell-Pagé* • Redactora: *Caroline McEuen*
 • Difusión: *Juicy Qureishi-Huq*

DECLINACIÓN DE RESPONSABILIDAD: *Précis* es obra de la Unidad de Extensión y Difusión, Grupo de Asociaciones y Conocimientos, Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este boletín son las del personal y editores de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial, sus instituciones afiliadas o sus Directores Ejecutivos.

Précis aussi disponible en français
 @ <http://www.worldbank.org/oed>

Précis also available in English
 @ <http://www.worldbank.org/oed>