

Desarrollo dirigido por los propios países

Evaluación conjunta
del Marco Integral de Desarrollo

Conclusiones
extraídas de estudios
sobre seis países

BOLIVIA
BURKINA FASO
GHANA
RUMANIA
UGANDA
VIET NAM

© 2003 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433
Teléfono: 202-473-1000
Sitio web: www.worldbank.org
Correo electrónico: feedback@worldbank.org

Reservados todos los derechos

1 2 3 4 05 04 03

Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas en la presente publicación son las de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de las organizaciones o instituciones que ellos representan, así como tampoco la de los miembros del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial o de los países representados por éste.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, colores, denominaciones y demás información de cualquier mapa incluido en la presente publicación no implican juicio alguno de parte del Banco Mundial acerca de la condición jurídica de cualquier territorio ni la aprobación o aceptación de esas fronteras.

Derechos y autorizaciones

El material contenido en esta publicación está registrado como propiedad intelectual. Su reproducción o transmisión total o parcial sin la debida autorización puede constituir una violación de la legislación aplicable. El Banco Mundial alienta la difusión de sus publicaciones y, normalmente, autorizará su reproducción sin demora.

Los permisos para copiar o reproducir una parte de estos materiales pueden obtenerse enviando una solicitud con toda la información necesaria a Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, EE.UU.; teléfono: 978-750-8400; fax: 978-750-4470; sitio web: www.copyright.com

Cualquier otra consulta sobre derechos y licencias, incluidos derechos subsidiarios, deberá dirigirse a la siguiente dirección: Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, EE.UU.; fax: 202-522-2422; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

ISBN: 0-8213-5843-X

e-ISBN: 0-8213-5844-8

Se ha solicitado la catalogación de la edición en inglés a la Biblioteca del Congreso.

Índice

Equipos a cargo de los estudios sobre países	vii
Siglas	ix
1. Introducción	1
Situación general del desarrollo para la evaluación del MID	1
Propósito de este volumen	1
Elección de los estudios sobre países	2
Metodología de los estudios sobre países	2
Principales enseñanzas extraídas de los estudios sobre países	2
Principios del MID. Definiciones	3
2. Bolivia	7
Metodología	7
Bolivia y el MID: ¿Un vaso medio lleno o medio vacío?	7
Características singulares del país	7
Marco de desarrollo holístico a largo plazo	10
Identificación del país con las iniciativas	12
Relaciones de colaboración dirigidas por el propio país	15
Orientación hacia los resultados	18
Cuestiones fundamentales	20
3. Burkina Faso	23
Metodología	23
Burkina Faso: Una historia de progreso enorgullecedor y dificultades gigantescas	23
Marco de desarrollo holístico a largo plazo	28
Identificación del país con las iniciativas	29
Relaciones de colaboración dirigidas por el propio país	31
Orientación hacia los resultados	33
Los pasos futuros	36
4. Ghana	39
Metodología	39
Antecedentes	39
Marco de desarrollo holístico a largo plazo	43
Identificación del país con las iniciativas	44
Relaciones de colaboración dirigidas por el propio país	45
Orientación hacia los resultados	48
Conclusiones	50

5. Rumania	53
Metodología	53
Rumania: Una transición prolongada e incierta	53
Marco de desarrollo holístico a largo plazo	55
Identificación del país con las iniciativas	57
Relaciones de colaboración dirigidas por el propio país	60
Orientación hacia los resultados	62
Interrelaciones del MID	64
Propuesta	65
6. Uganda	67
Metodología	67
Uganda: Renacer de las cenizas	68
Marco de desarrollo holístico a largo plazo	70
Identificación del país con las iniciativas	71
Relaciones de colaboración dirigidas por el propio país	74
Orientación hacia los resultados	77
Secuencia y fortalecimiento de las relaciones entre los principios del MID	79
Apoyo presupuestario, calidad de la ayuda y garantías de cumplimiento	79
7. Viet Nam	81
Metodología	81
Viet Nam y el MID: Progresos alcanzados y desafíos pendientes	81
Marco de desarrollo holístico a largo plazo	83
Identificación del país con las iniciativas	85
Relaciones de colaboración dirigidas por el propio país	86
Orientación hacia los resultados	90
Tensiones	91
Anexo: Metodología de evaluación	95
Notas	99
Recuadros	
Recuadro 2.1: Síntesis de datos sobre Bolivia	8
Recuadro 2.2: Reforma de la Aduana Nacional: El gobierno adopta decisiones drásticas, con ayuda de acuerdos internacionales	14
Recuadro 2.3: Enseñanzas sobre financiamiento conjunto extraídas por la Defensoría del Pueblo: Lleva tiempo y dinero recoger los beneficios	16
Recuadro 2.4: El Banco Mundial y el “Planeta Bolivia”	18
Recuadro 3.1: Síntesis de datos sobre Burkina Faso	25
Recuadro 3.2: Los donantes y el Banco Mundial: “Conócete a ti mismo”	32
Recuadro 3.3: Consecución de los objetivos de desarrollo del milenio: Tarjeta de probabilidades	35
Recuadro 4.1: Síntesis de datos sobre Ghana	40
Recuadro 4.2: El primer enfoque sectorial sobre salud	46
Recuadro 4.3: Un país con verdadero potencial	49

Recuadro 5.1: Síntesis de datos sobre Rumania	55
Recuadro 5.2: Visión compartida de Rumania. Consultas de 1999 sobre el MID	57
Recuadro 5.3: Desarrollo del Valle del Jiu: Modelo regional del MID	59
Recuadro 6.1: Síntesis de datos sobre Uganda	69
Recuadro 6.2: Un elemento esencial: El examen sectorial conjunto	75
Recuadro 6.3: Seguimiento comunitario de los avances en la reducción de la pobreza	78
Recuadro 7.1: Síntesis de datos sobre Viet Nam	82
Recuadro 7.2: Los objetivos de desarrollo del milenio: Prueba de la identificación del país con las iniciativas	85
Recuadro 7.3: Enseñanzas extraídas de la labor del Grupo de trabajo sobre la pobreza	87
Recuadro 7.4: Reuniones del Grupo Consultivo: El MID en un microcosmos	88

Equipos a cargo de los estudios sobre países

Equipo a cargo del estudio sobre Bolivia

Nils Boesen
Laura Kullenberg
José Antonio Peres A.
Juan Carlos Requena

Equipo a cargo del estudio sobre Burkina Faso

Dominique Lallement
Kyran O'Sullivan
Patrick Plane
Kimseyinga Savadogo
Della McMillan

Equipo a cargo del estudio sobre Ghana

Nils Boesen
Anthony Killick
Laura Kullenberg
Mirafe Marcos
Abena Oduro

Equipo a cargo del estudio sobre Uganda

John Eriksson
Mirafe Marcos
David Pedley
Rosern Rwampororo

Equipo editorial

Laura Kullenberg
Linda Peterson
Julia Ooro
Yezena Yimer

Equipo a cargo del estudio sobre Rumania

John Eriksson
B. Lynn Salinger
Dumitru Sandu

Equipo a cargo del estudio sobre Viet Nam

Alf Morten Jerve
Laura Kullenberg
Ray Mallon
Keiko Nishino
Han Manh Tien

Siglas

AIF	Asociación Internacional de Fomento	GPRS	Estrategia de Ghana para la reducción de la pobreza
BAoD	Banco Asiático de Desarrollo	GTZ	Organismo Alemán para la Cooperación Técnica
BERF	Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento	INB	Ingreso nacional bruto
ACDI	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional	JBIC	Banco de Cooperación Internacional del Japón
COB	Central Obrera Boliviana	LIPDHD	Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable (Burkina Faso)
CPRGS	Estrategia integral de crecimiento y reducción de la pobreza (Viet Nam)	LPP	Ley de participación popular (Bolivia)
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (Burkina Faso)	MFPED	Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico (Uganda)
DANIDA	Organismo Danés de Desarrollo Internacional (Dinamarca)	MID	Marco Integral de Desarrollo
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza	NDC	Congreso Nacional Democrático (Ghana)
DEO	Departamento de Evaluación de Operaciones (Banco Mundial)	NDPC	Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo (Ghana)
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido)	NORAD	Organismo Noruego de Desarrollo Internacional
EBRP	Estrategia boliviana de reducción de la pobreza	NPP	Nuevo Partido Patriótico (Ghana)
ESMAP	Programa de asistencia para la gestión del sector de energía (Banco Mundial)	ODM	Objetivos de desarrollo del milenio
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	OMS	Organización Mundial de la Salud
FMI	Fondo Monetario Internacional	ONG	Organización no gubernamental
		OSDI	Organismo Sueco de Desarrollo Internacional
		OTAN	Organización del Tratado del Atlántico del Norte

PIB	Producto interno bruto	SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
PNB	Producto nacional bruto	UE	Unión Europea
PNDC	Consejo Provisional de Defensa Nacional (Ghana)	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
PNGT	Programme National de Gestion des Terroirs (Burkina Faso)	USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	VIH	Virus de la inmunodeficiencia humana
PPME	Países pobres muy endeudados		



Introducción

Situación general del desarrollo para la evaluación del MID

A comienzos de 1999, James Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial, puso en marcha el Marco Integral de Desarrollo (MID), que orientaría las intervenciones del Banco Mundial ante los países receptores y otros asociados en la tarea del desarrollo. El MID se funda en dos ideas básicas: por un lado, que la reducción de la pobreza debería ser el objetivo primordial de la ayuda internacional y, por el otro, que la forma en que se presta la ayuda, no sólo su contenido, influye en gran medida en su eficacia.

El MID promueve cuatro principios, cada uno de los cuales aborda fallas observadas en la asistencia para el desarrollo y propone métodos para subsanarlas. Ante todo, las actividades de desarrollo deberían basarse en *una perspectiva holística a largo plazo de las necesidades de un país*, y deberían *concentrarse en los resultados* antes que en los insumos. Toda asistencia debería partir de *estrategias trazadas por los propios países* y de *relaciones de colaboración entre las entidades de desarrollo, orientadas por el país interesado*. Si bien estos cuatro principios no eran nuevos, el Banco Mundial los reunió en un marco unificado y los promovió enérgicamente en todo el mundo, lo que constituyó una innovación importante y, más aún, sin precedentes.

A fines de 1999, el Comité sobre la Eficacia en Términos de Desarrollo, del Directorio del

Banco, pidió al Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) que estudiara cómo se estaba ejecutando el MID. Entonces, durante dos años y medio, diversos asociados llevaron adelante la evaluación solicitada. Una amplia variedad de interesados —representantes de los países donantes y receptores, organismos multilaterales, la sociedad civil y organizaciones del sector privado— se reunió para diseñar y financiar la evaluación. Un Comité Directivo compuesto por 30 miembros y un Grupo de gestión de cinco integrantes supervisaron el trabajo y refrendaron las conclusiones. Los principales datos utilizados en la evaluación provienen de los seis países escogidos como objeto de estudio detallado: Bolivia, Burkina Faso, Ghana, Rumania, Uganda y Viet Nam.

Propósito de este volumen

En forma colectiva, los estudios de casos prácticos sobre esos seis países constituyen una fuente de material, de profusión poco frecuente, sobre la dinámica nacional de las actividades de ayuda y las realidades que los países enfrentan cuando tratan de adoptar seriamente los principios del MID. Para que el material resulte más accesible (los estudios completos tienen una extensión superior a las 70 páginas), el DEO ha resumido cada estudio en unas 15 páginas y ha compilado los seis resúmenes en este volumen, que tiene por objeto complementar la síntesis principal de la evaluación del MID, *Toward Country-Led Development: A Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework* (Desarrollo

dirigido por los propios países: Evaluación Conjunta del Marco Integral de Desarrollo). Este volumen se puede utilizar también por sí solo, para enriquecer el intercambio de ideas sobre la asistencia para el desarrollo en algún estudio sobre un país en particular o para comparar experiencias de distintos países. La síntesis de la evaluación del MID y los estudios completos sobre los países se pueden hallar en el sitio web del DEO, www.worldbank.org/evaluation/cdf.

Elección de los estudios sobre países

Puesto que el principal objetivo de la evaluación consistía en observar qué había sucedido desde la puesta en marcha del MID, se dio prioridad a los países interesados donde la ejecución del MID a título experimental se encontraba más avanzada (teniendo en cuenta que estos países ofrecerían mayores posibilidades de extraer enseñanzas). También se dio importancia al equilibrio regional. Entre las naciones no incluidas en la prueba piloto del MID se eligió como instrumento de control a Burkina Faso.

Metodología de los estudios sobre países

Diversos equipos interdisciplinarios de evaluadores internacionales y nacionales pasaron varias semanas en cada país. Se utilizaron distintos métodos para recopilar datos, como exámenes de publicaciones, reuniones de grupos de interés, entrevistas estructuradas y visitas a regiones y distritos. Cada equipo examinó el grado de aplicación de los principios del MID (y otros similares), los factores que habían facilitado o entorpecido los progresos, y los efectos sobre los comportamientos y resultados. Los equipos recurrieron a las pruebas existentes para

determinar los cambios en los comportamientos, los procesos y los costos de transacción, así como para identificar los problemas incipientes y los riesgos. En cinco de los seis países estudiados se llevaron a cabo encuestas sobre las relaciones entre el gobierno y los donantes, haciendo hincapié en el costo de las actividades de ayuda. En cada país se escogió un reducido número de asesores, elegidos entre los diferentes grupos de interesados, y se les pidió que actuaran como grupo de referencia nacional. Su labor consistía en guiar el proceso de evaluación y dar su parecer acerca de las decisiones sobre diseño y las primeras conclusiones. Cada misión concluyó con un seminario, organizado para ofrecer a los interesados de cada país la oportunidad de formular comentarios sobre las conclusiones antes de someter el borrador a la consideración de un público internacional. Para más detalles sobre la selección de los países y la metodología, véase el anexo al presente volumen.

Principales enseñanzas extraídas de los estudios sobre países

Las pruebas surgidas de los estudios indican que se han verificado progresos en la aplicación de los principios del MID, especialmente donde uno o más principios se han aplicado a lo largo de varios años.

Sin embargo, estos cambios positivos son también desaparejos y frágiles, lo que no es de sorprender, ya que el proceso de transformación es reciente y la aplicación de los principios requiere que tanto los donantes como los países receptores modifiquen comportamientos y prácticas institucionales muy arraigadas, tarea que no es ni fácil ni rápida. En la evaluación se llegó a la conclusión de que, para que el MID pueda subsanar la ineficiencia con que se presta actualmente la ayuda, se necesitan un cons-

tante liderazgo político y la firme voluntad de todos los participantes en las actividades de desarrollo. Según los resultados comunes arrojados por los estudios, hay diversas áreas en las que se imponen cambios de inmediato.

A pesar de algunas mejoras relacionadas, en particular, con la armonización estratégica, los donantes tienen todavía un amplio margen para sintonizar sus políticas, procedimientos y prácticas y las de los gobiernos con los que colaboran. En última instancia, lo que también se necesita para superar la fragmentación observada en la actualidad es un fuerte liderazgo nacional.

Los donantes deben estar dispuestos a modificar sus propios procedimientos internos y su cultura para aceptar mejor y fomentar el liderazgo de los países. Los siguientes son algunos de los cambios que deben llevar a la práctica:

- Aumentar la responsabilidad y las atribuciones de las oficinas en los países.
- Promover la reforma institucional para que todos pasen de una cultura de los desembolsos a una cultura del aprendizaje y los resultados.
- Aplicar nuevos sistemas de incentivos para recompensar el logro de resultados en lugar de la capacidad de gastar el dinero.
- Contraer compromisos a más largo plazo y aumentar la previsibilidad y confiabilidad del financiamiento de los donantes.

También es crucial que, a su vez, los países receptores adopten medidas como las siguientes:

- Asignar la responsabilidad de la gestión de la ayuda a altos funcionarios de gobierno y dotarlos de las atribuciones y los recursos necesarios para tener autoridad sobre los diversos ministerios de operaciones.

- Cuando sea necesario, dar prioridad a una reforma profunda del sector público, para crear las condiciones que permitan hacer realidad los principios del MID.
- El gobierno debe tomar la iniciativa de velar por la amplitud y transparencia de las consultas que los donantes llevan a cabo con los grupos de interesados en los distintos países, para que no se realicen de manera selectiva o tendenciosa.
- Si la armonización implica la adopción de los procedimientos del país receptor, dichos procedimientos deben ser atinados y compatibles con las prácticas internacionales recomendadas.
- Si los donantes prevén prestar apoyo para fines presupuestarios, lo que implicará la reducción de los costos de transacción de la prestación de la ayuda, los sistemas de gestión financiera de los países receptores deben estar bien concebidos.

Principios del MID; definiciones

Las siguientes definiciones se han extraído del discurso pronunciado por el presidente Wolfensohn el 19 de enero de 1999, en el que anunció la creación del MID, y de documentos publicados posteriormente por la Secretaría del MID¹. Por razones de espacio, las definiciones no se reiterarán en el resumen del estudio de cada país, sino que se consignan a continuación como referencia.

Marco de desarrollo holístico a largo plazo

1. Formulación de una declaración de principios que comprenda un período de 15 a 20 años e incluya objetivos de desarrollo susceptibles de seguimiento y al mismo tiempo:

- a. Tome en cuenta las aspiraciones generales de la población.
 - b. Tenga como objetivo primordial la reducción duradera de la pobreza y cuyas metas secundarias sean compatibles con los objetivos de desarrollo del milenio (ODM).
2. Formulación de una estrategia coherente a mediano plazo (tres a cinco años), que permita avanzar hacia los objetivos previstos y aborde de manera específica la necesidad de:
 - a. Hallar un equilibrio entre las cuestiones macroeconómicas y financieras, por un lado, y los problemas estructurales y sociales, por el otro.
 - b. Establecer prioridades, en vista de las limitaciones impuestas por la insuficiencia de capacidad y presupuesto, y adoptar medidas concretas, con plazos específicos, procediendo en forma gradual y por etapas.

Identificación de los países con las iniciativas

1. Los objetivos y la estrategia de desarrollo deben ser establecidos y formulados por el país y no por los donantes.
2. Debe existir una participación amplia y periódica de los interesados, impulsada por el gobierno, que incluya a la sociedad civil, el sector privado, los gobiernos locales y el poder legislativo, además del firme apoyo público de los principales dirigentes políticos, la convicción intelectual de las autoridades clave y unos fuertes vínculos con las instituciones.

Relaciones de colaboración dirigidas por los propios países

1. Los gobiernos deben dirigir y coordinar las actividades de los asociados en el desarrollo y los recursos de ayuda; para ello, asumirán las siguientes tareas:
 - a. Organización de grupos consultivos, mesas redondas sobre ayuda y otros mecanismos de coordinación.

- b. Preparación de estudios de análisis y diagnóstico.
 - c. Coordinación de la ayuda externa —incluidos préstamos, donaciones, estudios de análisis y diagnóstico y actividades de fortalecimiento de la capacidad— con la estrategia de desarrollo del país y la ventaja comparativa de los donantes.
 - d. Armonización de los procedimientos y las prácticas de los organismos de desarrollo.
 - e. Coordinación de las actividades de los asociados nacionales (sociedad civil, sector privado, gobiernos locales) con la estrategia de desarrollo del país.
2. Las relaciones entre el gobierno, los organismos de desarrollo y otros interesados deben estar caracterizadas por:
 - a. La confianza mutua, las consultas y la transparencia.
 - b. La rendición recíproca de cuentas y el examen del desempeño de los asociados.
 - c. El apoyo, impulsado por la demanda, al fortalecimiento de la capacidad de gestión y coordinación de los gobiernos.

Orientación hacia los resultados

1. Se deben diseñar programas, con objetivos susceptibles de evaluación, que contribuyan al logro de los objetivos del marco de desarrollo, así como elaborar indicadores intermedios del avance hacia estos objetivos.
2. Es preciso efectuar el seguimiento de los progresos, informar periódicamente sobre ellos y rendir cuentas de los resultados y objetivos, no simplemente de las contribuciones.
3. Se debe crear capacidad para la generación, seguimiento y utilización de la información sobre los resultados, a fin de mejorar la consecución de los objetivos y la rendición de cuentas.



Banco Mundial

Bolivia

Metodología

El equipo a cargo del estudio sobre Bolivia estuvo dirigido por Nils Boesen, consultor de Process & Change Consultancy, y contó con la participación de Laura Kullenberg, del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, y José Antonio Peres y Juan Carlos Requena, consultores nacionales.

El estudio se inició en octubre de 2001 con una misión preparatoria en Bolivia, seguida de trabajos sobre el terreno desde el 21 de enero hasta el 11 de febrero de 2002, que permitieron recopilar la mayor parte de los datos para la evaluación. El equipo recibió el aporte de un grupo de referencia nacional que orientó la evaluación y prestó asesoramiento durante la etapa final de redacción del informe. Para extraer sus conclusiones, los autores recurrieron a distintas fuentes de información: entrevistas con dirigentes y funcionarios del gobierno, organismos donantes y organizaciones no gubernamentales (ONG); informes y otros documentos pertinentes, y resultados de encuestas realizadas entre personas que trabajan para el desarrollo en el país. El equipo mantuvo varias conversaciones con grupos de interés y sus conclusiones se presentaron en un taller una vez terminado el trabajo de campo.

Bolivia y el MID: ¿Un vaso medio lleno o medio vacío?

Si bien en el decenio de 1990 las relaciones entre el gobierno boliviano y los organismos de ayuda

internacionales tuvieron altibajos, en los últimos años la planificación y la gestión del apoyo internacional han ido adecuándose, en líneas generales, a los principios del MID; entre 1997 y 1999 Bolivia elaboró un marco para la asistencia que se adelantó, en gran medida, a los principios del MID. La ayuda internacional cumple un papel de extraordinaria importancia en Bolivia: la mitad de la inversión pública del país se financia mediante ayuda.

Características singulares del país

Veinte años de democracia y 16 años de reformas estructurales han transformado a Bolivia de un país inestable, con una fuerte presencia militar, en una nación con una economía de libre mercado e indicadores sociales más favorables. La evolución de las reformas bolivianas resulta especialmente notable cuando se considera el punto de partida en 1984–85: un déficit presupuestario que ascendía a un cuarto del producto interno bruto (PIB), una tasa de inflación del 23,4% y una crisis de balanza de pagos que impedía al país cumplir sus obligaciones internacionales.

En 1985, bajo un nuevo gobierno encabezado por el presidente Víctor Paz Estenssoro, Bolivia inició una serie de reformas económicas inspiradas en principios de economía de mercado que dieron impulso al sector privado. Se dispuso la libertad de precios, tanto para los sueldos como para las tasas de interés, y el comercio exterior experimentó una mayor apertura, respaldada por la unificación del tipo de cambio oficial. Un seguimiento más

estricto de las finanzas públicas permitió controlar el gasto financiado mediante déficit. Como resultado, el déficit fiscal del sector público descendió al 2,7% del PIB en 1986 y para 1987 la tasa de crecimiento económico había dejado de ser negativa para pasar al 2,5%. La inflación se había reducido más de la mitad.

Las reformas sociales comenzaron seriamente a principios de los años noventa, cuando el gobierno propuso la Estrategia Social Boliviana, cuyo eje principal fue un programa integral de reducción de la pobreza. No sólo se aumentó el gasto público en salud, educación y saneamiento, sino que también se adoptaron medidas económicas destinadas a aumentar la productividad y los ingresos de los sectores más pobres del país.

Además, en 1994 se promulgó la Ley de participación popular (LPP), que tuvo por objeto compensar la arraigada tendencia boliviana a privilegiar a las zonas urbanas; de acuerdo con el modelo que databa de la época colonial, la mayor parte de los fondos públicos se distribuía entre las capitales de los departamentos (como se denominan en Bolivia las subdivisiones regionales). Junto con la Ley de descentralización administrativa de 1995, la LPP sentó bases más equitativas para la distribución y la gestión de los ingresos fiscales.

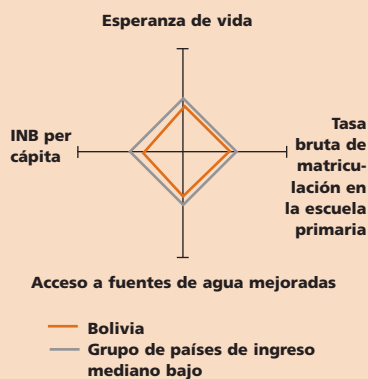
La reforma abarcó también a las instituciones bolivianas. Se otorgó al Banco Central la facultad de supervisar a los bancos y otras entidades financieras (como fondos de pensiones, sociedades de valores y compañías de seguros) y controlar los monopolios.

Recuadro 2.1. Síntesis de datos sobre Bolivia

POBREZA y SITUACIÓN SOCIAL

	Bolivia	América Latina y el Caribe	Países de ingreso mediano bajo
2001			
Población, mediados de año (millones)	8,5	524	2.164
INB per cápita (método del Atlas del Banco Mundial, US\$)	950	3.560	1.240
INB (método del Atlas del Banco Mundial, miles de millones de US\$)	8,1	1.862	2.677
Estimaciones más recientes (último año disponible, 1995–01)			
Pobreza (porcentaje de la población por debajo de la línea nacional de pobreza)	60	–	–
Población urbana (porcentaje del total de población)	64	76	46
Esperanza de vida al nacer (años)	63	70	69
Mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos)	61	29	33
Malnutrición infantil (porcentaje de niños menores de cinco años)	7	9	11
Acceso a fuentes de agua mejoradas (porcentaje de la población)	75	85	80
Analfabetismo (porcentaje de la población mayor de 15 años)	14	11	15
Tasa bruta de matriculación en la escuela primaria (porcentaje de la población en edad escolar)	98	130	107
Varones	99	131	107
Niñas	96	128	107

Diamante de indicadores del desarrollo



Función de la ayuda internacional

La ayuda internacional ha desempeñado un papel de extraordinaria importancia en las reformas estructurales de Bolivia. Como promedio, entre 1990 y 2001 la ayuda superó ligeramente el 9% del PIB.

Problemas pertinaces

A pesar del notable progreso de Bolivia, todavía subsisten problemas en tres frentes: el económico, el social y el institucional. El crecimiento económico ha sido moderado: un promedio de 3,1% entre 1986 y 2001. Considerando las cifras por habitante, este crecimiento no ha logrado hacer mella en el nivel de pobreza: a fines de los años noventa, Bolivia seguía siendo uno de los países más pobres de América, con una incidencia de la pobreza del 63%, superada sólo por Honduras. En las zonas rurales, el 82% de la población estaba sumida en la pobreza.

Las personas entrevistadas en Bolivia para esta evaluación señalan que en el país existe una crisis de representación política; un importante sector de la población sufre exclusión política y marginación económica. Los más afectados son los indígenas, que componen casi el 60% de la población y están asentados en zonas rurales, donde el nivel de pobreza llega al 82%. La incidencia de la pobreza y la exclusión política constituyen una combinación explosiva: en los últimos años, la ausencia de un diálogo legítimo o de puntos de convergencia desencadenó manifestaciones y violentos enfrentamientos en las calles. En 1985, con la adopción de los principios de la economía de mercado, organizaciones “funcionales” tradicionales, como la Central Obrera Boliviana (COB), y entidades afiliadas, como la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia, perdieron gran parte de su representatividad y su capacidad de actuar como conducto para el diálogo con el sistema político. Si bien han surgido otros sistemas de representación —por ejemplo, las organizaciones

regionales e indígenas—, no han conseguido llenar aún ese vacío.

En el campo sanitario, aunque los servicios prestados por el sistema boliviano de seguro básico de salud han mejorado (por ejemplo, en la esfera de la atención de la salud materna e infantil), la escasez de personal menoscaba la calidad de la atención en las zonas rurales. En el sector de la educación, donde la tasa de analfabetismo disminuyó del 20% en 1992 al 15% en 1999, según varios parámetros la calidad general de la enseñanza continúa siendo bastante pobre. Por ejemplo, a los estudiantes les lleva siete años, como promedio, terminar quinto grado, y menos de un tercio de los estudiantes de las zonas rurales termina el octavo grado.

El fortalecimiento de la capacidad institucional está limitado por la considerable diferencia entre la forma en que las leyes y los reglamentos definen oficialmente las actividades, y la forma en que las instituciones públicas funcionan en la práctica. El amiguismo es moneda corriente; la fragmentación del sistema político produce gobiernos de coalición en los cuales los partidos forjan acuerdos para compartir los beneficios del Estado. En Bolivia se observa una preocupación generalizada ante la corrupción, entendida como el uso indebido del poder público en beneficio privado. A decir verdad, el país obtuvo un puntaje de 2,2 en una escala del 10 (muy honesto) al 0 (muy corrupto) en el índice de percepción de la corrupción elaborado por Transparencia Internacional. Este puntaje evidencia las percepciones de empresarios, académicos y analistas de riesgo sobre el grado de corrupción reinante entre los funcionarios públicos y políticos bolivianos.

Con este trasfondo de disparidad en los indicadores se están llevando a la práctica los principios del MID en Bolivia: por un lado, verdaderos progresos económicos, sociales e institucionales; por el otro, grave tensión y conflictos. Se trata, entonces, de una situación compleja, que determina la forma en

que se aplican los principios del MID en el país y que esos mismos principios contribuyen a plasmar.

Estructura del capítulo

En las cuatro secciones siguientes se examina el avance de Bolivia respecto de cada principio del MID: marco de desarrollo holístico a largo plazo; identificación del país con las iniciativas; relaciones de colaboración dirigidas por el propio país, y orientación hacia los resultados (véase la descripción de los principios del MID en la Introducción de este volumen). El examen de cada principio se divide en dos partes: *logros* obtenidos y *dificultades* por superar.

Marco de desarrollo holístico a largo plazo

En gran medida, Bolivia había sido pionera en la aplicación de principios similares a los del MID antes de que el Banco Mundial los sistematizara en 1999. El terreno fue preparado por el gobierno que asumió el poder en 1997, que convocó a un diálogo nacional con el objeto de explicar su programa de reformas, basado en la oportunidad, la institucionalidad, la equidad y la dignidad, y de obtener apoyo para el programa. Las autoridades también se pusieron en contacto con la comunidad internacional de donantes e invitaron a los organismos a compatibilizar la ayuda con la concepción política del gobierno.

A comienzos de 1999, la colaboración entre los donantes y el gobierno quedó plasmada en el Nuevo Marco de Relacionamiento, un marco integral de desarrollo concebido por Bolivia. En vista de esta ventaja, resultó lógico que Bolivia estuviera entre los primeros países escogidos para la aplicación del MID a título experimental².

Aun cuando el Nuevo Marco de Relacionamiento para la ayuda internacional había preparado el

terreno para el MID, las semillas sembradas a fines de los años noventa no prosperaron: el optimismo y la confianza generados por el diálogo nacional y la colaboración entre los donantes y el gobierno fue desvaneciéndose a medida que los principales promotores de la reforma iban perdiendo influencia y se comprobaba que el pertinaz sistema clientelista y, según algunos observadores, la corrupción generalizada no habían desaparecido.

Logros obtenidos

Actualmente existe una nueva iniciativa del gobierno y los donantes que ha proporcionado una estructura compatible con la implementación de los cuatro principios del MID: la estrategia boliviana de reducción de la pobreza (EBRP)

La preparación de un plan nacional de lucha contra la pobreza es condición para acceder a la iniciativa de reducción de la deuda puesta en marcha por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, a la que se acogió Bolivia. (Puesto que Bolivia recibe su importante volumen de ayuda tanto en concepto de donación como de préstamo, las obligaciones de balanza de pagos del país siguen siendo motivo de preocupación). El programa, segunda etapa de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), ofrece a los países en desarrollo que soportan una fuerte carga de la deuda la posibilidad de reestructurar su deuda si se comprometen a destinar el consiguiente ahorro presupuestario a actividades de reducción de la pobreza. Mediante esta segunda etapa de la Iniciativa se alivia anualmente la deuda de Bolivia en US\$100 millones.

Formulado a través de un proceso de diálogo nacional con los participantes, que representan a las municipalidades del país (subdivisiones que incluyen tanto áreas rurales como urbanas), el objetivo fundamental de la EBRP consiste en reducir la pobreza por medio de políticas econó-

micas y sociales orientadas a cuatro fines interrelacionados:

- *Aumento del empleo y las oportunidades de obtener ingresos*, a través de actividades de apoyo a la capacidad productiva.
- *Incremento de la capacidad*, objetivo que procura lograrse mejorando la educación primaria, la atención preventiva de la salud y la vivienda.
- *Aumento de la seguridad de grupos de bajos ingresos*, incluidos los ancianos y los niños.
- *Mayor integración social* y participación de grupos marginados.

La EBRP comprende una serie de indicadores elaborados para medir los resultados, comenzando por metas a tres años. Además, sus objetivos a largo plazo coinciden con los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), que gozan del respaldo de la comunidad internacional y cuyos resultados son susceptibles de medición.

La EBRP actúa como mecanismo de transmisión de fondos de la segunda etapa de la Iniciativa para los PPME. La asignación de fondos presenta varias características novedosas, detalladas en la Ley del Diálogo Nacional; promulgada para asegurar la continuidad del proceso de diálogo, esta ley exige la actualización de la EBRP cada tres años. Las siguientes son algunas de sus disposiciones:

- Se establece un considerable aumento de los recursos encauzados directamente hacia los gobiernos locales.
- Las municipalidades determinan el uso de los recursos de acuerdo con la demanda local.
- Una parte de los fondos se destina a la generación local de ingresos

- Se disuade a las municipalidades de solicitar fondos adicionales a algún “padrino”, sea nacional o internacional; deben ajustarse a las transferencias que reciben de la EBRP.

El presupuesto de Bolivia correspondiente a 2002 se hizo eco de las prioridades definidas en la EBRP, y los gastos presupuestados en el marco de la estrategia aumentaron del 21% del PIB en 2001 a casi el 24% en 2002. Entre 2001 y 2006 serán necesarios US\$7.300 millones para implementar la EBRP, suma que, según se prevé, provendrá de acuerdos con entidades de ayuda internacionales.

En Bolivia se han puesto en marcha otras iniciativas encaminadas a realizar amplias reformas, por ejemplo, programas que abordan cuestiones relacionadas con la educación, el sistema jurídico y la propiedad de la tierra. Todos ellos afectan fuertes intereses nacionales o locales y, por lo tanto, generan acalorados debates e incluso conflictos.

Dificultades por superar

Es indudable que Bolivia ha desarrollado una gran capacidad de formular estrategias integrales a largo plazo y de persuadir a entidades internacionales para que las respalden. Lo que no ha desarrollado en la misma medida es su capacidad de llevarlas a la práctica. El vínculo entre planificación y ejecución suele ser endeble por diversos motivos, varios de los cuales se relacionan con el proceso del presupuesto nacional. Por ejemplo, en ocasiones los fondos presupuestados se retienen debido a la existencia de problemas económicos de mayor magnitud o a la laxitud de la disciplina presupuestaria del organismo pertinente. Además, la contabilidad no suele presentarse en tiempo y forma, no suele ser fidedigna y no se imponen sanciones por incumplimiento.

Otro obstáculo para la implementación de la EBRP es el desfase entre el esfuerzo que se espera de los gobiernos locales y la capacidad real de las munici-

palidades. Si bien se están llevando a cabo algunas actividades aisladas de fortalecimiento de la capacidad, las municipalidades tienen todavía mucho por hacer para estar en condiciones de utilizar con eficiencia los fondos que se les transfieren conforme a las medidas de descentralización.

Por otra parte, los partidos de la oposición, organizaciones de la sociedad civil y asociados internacionales culpan a la EBRP por no atacar los graves problemas estructurales que inciden en la pobreza. Mencionan, por ejemplo, la necesidad de ocuparse de la redistribución de la tierra, la inclusión política de los pueblos indígenas, el problema de los cocaleros y la mayor carga tributaria, todas cuestiones que, según consideran, deberían figurar entre las prioridades de la EBRP, que aspira a mejorar los servicios de educación, salud y saneamiento.

Los críticos también opinan que el crecimiento económico proyectado en la EBRP, del orden del 5% anual, es poco realista, ya que entre 1986 y 2001 se registró una tasa promedio del 3,1%. Para 2002 el crecimiento se estimó en alrededor del 3%, aunque incluso esta cifra parece ahora excesivamente optimista, en vista de las repercusiones de los problemas económicos de la vecina Argentina.

Una última dificultad que se plantea al tratar de hacer realidad la concepción integral del desarrollo de Bolivia expresada en la EBRP es la cuestión fundamental de determinar si en una sociedad democrática *es posible* aplicar una estrategia de desarrollo en forma prolongada y sistemática, tomando en cuenta los cambios de prioridades que se producen cuando los nuevos gobernantes elegidos asumen el poder. Por ejemplo, a pesar de que el presidente Jorge Quiroga cumplió un papel destacado en la promoción de la EBRP y el MID cuando era vicepresidente, algunos elementos importantes de estos planes quedaron excluidos de su programa estratégico para el país cuando asumió la presidencia después de que el presidente renunciara por motivos de salud.

Algunos encuestados sostuvieron que la imposición de una concepción de país (como la expresada en la EBRP) acordada, en líneas generales, entre los partidos y la sociedad puede ser incompatible con una característica básica de la democracia multipartidaria: los grupos con distintos intereses y valores sustentan concepciones y planes diferentes, que compiten abiertamente unos con otros.

En una democracia, los sucesivos gobiernos tienen el derecho —y hasta el deber— de plasmar y modificar su propia concepción del país y sus propias estrategias y políticas. Quizá la visión consagrada en el MID se puede mantener a largo plazo si se considera como un *proceso* continuo de construcción y reconstrucción, y no como una serie de principios contenidos en un único *documento*.

Identificación del país con las iniciativas

Los sucesivos gobiernos bolivianos diseñaron y dirigieron reformas a largo plazo antes de la creación del MID, y muchas de las reformas que cuentan con fuerte respaldo en el país han contado con el apoyo de los asociados internacionales de Bolivia. En lugar de que sólo el país o bien únicamente los donantes se identificaran con las reformas, lo que surgió en muchos casos fue un sentimiento de “identificación compartida” entre ambas partes, junto con responsabilidades recíprocas y la mutua obligación de rendir cuentas. Esa situación nos enseña que el principio de identificación no debería entenderse como una norma rígida y absoluta que preceptúa las funciones que deberían cumplir el gobierno y las entidades internacionales de ayuda, sino como una relación flexible.

Logros obtenidos

El diálogo que dio origen a la EBRP se nutrió en una base más amplia de la sociedad civil boliviana que otras estrategias nacionales anteriores.

Asimismo, las actividades realizadas como preparación para la EBRP alentaron un mayor diálogo entre los ministerios públicos.

Como se señaló más arriba, otro hecho positivo fue la sanción de la Ley del Diálogo, que sentó las bases para la continuidad del proceso y también creó el marco jurídico para un mecanismo de vigilancia social por parte de organizaciones de la sociedad civil, impulsado por la Iglesia Católica. No obstante, a modo de advertencia, el equipo encargado de la evaluación planteó la siguiente pregunta respecto de este proceso complementario de la vigilancia ejercida por la democracia representativa: ¿desembocarán las deficiencias observadas en el sistema político en la creación de otros mecanismos paralelos similares, antes que en cambios que permitirían al sistema democrático funcionar con más eficacia?

Otra cuestión que guarda relación con la anterior es el sesgo tecnocrático que suelen adoptar las actividades de reforma del Estado (y también los organismos internacionales) para proteger del sistema político a determinadas áreas de la administración pública. Se presentan aquí factores antagónicos: a menos que se tome una postura tecnocrática, puede resultar difícil impedir que el sistema de administración pública informal, con su amiguismo generalizado, se apropie de las reformas y las utilice en forma indebida. Sin embargo, un diálogo sobre desarrollo desconectado de una parte importante de la realidad boliviana corre el riesgo de transformarse en un discurso tecnocrático ajeno a la situación del país.

Los esfuerzos de descentralización emprendidos por el gobierno pueden observarse desde una perspectiva que incluya el principio de identificación con las iniciativas: como se señaló anteriormente, el proceso de descentralización se inició en 1994 con la Ley de Participación Popular (LPP), mediante la cual se crearon “municipalidades” que compren-

dían tanto zonas rurales como urbanas y se especificó que el 20% de las rentas públicas y los ingresos de aduanas se destinaría a las municipalidades, en función del número de habitantes. Si bien no fueron consultados para la redacción de la LPP, los organismos donantes han hecho aportes importantes a la aplicación práctica de la ley: colaboran con el gobierno para efectuar el seguimiento de los progresos y financian tanto la asistencia técnica como el diálogo permanente sobre políticas. También en este caso, afirman los entrevistados, existe un sentimiento de identificación compartida entre el gobierno y los donantes.

Asimismo, el gobierno parece haber comenzado a asumir como propio el objetivo, largamente acariciado por los donantes, de aumentar el profesionalismo de los funcionarios públicos. Anteriormente, el avance en esta esfera había sido lento y sólo en algunos organismos normativos como el Banco Central y la Aduana Nacional se observaban mayor profesionalismo y menor grado de politización (Recuadro 2.2), por lo general como resultado de exigencias vinculadas a la ayuda. No es de sorprender que la falta de progresos obedezca, en gran parte, a la resistencia de entidades políticas y económicas que tienen fuertes intereses creados.

No obstante, durante los 12 meses del gobierno del presidente Jorge Quiroga (2001–02) se implementó un Programa de Reforma Institucional, que comprendió:

- La creación de la Superintendencia del Servicio Civil.
- La obligación de los funcionarios públicos de presentar su declaración de bienes
- La reducción del número de empleados en la nómina de la administración pública.
- Aumento de salarios.

Recuadro 2.2. Reforma de la Aduana Nacional: El gobierno adopta decisiones drásticas, con ayuda de acuerdos internacionales

Hasta que se pusieron en marcha las reformas de fines de los años noventa, un hecho sorprendente daba la pauta del nivel de corrupción de la Aduana Nacional boliviana: aun cuando buena parte de su personal no recibía sueldo, un puesto allí era muy codiciado.

Si bien varias administraciones habían tratado de reformar y modernizar la institución, las presiones de sus propios partidos políticos impidieron la adopción de las drásticas decisiones necesarias para una reestructuración eficaz. Finalmente, el interés del gobierno en acceder a los recursos del Fondo Monetario Internacional (FMI) aceleró la resolución del tema. La reforma de la Aduana Nacional estaba entre las condiciones exigidas.

En 1998, las autoridades solicitaron al FMI asistencia técnica para llevar a cabo un estudio destinado a establecer las medidas necesarias para ejecutar la reforma. Tras un prolongado debate político, se redactó y promulgó la ley pertinente. Uno de los principales elementos de la ley consistió en asignar la facultad para contratar personal a una firma elegida por concurso y dejar a la Aduana al margen de ese proceso. Esta reforma ha dado buenos resultados. Los problemas que enfrenta actualmente la institución se relacionan con inquietudes que hacen a su función específica, por ejemplo, idear métodos para reducir el contrabando.

- Obligación de los empleados de volver a concursar por sus cargos.
- Ampliación de las actividades de reforma a otros organismos normativos, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura.

El Programa de Reforma Institucional goza del fuerte apoyo de las entidades de asistencia internacionales, incluido el Banco Mundial.

Dificultades por superar

Si bien la mayoría de los entrevistados para la evaluación del MID subrayan que el diálogo que culminó en la EBRP fue más amplio que el entablado para trazar estrategias nacionales anteriores, consideran que el apoyo político y social recibido por la EBRP fue inferior al que esperaban.

Una posible explicación, ya mencionada brevemente, es que en Bolivia se llevan adelante dos tipos de diálogo nacional. El primero es el diálogo

sobre “la lucha contra la pobreza”, en torno al cual suelen girar los organismos internacionales de ayuda y sus planes, procedimientos y procesos. El segundo es un diálogo más general, basado en cuestiones estructurales; cuenta con la mediación de la Iglesia Católica, la Defensoría del Pueblo —creada recientemente— y la Asamblea Permanente de Derechos Humanos. Es este último diálogo el que se expresa en conflictos sociales, incluidos los violentos enfrentamientos callejeros de los últimos años. Los dos diálogos tienen programas y prioridades diferentes; la gran dificultad estriba en tender un puente entre ambos.

El proceso participatorio de la EBRP no forjó el tipo de acuerdo de estabilización social que podría haber cumplido esa función de nexo. En realidad, según señalan los entrevistados, el proceso tuvo varias repercusiones negativas. Por ejemplo, al generar expectativas generalizadas —que demoraron en cumplirse— el Diálogo Nacional no hizo más que profundizar el escepticismo y provocar la

pérdida de credibilidad del gobierno. La primera etapa del diálogo tuvo que suspenderse en abril de 2000, cuando las autoridades declararon estado de sitio para reprimir las protestas sociales.

La experiencia boliviana confirma que, en última instancia, el éxito de las medidas de reforma depende de un apoyo sólido y constante y de una ejecución eficaz. Puesto que no existe un camino establecido para llevar adelante el proceso de reformas o para definir el papel exacto de los organismos internacionales, cada iniciativa de reforma debe tener un diseño minucioso y estratégico, que sea una combinación compleja y sutil de liderazgo del gobierno y los donantes, por un lado, y de participación amplia, cuando corresponda, por el otro, seguida de una hábil “venta” de la visión global.

Las personas entrevistadas para la evaluación mencionaron la necesidad de que los organismos internacionales de ayuda comprendieran mejor los procesos políticos y la función de las instituciones para poder transformarse en un agente verdaderamente efectivo en ese proceso, que, a lo largo del tiempo, habrá ganado la confianza de todos mediante los esfuerzos compartidos del gobierno, los organismos internacionales y otros interesados.

Relaciones de colaboración dirigidas por el propio país

La relación entre Bolivia y sus asociados internacionales ha mejorado considerablemente en los últimos 10 años, señala el equipo a cargo de la evaluación. Ello obedece, en parte, a una mayor participación de las autoridades públicas en las reuniones del Grupo Consultivo entre los donantes y el gobierno (que se vio facilitada con el traslado de las reuniones de París a La Paz en 2001); el Nuevo Marco de Relacionamiento (precursor del MID), que contribuyó a una mejor coordina-

ción de las actividades del gobierno y los donantes, y el cambio gradual, por parte de los organismos internacionales, de los proyectos tradicionales, independientes, aislados e impulsados por los donantes, hacia enfoques sectoriales más amplios que respalden objetivos nacionales.

Una medida importante hacia la dirección gubernamental de las actividades de ayuda se adoptó en la reunión del Grupo Consultivo celebrada en 1999, donde se creó un grupo de gestión de la ayuda, que asignó sendos representantes del gobierno y los donantes a cada grupo de trabajo del Grupo Consultivo (los grupos de trabajo se ocupaban de los cuatro pilares del Plan de Acción elaborado por las autoridades para 1997–02: oportunidad, equidad, institucionalidad y dignidad). Las relaciones permanentes entabladas de este modo sentaron las bases para la planificación de la EBRP. También han contribuido a mejorar las relaciones de colaboración el criterio de priorizar los programas adoptados por los donantes y el uso de métodos de financiamiento conjunto, como el de un fondo común o “cesta” de recursos. Bolivia ha demostrado bastante flexibilidad en la concertación de estos acuerdos, que compatibilizan las exigencias de los distintos organismos donantes. Por ejemplo, en ocasiones varios donantes financian un programa por medio de un solo conducto o donante, mientras que los donantes con requisitos más estrictos suministran apoyo directo, todo ello dentro del mismo programa y con mecanismos de seguimiento compartidos (Recuadro 2.3).

El mismo tipo de coordinación entre los donantes también permite usar en forma imaginativa las ventajas competitivas de las diferentes entidades donantes, por ejemplo, utilizando los servicios de organismos expeditivos, con poder de decisión local, para proveer asistencia técnica a corto plazo, y recurriendo a los organismos con procedimientos más rígidos (que requieren la aprobación de la sede y demoran más) en una etapa posterior de los proyectos.

Recuadro 2.3. Enseñanzas sobre financiamiento conjunto extraídas por la Defensoría del Pueblo: Lleva tiempo y dinero recoger los beneficios

La Defensoría del Pueblo fue creada por ley en 1997 para poner en marcha un sistema destinado a abordar las reclamaciones de la ciudadanía vinculadas a problemas con el Estado y a proporcionar servicios tales como educación sobre solución de conflictos a través de la mediación y la formación de consenso.

Puesto que muchos organismos de ayuda quisieron prestar apoyo a la Defensoría del Pueblo, se suscitaron prolongadas conversaciones sobre el financiamiento. En un principio, cada organismo quería decidir por sí mismo de qué manera y dónde proporcionar asistencia, aplicando los criterios tradicionales. Posteriormente, a raíz de la sugerencia del representante de uno de los organismos, los donantes convinieron en mancomunar sus recursos, lo cual permitiría adoptar un enfoque más amplio, que comprendería la coordinación de indicadores de desempeño y un mecanismo de seguimiento.

Si bien llevó un año debatir los procedimientos para los desembolsos y lograr que la sede de cada organismo aprobara el financiamiento conjunto, finalmente siete donantes bilaterales y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo llegaron a un acuerdo sobre el concepto.

A pesar del tiempo transcurrido para decidir el mecanismo de financiamiento y de los elevados costos de transacción iniciales, tanto los organismos donantes como la propia Defensoría del Pueblo afirman que los beneficios obtenidos gracias al enfoque integral a largo plazo y la simplificación de los procedimientos para los desembolsos valieron la pena.

Las relaciones de colaboración de esta naturaleza, entre organismos donantes y entre un gobierno y los organismos, requieren un considerable nivel de confianza. En Bolivia, esta confianza parece tener los altibajos de una montaña rusa: elevada a mediados de los años noventa, se vio debilitada en 1998 con un cambio de gobierno que, según la opinión general, fue acompañado de un fuerte aumento de la corrupción. Durante la presidencia de Quiroga, la confianza aumentó. Ahora, en 2003, el gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada tiene la tarea de fortalecer la confianza en su administración, como ocurre con cada nuevo gobierno.

Lo que resulta evidente a largo plazo, sin embargo, es que, aprovechando los logros obtenidos, el principio de colaboración del MID tiene grandes posibilidades de aumentar notablemente la eficacia de la cooperación entre gobiernos y donantes.

Dificultades por superar

A pesar de los progresos observados en las relaciones de colaboración entre el gobierno y los donantes, la cooperación todavía se lleva a cabo de manera dispersa y fragmentada. El gobierno aún debe destinar tiempo y recursos administrativos a más de 850 programas o grandes proyectos financiados por organismos internacionales. Muchos de esos programas serán “redistribuidos” en el marco de la EBRP, es decir, pasarán de áreas de bajo grado de prioridad que, según se considera actualmente, disponen de financiamiento excesivo, a otras áreas de la EBRP de alta prioridad. Los observadores opinan que esa redistribución constituirá una prueba de fuego para la voluntad de los organismos donantes de adaptarse a las prioridades nacionales; por otra parte, tendrá lugar bajo un nuevo gobierno que está definiendo su posición frente a la EBRP, lo

que podría complicar aún más un proceso de por sí complejo.

Otro problema que dificulta al país dirigir las relaciones de colaboración es la tendencia de los donantes a participar en un nivel de diálogo nacional —centrado en la reducción de la pobreza mediante el mejoramiento de servicios como la educación y la atención de la salud— y a evitar el segundo nivel de diálogo, que comprende problemas estructurales más controvertidos, como la propiedad de la tierra y la exclusión de grupos indígenas. Tanto en el gobierno como en los organismos donantes hay quienes señalan que al ceñirse al primer punto de vista, más limitado, los donantes corren peligro de alejarse de la realidad política boliviana. Sugieren que quizá sea preciso que los donantes amplíen su red de contactos e incluyan en ella a dirigentes de movimientos sociales, legisladores, políticos de partidos opositores y la policía, a fin de formarse una opinión más representativa de los problemas que afronta el país en la actualidad.

Asimismo, mientras numerosos donantes afirman estar dispuestos a adaptarse a las prioridades nacionales, durante sus visitas sobre el terreno el equipo a cargo de la evaluación observó problemas evidentes de coordinación y sincronización. Además de los proyectos aislados que aún imponen algunos organismos basándose en preconceptos, también hay ejemplos de proyectos del sector vial y de fortalecimiento de la capacidad municipal que sencillamente hacen caso omiso de la política de descentralización de Bolivia. Algunos organismos que, en teoría, apoyan las reformas orientadas a la descentralización respaldan esa estrategia retrógrada.

El equipo de evaluación también halló pruebas de que los organismos internacionales continúan aplicando la microgestión a los proyectos: por ejemplo, contratan a consultores para realizar tareas que bien podrían encomendarse a funcionarios públi-

cos del país. Por otra parte, hay muchas unidades paralelas de gestión de proyectos y programas. Si bien en algunos casos su presencia se justifica, en general conspiran contra el desarrollo a largo plazo de instituciones nacionales y locales, al negar a éstas la posibilidad de adquirir experiencia en la gestión de proyectos.

Las oficinas locales de los organismos internacionales de ayuda presentan marcadas diferencias en cuanto a su autoridad para reasignar la asistencia ya aprobada y administrar los programas: algunas gozan de una autonomía considerable, mientras que otras están limitadas por una estructura muy centralizada (Recuadro 2.4). A los organismos incluidos en esta última categoría les suele resultar imposible “armonizar” sus procedimientos para compatibilizarlos con los del gobierno. (Los donantes están ayudando a las autoridades bolivianas a mejorar los procedimientos para que ofrezcan sustituir los procedimientos de los donantes por otros propios dignos de confianza).

Ocasionalmente se presentan también tensiones entre los organismos bilaterales y multilaterales; muchas pueden atribuirse a la función dominante que desempeñan el Banco Mundial y el FMI en el país. En caso de desacuerdo con el Banco o el FMI, a veces los organismos bilaterales forman un frente común para lograr así mayor influencia.

Otras tensiones surgen porque los donantes bilaterales tienen, por lo general, limitada capacidad técnica para participar en el diálogo sobre políticas o en los análisis sectoriales. Una posible solución sería que los donantes bilaterales actuaran con más selectividad y concentraran sus esfuerzos en aquellos campos en los que pueden efectuar aportes intelectuales y financieros. De este modo, contribuirían a “descongestionar” aquellos sectores donde las actividades de los donantes suelen concentrarse. En Bolivia, algunos de estos sectores son la descentralización, la reforma institucional y la Defensoría del Pueblo.

Recuadro 2.4. El Banco Mundial y el “Planeta Bolivia”

El ejemplo siguiente ilustra las dificultades con las que los organismos internacionales pueden tropezar en la adaptación de los principios del MID. En 1999, el Banco Mundial decidió llevar a cabo una experiencia piloto y descentralizar sus operaciones en Bolivia, para respaldar mejor a sus asociados y contribuir a las prioridades nacionales. Se designó un director con sede en Bolivia (en lugar de un representante residente); se reorganizó la oficina de La Paz tomando en cuenta los cuatro pilares; se nombraron profesionales con la idoneidad necesaria para aumentar los recursos de la oficina y se otorgaron amplias atribuciones a los dirigentes de cada pilar (en lugar de centralizarlas en unidades sectoriales en la ciudad de Washington). Esta organización era tan diferente de los procedimientos del Banco, generalmente caracterizados por la centralización, que internamente el programa se conoció como el “Planeta Bolivia”.

El personal del Banco llevó adelante, junto con sus pares del Estado, un intenso proceso participatorio encaminado a determinar la mejor forma de atender las necesidades del país. Así surgió la propuesta de descentralizar las funciones directivas para que la oficina de Bolivia pudiera aprobar operaciones en el marco de un programa y un presupuesto de tres años. Si bien el personal del Banco y las autoridades bolivianas se adhirieron con entusiasmo a esta propuesta, el Directorio Ejecutivo la rechazó al examinarla en 2001, con el argumento de que una organización semejante implicaría una cesión excesiva de las atribuciones y la facultad de aprobación del Banco a los funcionarios destacados sobre el terreno. Posteriormente las operaciones volvieron a centralizarse. Se abrió una oficina subregional en Lima, donde reside actualmente el director a cargo del país. Se redujo la dotación de personal en La Paz y la estructura orgánica basada en “pilares” fue eliminada.

Esta nueva centralización provocó una fuerte reacción entre los principales organismos bilaterales de Bolivia, que se quejaron por escrito en 2002 de que el Banco había “socavado el programa piloto (del MID), mientras que, por el contrario, varios organismos bilaterales han descentralizado sus operaciones sobre el terreno (La Paz) para prestar su apoyo al MID. Al fin y al cabo, es irónico y contraproducente que el propio Banco haya dejado de contribuir a este requisito clave del MID”.

Por último, al implementar el principio de que las relaciones de colaboración deben ser dirigidas por los propios países, se deben equilibrar los intereses de todas las partes, tarea difícil por la sencilla razón de que las relaciones de ayuda internacional son, por su propia naturaleza, asimétricas, partiendo de la base de que se trata de relaciones entre donantes y beneficiarios o entre prestatarios y prestamistas. Sin embargo, es posible forjar relaciones asimétricas que resulten productivas y reflejen los principios del MID. Una forma de hacerlo es lograr una cooperación más eficiente entre los donantes y el gobierno reduciendo los gravosos costos de transacción impuestos por los procedimientos de los donantes (por ejemplo, mejorando la armoniza-

ción de los procedimientos y la coordinación entre los donantes). Otra consiste en reconocer que un comportamiento atinado, audaz y respetuoso es el mejor camino hacia unas políticas acertadas.

Orientación hacia los resultados

Los encuestados para la evaluación del MID coinciden en que tanto el gobierno como las instituciones internacionales de ayuda ahora se concentran más en medir los resultados de las actividades de desarrollo. En cuanto al gobierno, tanto

las autoridades nacionales como las locales utilizan modalidades de gestión orientadas a la obtención de resultados y vinculan los desembolsos a la consecución de objetivos. Asimismo, la EBRP incluye objetivos concretos susceptibles de medición. De acuerdo con el Consejo Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación de Bolivia, se ha completado casi el 90% de las 81 actividades a corto plazo detalladas en el Plan de Acción de la EBRP para 2001, aunque todavía es demasiado pronto para evaluar sus repercusiones.

En la definición de indicadores intermedios y de resultados finales para la EBRP han intervenido interesados del país, y la Iglesia Católica está ayudando a estructurar el mecanismo de vigilancia social autorizado en la Ley del Diálogo como medio de lograr la participación de la sociedad civil en el seguimiento de la EBRP. Asimismo, la Política Nacional de Compensación establece metas de reestructuración fiscal y eficiencia en las municipalidades, así como incentivos para motivar a los gobiernos municipales a alcanzarlas.

Algunos sectores, como el de la salud, procuran obtener resultados concretos desde hace años, ya sea por su naturaleza científica o por influencia de instituciones como la Organización Mundial de la Salud. Desde 1982, el gobierno puede contar con la capacidad analítica de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales, entidad que, junto con el Instituto Nacional de Estadísticas, goza del respeto general por la idoneidad de su personal especializado en actividades de seguimiento y análisis.

Dificultades por superar

La importancia que la EBRP atribuye a indicadores sociales de la pobreza tales como la educación y la salud limita la comprensión de los factores estructurales más amplios que determinan la pobreza.

Como se señaló anteriormente, entre estos se cuentan la falta de participación política y el acceso restringido a la tierra y el empleo. Para comprender cabalmente el problema, habría que añadir a la EBRP indicadores de la vulnerabilidad y la exclusión social y política.

Además, es necesario coordinar las funciones de vigilancia social de la EBRP definidas en la Ley del Diálogo con las que se han establecido mediante otras actividades de participación comunitaria y descentralización. También requieren coordinación los diferentes métodos de auditoría, inventario y contabilidad financiera aplicados en el país, que actualmente se superponen y provocan una duplicación de los esfuerzos.

Por otra parte, si bien el gobierno central de Bolivia cuenta con el personal especializado necesario para reunir, elaborar e interpretar datos, no ocurre lo mismo en los gobiernos municipales, donde, en todo caso, resulta difícil elaborar indicadores de desempeño. Al mismo tiempo, entre los donantes existe una tendencia a elaborar sistemas de seguimiento y evaluación demasiado complejos, lo que menoscaba la eficiencia de la recopilación, elaboración y devolución de datos. Es preciso hallar un equilibrio entre la complejidad de los sistemas y la capacidad real.

Aunque sin lugar a dudas Bolivia ha avanzado en la aplicación del principio del MID vinculado a la obtención de resultados concretos, las deficiencias que se observan ponen de relieve que incentivar a los interesados no siempre contribuye a este objetivo. Por ejemplo, las personas entrevistadas que prestaban servicios en organismos internacionales señalaron su propia “fiebre de desembolsos” como obstáculo, no sólo para avanzar hacia el logro de resultados mensurables, sino también de otros principios del MID. Los desembolsos integran la cultura de los orga-

nismos, donde el éxito oficial se suele medir por la capacidad de gastar las asignaciones presupuestarias antes que de obtener resultados.

La presión para el desembolso de fondos es también un fuerte incentivo para el gobierno de Bolivia. Para el país, el nivel de dependencia de la ayuda implica que ésta no sólo está vinculada al acceso al conocimiento técnico sino también al equilibrio de las cuentas macroeconómicas: un bajo nivel de ejecución reduce el nivel de la actividad económica nacional. Por lo tanto, a fin de reforzar la orientación hacia los resultados se requerirá un nuevo examen integral de los incentivos o, mejor aún, de los desincentivos presentes en la actual coyuntura boliviana.

Cuestiones fundamentales

Según la perspectiva del observador, el progreso de Bolivia hacia el logro de los principios del MID se puede considerar como un vaso medio vacío o medio lleno. Por ejemplo, varias de las recientes reformas institucionales y macroeconómicas están bien avanzadas, como el Programa de Reforma Institucional y la Ley Financiera de 2001. No obstante, respecto de otras reformas iniciadas hace varios años —por ejemplo, la del sector de educación y las encaminadas a la descentralización— es mucho lo que queda por hacer, lo cual indica, quizá, falta de capacidad de absorción institucional y política.

Otro motivo de inquietud es que, hasta cierto punto, el MID coloca a los organismos interna-

cionales como participantes en la situación boliviana, que es mucho más amplia de lo que solía ser. Los representantes locales y el personal de las sedes de los organismos deben actuar con cautela para evitar caer no sólo en la microgestión tradicional, sino también en la “macrogestión”, a la que induce la amplitud del tema central del MID y la EBRP.

Las tareas pendientes tanto para el gobierno como para los donantes son gigantescas. Para Bolivia, la principal consiste en ampliar la identificación nacional con los principios del MID para abarcar a todas las partes interesadas de la sociedad y los partidos políticos importantes del país, y hacerlo en un clima de malestar social donde, históricamente, grandes grupos han sido excluidos del proceso político.

Para los organismos internacionales de ayuda, la aplicación de los principios del MID en Bolivia ha llegado a un momento crucial: puesto que ahora los principios han sido bien internalizados por una masa crítica de representantes locales, para seguir progresando se necesitarán cambios en las sedes de los organismos y, en algunos casos, la reingeniería de los métodos de trabajo.

Pero aun cuando la dificultad de las tareas pendientes es intimidante, los resultados obtenidos hasta el momento demuestran que el progreso es posible. En vista de la vulnerabilidad de los sectores desfavorecidos de Bolivia y del propio país, es necesario abordar esas tareas; si bien, efectivamente, el vaso puede estar medio lleno, debe ofrecer más a los ciudadanos de Bolivia.



Curt Carnemark

Burkina Faso

Metodología

El equipo que tuvo a su cargo el estudio sobre Burkina Faso estuvo dirigido por Dominique Lallement, gerente del Programa de asistencia para la gestión del sector de energía (ESMAP). Contó con la participación de la socióloga Della McMillan, en calidad de consultora; el especialista superior en energía Kyran O'Sullivan, del Departamento de Agua y Energía del Banco Mundial; el macroeconomista Patrick Plane, Director del Centro de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Clermont-Ferrand (Francia), en carácter de consultor, y el macroeconomista, Kimseyinga Savadogo, ex decano del Departamento de Economía de la Universidad de Uagadugú, como consultor. Además, Jean-Pierre Ouedraogo, economista y consultor independiente, organizó conversaciones con grupos de empresarios y ejecutivos interesados. Begnadeyi Claude Bationo, consultor de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), aportó un informe sobre el sistema de seguimiento para el documento de estrategia del país de lucha contra la pobreza, el Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, o CSLP. Ocho graduados de la Universidad de Uagadugú, bajo la supervisión de Kimseyinga Savadogo, realizaron una encuesta entre un grupo representativo de interesados en el desarrollo, en cuatro provincias.

El equipo realizó trabajos sobre el terreno durante dos visitas al país (en abril y mayo de 2002), para lo cual utilizó un único marco de referencia en entrevistas y en reuniones con grupos de interesados, en este último caso con representantes de seis

categorías: el gobierno central, los ministerios de áreas técnicas, los donantes, las instituciones locales, la sociedad civil y la población en general. El marco de referencia también se usó para analizar los principales temas y sectores comprendidos en el estudio, que se agruparon en tres categorías: cuestiones institucionales; sectores sociales, y crecimiento, empleo y generación de ingresos. En total, fueron entrevistadas unas 200 personas (véase la lista que figura en el Anexo 2 del informe sobre el estudio, "Evaluation of the Comprehensive Development Framework: Burkina Faso Case Study"). El equipo también realizó un exhaustivo examen de publicaciones especializadas, que incluye un análisis de la evaluación, por parte del gobierno y los donantes, de la experiencia de Burkina Faso en la formulación de su actual estrategia de lucha contra la pobreza.

El equipo a cargo del estudio empleó, además, una encuesta a un grupo representativo de participantes elegidos al azar en los cuatro distritos de Ouhigouya, Kaya, Boromo y Tienkodogo. El criterio de selección de los distritos obedeció al deseo de representar una variedad de niveles de pobreza y zonas ecológicas.

Burkina Faso: Una historia de progreso enorgullecedor y dificultades gigantescas

Características singulares del país

La aplicación de los principios del MID en Burkina Faso se produce en un entorno complejo forjado por una larga historia de tradición participatoria y estra-

tegas de desarrollo de gran escala, sustentadas en consultas populares incluso durante el período colonial. Los gobiernos que sucedieron a la independencia (el primero de los cuales duró 14 años) se basaron en las reformas de sus predecesores; la administración del segundo gobierno posterior a la independencia (1983–87), que pasó a la historia como la era revolucionaria, registra una innovación que fue precursora del MID y consistió en una concepción de desarrollo integral plasmada en los Planes de desarrollo popular regionales, provinciales y nacionales.

No obstante, el legado de la era revolucionaria es dispar. El gobierno había formado comités locales de ciudadanos, cuyo objetivo principal era erradicar la corrupción y su destino secundario, movilizar el apoyo popular a determinadas estrategias nacionales. En algunos casos, estos comités se convirtieron en instrumentos de represión. Hasta el momento, al gobierno le ha resultado difícil comprometer a la sociedad civil en un diálogo sobre políticas nacionales e incluso lograr que se comprendan los objetivos de desarrollo del país, como los que se reflejan en la estrategia de lucha contra la pobreza puesta en marcha en 2000, el *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté* (CSLP). Sin embargo, lo que no ha sido eliminado es la participación comunitaria en el desarrollo local, que sigue siendo uno de los aspectos positivos del país, como lo ilustra la existencia de más de 200 ONG y alrededor de 14.000 asociaciones.

A partir de los últimos años ochenta, Burkina Faso formuló planes de reducción de la pobreza a largo plazo en cuatro sectores: educación, salud, abastecimiento de agua y saneamiento, y desarrollo rural. En el decenio de 1990, estos planes recibieron el apoyo de dos encuestas sobre la pobreza: una realizada en 1994, y la segunda en 1998. En ambos casos, los esfuerzos se tradujeron en importantes aportes a la que entonces era la estrategia nacional de lucha contra la pobreza y permitieron su articulación con

una visión integral con miras al desarrollo y a la lucha contra la pobreza a largo plazo mucho antes del lanzamiento del MID en 1999. Por ejemplo, el gobierno compartió su visión con los donantes en 1995 con ocasión de la reunión del Grupo Consultivo, formado por representantes del gobierno y los donantes.

Indicadores económicos y sociales

En el decenio de 1990, y con el apoyo de instituciones financieras internacionales, Burkina Faso inició una serie de reformas económicas, entre las que se contaron políticas más prudentes de control monetario y gestión del presupuesto, y la devaluación de la moneda. Las reformas dieron sus frutos; con una tasa promedio de crecimiento del 5% entre 1994 y 1999, la economía de Burkina Faso creció más rápidamente que el resto de la región de África al sur del Sahara, cuya tasa promedio fue del 3%.

Sin embargo, a pesar de este éxito generalizado, no todos los indicadores económicos fueron positivos en los años noventa. Entre los hechos negativos figuraron un 10% de déficit en la balanza de pagos, elevados costos de producción que debilitaron la competitividad exportadora, trabas administrativas que obstaculizaron la inversión económica nacional y extranjera, y la lentitud del proceso de privatización.

Aunque los intentos de privatización se iniciaron en 1991, más de una década después, aproximadamente dos tercios de las empresas públicas todavía se hallaban bajo control estatal. El proceso de privatización, al igual que en los países vecinos, se ha visto frenado por varios factores, entre ellos la oposición de sectores gremiales y empresariales que ven afectados sus intereses particulares.

Por otra parte, el crecimiento económico global de Burkina Faso no se tradujo en un avance en la lucha contra la pobreza. La encuesta sobre la

pobreza realizada en 1998 arrojó como resultado que el 45,3% de la población vivía bajo la línea de pobreza, frente al 44,5% registrado en 1993, lo que representa un leve aumento. Además, la considerable migración de las áreas rurales a las urbanas tuvo su correlato en un brusco aumento de la pobreza en estas últimas, que creció del 10,4% al 16,5% durante el mismo período de cinco años, variación que representa un incremento de seis puntos porcentuales. Persisten también diferencias regionales en los niveles de pobreza, con zonas carentes de recursos naturales que exhiben, en general, los índices más elevados.

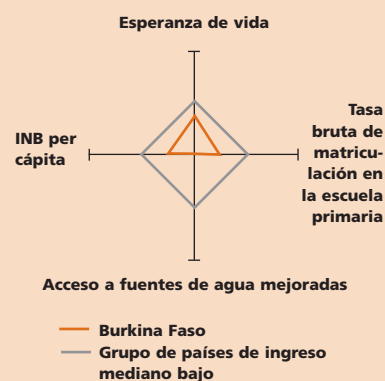
Los indicadores sociales de Burkina Faso ubican al país por debajo de la mayoría de los países de África al sur del Sahara. Los índices de mortalidad infantil y en la primera infancia ascienden al 104 por 1.000 y 219 por 1.000, respectivamente, comparados con 91 y 151 para la región. El índice de alfabetización del país es del 25% (inferior al 6%, cuando se trata de las mujeres). Si bien la tasa de matriculación escolar (43%) es baja para la región, representa una mejora significativa respecto del 5% que el país registró en 1983. (En el Recuadro 3.1 se comparan éstos y otros indicadores sociales con los indicadores de referencia para África al sur del Sahara).

Recuadro 3.1. Síntesis de datos sobre Burkina Faso

POBREZA y SITUACIÓN SOCIAL

	Burkina Faso	África al sur del Sahara	Países de ingreso bajo
2001			
Población, mediados de año (millones)	11,6	674	2.511
INB per cápita (método del Atlas del Banco Mundial, US\$)	210	470	430
INB (método del Atlas del Banco Mundial, miles de millones de US\$)	2,4	317	1.069
Estimaciones más recientes (último año disponible, 1995–01)			
Pobreza (porcentaje de la población por debajo de la línea nacional de pobreza)	–	–	–
Población urbana (porcentaje del total de población)	17	32	31
Esperanza de vida al nacer (años)	44	47	59
Mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos)	104	91	76
Malnutrición infantil (porcentaje de niños menores de cinco años)	34	–	–
Acceso a fuentes de agua mejoradas (porcentaje de la población)	–	55	76
Analfabetismo (porcentaje de la población mayor de 15 años)	75	37	37
Tasa bruta de matriculación en la escuela primaria (porcentaje de la población en edad escolar)	43	78	96
Varones	51	85	103
Niñas	35	72	88

Diamante de indicadores del desarrollo



Necesidad de crecimiento del sector privado

Puesto que el aporte del sector privado al PIB es aún incipiente, el papel del gobierno central de Burkina Faso sigue siendo preponderante. El Estado es la principal fuente de nuevas ideas para la vida socioeconómica del país, y el debate público permanece reprimido. Paralelamente, Burkina Faso fue el primer país de África en tener una estación de radio en manos privadas, y hay 10 periódicos, que son bastante persistentes en sus críticas. Si bien el nivel técnico de la Universidad de Uagadugú parece bastante bueno, el gobierno no utiliza plenamente sus recursos como fuente potencial de nuevos enfoques de políticas.

El gobierno de Burkina Faso es el principal empleador de los sectores no agrícolas. Por esa razón, la privatización y el traspaso de actividades económicas al sector privado deberían figurar entre las prioridades del gobierno como medio de aumentar la participación de la población en el desarrollo económico y social del país.

Actualmente, el gobierno depende de la población rural para su crecimiento económico: los agricultores han hecho inversiones significativas en la conservación de los suelos y el agua, así como en sistemas para el aprovechamiento de la tierra. Sin embargo, los movimientos migratorios internos atentan contra la seguridad de la tenencia de la tierra. La complejidad del problema queda de manifiesto en el hecho de que, aunque la seguridad de la tenencia de la tierra se ha debatido desde mediados del decenio de 1980, no ha habido progresos significativos en el tema. Por otra parte, las importantes migraciones de población desde las zonas rurales a las urbanas (entre el 12% y el 15% anual) agravan la falta de oportunidades de empleo en las ciudades para trabajadores no calificados, por lo que muchos de los recién llegados se convierten en

desempleados sin hogar. Los adolescentes y los adultos jóvenes figuran entre los grupos más vulnerables, razón por la cual es probable que, en un futuro, los programas de capacitación laboral se cuenten entre las prioridades del gobierno.

Características de la ayuda

Los niveles de ayuda medidos en relación con el PIB de Burkina Faso son casi cuatro veces superiores al promedio correspondiente a los países de África al sur del Sahara en su conjunto: 15,5% del PIB en 1998, comparado con 4,1%, para la región. Las transferencias de ayuda a Burkina Faso representan aproximadamente la mitad del gasto público del país. Si bien aún predomina la ayuda para proyectos, la participación de esta modalidad en la totalidad de la asistencia ha ido disminuyendo, de 87,7% a 79,6% entre 1997 y 1999.

Reducción de la dependencia de la ayuda mediante la diversificación económica

Se han observado algunos avances en dirección a la diversificación económica, un elemento importante para luchar contra la pobreza y disminuir la dependencia de la ayuda. En alguna medida, la agricultura se ha diversificado con la exportación de mayor variedad de hortalizas frescas a los países costeros (el algodón y los cereales son las exportaciones agrícolas tradicionales). Sin embargo, teniendo en cuenta la escasez de tierra, la exportación de servicios probablemente constituya una mejor salida hacia la diversificación económica. Ya en 1998, los servicios tenían una participación mayor que la agricultura en el PIB del país: 40%, comparado con el 32% de la actividad agrícola.

Los recursos humanos de Burkina Faso son su activo más importante y también un problema. Cuando surge la oportunidad, las competencias empresariales y técnicas de la población se ponen de relieve. Simultáneamente, la tasa de creci-

miento demográfico del 2% anual amenaza el desarrollo (se observa aquí un contraste con la tasa de crecimiento demográfico del 2,5% anual entre 1997 y 2001 correspondiente a África al sur del Sahara). Ha habido un retroceso en el alcance de los programas de planificación familiar desde el decenio de 1980; solamente una de cada 10 mujeres que llegan a la sala de consulta de los centros de salud recibe servicios de planificación familiar. Existen medios de control de la natalidad, pero son caros; cuando los utilizan, las esposas con frecuencia corren algunos riesgos, ya que toman la decisión sin el consentimiento de sus esposos. También son motivo de preocupación los embarazos no planificados entre las adolescentes.

Sin embargo, parece no haber dudas de que Burkina Faso está haciendo progresos en el control de la epidemia de SIDA. Prueba de ello son los recursos públicos destinados al diagnóstico y la atención así como al apoyo en el aspecto social, este último provisto por las numerosas asociaciones del país y las comunidades locales. En el momento en que el equipo de evaluación realizaba su trabajo en el país, se estimaba que el número de casos de VIH declarados estaba disminuyendo, aunque la educación sobre el SIDA para los adolescentes y los adultos jóvenes sigue siendo insuficiente.

Claves para el fortalecimiento de la capacidad

El equipo a cargo del estudio llegó a la conclusión de que el fortalecimiento de la capacidad de los recursos humanos debería ser, por lo tanto, de alta prioridad en la estrategia nacional de lucha contra la pobreza del país (CSLP). (El CSLP es el documento de estrategia de lucha contra la pobreza de Burkina Faso, preparado para tener acceso al alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Como tal, es también el símbolo de los principios del MID en el país, conforme a las pautas de la Iniciativa). Entre las cuestiones más apremiantes relativas al fortalecimiento de la

capacidad se encuentra la necesidad de abordar energicamente el alto índice de analfabetismo entre los adultos, que es del orden del 75%. En la actualidad, los padres se resisten a enviar a sus hijos a la escuela primaria porque consideran que el costo de la escolaridad es alto en relación con el costo de sustitución por la pérdida de mano de obra para trabajos agrícolas. La capacitación técnica posprimaria es virtualmente inexistente en Burkina Faso, y la educación técnica de nivel universitario, si bien está mejorando, es extremadamente limitada, aun cuando los empleadores están buscando personal técnico especializado.

Éstos son, entonces, los dispares indicadores sociales y económicos a los que se enfrenta Burkina Faso en su tarea de poner en práctica los principios del MID incorporados en su estrategia de lucha contra la pobreza y de alcanzar su meta paralela, los objetivos de desarrollo del milenio. Entre los elementos positivos, cabe mencionar que el país nunca ha sufrido las profundas rupturas económicas, políticas y sociales que desembocaron en identidades nacionales totalmente nuevas en varios países piloto del MID, como Uganda y Viet Nam. (Burkina Faso no estuvo entre los países en los que se aplicó el MID a título experimental; fue elegido para la evaluación del MID debido a su temprano éxito en acceder al alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME gracias a la rápida preparación de una estrategia de lucha contra la pobreza, y debido al nivel de ayuda, superior al nivel de referencia). Y aunque desde la independencia de Burkina Faso, cada gobierno ha adoptado su propio enfoque del desarrollo económico y político, la participación ciudadana ha sido, en la mayoría de estas administraciones, el hilo conductor para identificar la visión de desarrollo del país a largo plazo.

Al mismo tiempo, Burkina Faso enfrenta problemas económicos y sociales inquietantes, que van desde la lentitud del proceso de privatización y crecimiento del sector privado hasta indicadores

sociales inferiores al nivel de referencia. Sin embargo, si el país sigue mejorando su gestión económica y mantiene su compromiso con la reducción de la pobreza, hay buenas probabilidades de que pueda poner en marcha el CSLP y, durante el proceso, avanzar con paso firme hacia el logro de los objetivos de desarrollo del milenio, una meta paralela del gobierno.

Estructura del capítulo

En las cuatro secciones siguientes se examina el avance de Burkina Faso respecto de cada principio del MID: marco de desarrollo holístico a largo plazo; identificación del país con las iniciativas; relaciones de colaboración dirigidas por el propio país, y orientación hacia los resultados (véase la descripción de los principios del MID en la Introducción de este volumen). El examen de cada principio se divide en dos partes: *logros* obtenidos y *dificultades* por superar.

Marco de desarrollo holístico a largo plazo

Burkina Faso se enorgullece de sus 40 años de tradición, en los que ha formulado una serie interconectada de objetivos de desarrollo a largo plazo. Hay dos documentos que hoy en día representan esa tradición: el más reciente, el *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté* (CSLP), elaborado en 2000, se basa en el primero, *Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable* (LIPDHD), preparado en 1995. El CSLP fija la estrategia de lucha contra la pobreza del país. Las ideas de desarrollo plasmadas en ambos documentos son bastante compatibles entre sí.

Logros obtenidos

Los principales puntos fuertes del CSLP consisten en reflejar las amplias aspiraciones de la población

por alcanzar mejoras en los servicios sociales y aumentar sus ingresos y en vincular el logro de estas aspiraciones con objetivos mensurables. Además, el CSLP comprende un método viable para alcanzar los objetivos, y ha ganado legitimidad porque se basa en un sólido desempeño económico y en análisis estadísticos de sectores sociales prioritarios: por ejemplo, en las dos encuestas de pobreza realizadas en 1994 y 1998.

Otro elemento que determinará en forma decisiva la eficacia con que el CSLP conseguirá traducir la visión de desarrollo del país a largo plazo en programas concretos es su reconocimiento de la necesidad de mejorar la gestión del gasto público. En 2001, el gobierno adoptó el Plan de mejora del gasto público, con el objeto de corregir imperfecciones en la preparación, la ejecución, el seguimiento y la auditoría del presupuesto; actualmente se están llevando a la práctica algunas de sus recomendaciones.

Esas recomendaciones también han quedado recogidas en la estructura de gastos a mediano plazo (2003–05) para el presupuesto del gobierno central, principal instrumento empleado para hacer realidad los objetivos del CSLP. El aumento del gasto público destinado a sectores sociales en el presupuesto de 2002 refleja este vínculo.

Burkina Faso también ha logrado mejorar su capacidad de control del gasto presupuestario mediante la creación de varias instituciones de supervisión; la dificultad consiste en garantizar que funcionen eficazmente. En este sentido, la Asamblea Nacional puede brindar apoyo ejerciendo su nueva facultad de control, que le fuera otorgada por las leyes de ejecución del presupuesto de 2002. Consideradas en su conjunto, estas medidas orientadas a mejorar la capacidad de Burkina Faso para administrar el gasto público dan mayor credibilidad al CSLP a los ojos de los interesados en el desarrollo. Para los donantes que planean prestar apoyo por primera

vez, o incrementarlo, a través de aportes directos al presupuesto, estas salvaguardias fiduciarias revisten la máxima importancia.

Dificultades por superar

El punto más débil del CSLP es su excesiva dependencia, para asegurar el crecimiento económico nacional, de un sector agrícola a merced de precipitaciones inciertas. Durante los dos primeros años de aplicación del CSLP, fue posible observar cómo esta circunstancia constituía una amenaza para la economía, cuando una sequía redujo en 15% la producción de cereales (una exportación tradicional): el PIB creció solamente 2%, muy por debajo del 7% proyectado. Además, las exportaciones del cultivo más importante, el algodón, se ven perjudicadas por medidas proteccionistas adoptadas por otros países productores.

Considerando estas características de la agricultura, el gobierno debería adherir firmemente a los bien articulados objetivos del CSLP para promover la pequeña y mediana empresa. Sin embargo, en las reuniones de discusión realizadas para el estudio, los representantes del sector privado se quejaron de la evidente falta de premura del gobierno por mejorar las condiciones necesarias para el desarrollo del sector privado; mencionaron, en particular, la falta de tratamiento de cuestiones impositivas, la escasez de crédito y los obstáculos administrativos.

Otra carencia del CSLP es que no identifica posibles relaciones sinérgicas entre los sectores. Por ejemplo, los sectores de la educación y el desarrollo económico podrían tratar de resolver el hecho de que, si bien los programas de estudio ponen énfasis en las materias no técnicas en el nivel secundario, la economía demanda cada vez más personal técnico.

Aunque el CSLP está cobrando reconocimiento y legitimidad, todavía no está claro si aportará un marco de referencia lo suficientemente sólido como

para lograr que todos los interesados en el desarrollo contribuyan a hacer realidad la concepción de desarrollo nacional a largo plazo. Aun cuando el país cuenta con un número cada vez mayor de dirigentes políticos, intelectuales y empresariales, muchos de los principales entrevistados por el equipo a cargo del estudio se mostraron dubitativos a la hora de señalar fisuras en esa concepción. El gobierno podría fortalecer el debate público sobre la idea de desarrollo de Burkina Faso aprovechando los grupos de expertos del país vinculados a la universidad y la experiencia del sector privado.

Identificación del país con las iniciativas

Si bien en el transcurso de sus más de 40 años de historia poscolonial Burkina Faso ha elaborado diversos planes de desarrollo a largo plazo, varios de ellos se destacan por haber sido inspirados por un proceso de participación particularmente amplio. De gran importancia para el país en la actualidad es la Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable (LIPDHD), preparada en 1995 enteramente por instituciones de Burkina Faso; se la suele considerar el antecedente del CSLP, la estrategia de lucha contra la pobreza del país.

Se crearon, además, planes sectoriales a largo plazo para el sector rural (el Programme National de Gestion des Terroirs, o PNGT) así como también planes a 10 años para la salud, la educación y el aprovechamiento del agua, todos ellos con la activa participación de la sociedad civil, el gobierno y varios donantes que ayudaron a financiar estudios piloto (entre ellos, el gobierno francés, el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) para el PNGT; la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la AIF para la estrategia sanitaria para 2000–10, y el Organismo

Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA) y los Países Bajos para la estrategia de abastecimiento de agua). En general, la formulación de los objetivos y las estrategias sectoriales ha estado tradicionalmente dirigida por el propio país, con la participación habitual y continua de los interesados y un compromiso político permanente.

Sin embargo, la preparación de la estrategia nacional de lucha contra la pobreza, el CSLP, no siguió por completo este patrón. Debido a la presión ejercida sobre Burkina Faso para que completara el CSLP a fin de tener acceso a los recursos para los PPME, el documento se preparó en siete meses, y no hubo tiempo suficiente para llevar a cabo un proceso amplio que permitiera consultar a las comunidades locales acerca de su contenido. Además, el presidente de la Asamblea Nacional se quejó de que la Asamblea fue marginada del proceso porque los intercambios de opiniones fueron limitados y apresurados.

No obstante, se celebraron varias sesiones de consulta, entre las que se incluyen dos grupos de discusión regionales que generaron intercambio de información sobre el borrador del documento. Asimismo, las consultas del CSLP prosiguieron una vez concluida la redacción del documento: se llevaron a cabo cuatro seminarios participatorios regionales con el objetivo de ampliar el alcance temático y geográfico del plan. Los seminarios se centraron en el desarrollo de los recursos humanos, el desarrollo rural, la competitividad económica y una adecuada gestión de gobierno, todo ello en el marco de su vínculo con la lucha contra la pobreza.

También se han visto progresos hacia la descentralización de los servicios administrativos del Estado, tal como se la define en el CSLP (que a su vez se sustenta en los principios democráticos plasmados en la constitución nacional de 1991). El proceso, cuya plena aplicación está prevista para 2003, comenzó en 1993 con la creación de una Comisión

Nacional de Descentralización. Las primeras elecciones municipales se realizaron en 33 municipios en 1995 y una segunda etapa se llevó a cabo en 49 municipios en 2000. Se prevé que, para fines de 2003, Burkina Faso tendrá 350 municipios rurales y urbanos totalmente organizados y sus 45 provincias agrupadas en 13 regiones.

Dificultades por superar

Poner en práctica la estrategia de descentralización ha sido la mayor dificultad en la aplicación del CSLP. La descentralización ha sido diseñada para distribuir los recursos financieros más equitativamente y, en consecuencia, brindar a las poblaciones locales la oportunidad de forjar sus propias iniciativas de desarrollo. Su eficacia depende de la capacidad política y administrativa de los municipios. El equipo a cargo del estudio determinó que esta capacidad tiene un rango de variación muy amplio, que va desde los tradicionales alcaldes y consejeros municipales hasta los más recientes y mejor capacitados secretarios municipales. Para asegurarse de que las estructuras administrativas locales sean capaces de diseñar y ejecutar programas de desarrollo, así como de dotarlos de los recursos presupuestarios necesarios, se requerirá de un cuidadoso seguimiento del gobierno.

En general, es preciso que las entidades políticas de Burkina Faso (funcionarios públicos de alto nivel, Parlamento y partidos políticos) participen más activamente en la revisión y aplicación del CSLP. El gobierno también debe tomar la iniciativa de promover tanto debates más amplios sobre la estrategia global del CSLP como sinergias potenciales entre sectores específicos. Sería recomendable que el sector privado y las ONG (a quienes también se percibe como representantes de la población en general) intervinieran en esos debates. A pesar de la estrategia del CSLP para reducir el papel del Estado en la economía, hubo poca participación del sector privado en su diseño inicial y no la hay ahora en su etapa de ejecución. La intervención del sector privado en el CSLP es

crucial, ya que desempeña una función clave para elevar los ingresos y el nivel de vida al acrecentar el empleo en actividades no agrícolas. Aunque algunas entidades oficiales han buscado un diálogo más activo con la empresa privada, en muchos casos los empresarios consideran que, en lugar de prestar colaboración, las autoridades han sancionado normas ineficaces que impiden lograr resultados satisfactorios.

En las zonas rurales, a pesar de que los dirigentes de los poblados y las cooperativas entrevistados por el equipo a cargo del estudio desconocen el CSLP, el equipo detectó un alto grado de compromiso con su propio desarrollo, además de su optimismo respecto de las posibilidades de dejar de depender de la asistencia merced a la coordinación de sus propios esfuerzos. La aplicación prevista de la descentralización administrativa acentuó ese optimismo. Sin embargo, para que la descentralización sea exitosa, será preciso:

- Fortalecer la capacidad local de modo de satisfacer las necesidades locales.
- Mejorar el seguimiento y el control del flujo de fondos.
- Mejorar la disponibilidad de los fondos que se destinan a ayuda escolar y al auxilio de entidades respaldadas por el Estado.
- Mejorar las condiciones de empleo del personal local, especialmente en zonas alejadas y difíciles.

Por último, el gobierno debe desvincular el CSLP de los ministerios encargados de los sectores que reciben recursos en virtud de la Iniciativa para los PPME (especialmente salud y educación). Hasta que esto suceda, el país no se identificará plenamente con el CSLP, que no podrá servir de marco para el desarrollo de Burkina Faso a largo plazo, es decir, más allá de la duración de la Iniciativa para los PPME.

Relaciones de colaboración dirigidas por el propio país

El CSLP establece claramente que es responsabilidad del gobierno tomar la iniciativa de coordinar las actividades de los donantes y asegurar que la ayuda se adapte al marco estratégico del país. Para que el proceso sea exitoso, también es responsabilidad del gobierno definir los instrumentos de aplicación y crear un método de consulta para evaluar los programas de lucha contra la pobreza.

La tradición participativa de Burkina Faso ya ha proporcionado un modelo para una coordinación más eficaz de la labor de los donantes: mediante cinco reuniones celebradas durante la prueba de condicionalidad coordinada por la Unión Europea (UE) en el marco del Programa Especial de Asistencia para África de 1997–00, el gobierno suministró a los donantes la información financiera que necesitaban para comprender el proceso de aplicación y para tratar de uniformar (“armonizar”) sus criterios de desembolso. En retribución, los donantes acordaron apoyar el programa de gestión económica del gobierno y abocarse a la armonización de sus procedimientos de desembolso.

Logros obtenidos

En general, los donantes que actúan en Burkina Faso reconocen el papel preponderante del CSLP en la definición del marco de desarrollo del país y, en consecuencia, lo perciben como un proceso a través del cual pueden y deben trabajar juntos. Al vincular el CSLP con la estructura nacional de gastos a mediano plazo, el gobierno ha proporcionado un nivel de seguridad fiscal que permite a los donantes aumentar su participación en la ayuda presupuestaria. Además, los donantes que aún prestan ayuda para proyectos están armonizando cada vez más esa asistencia con el CSLP.

Si bien persisten algunas tensiones respecto de la capacidad del gobierno para poner en práctica

políticas de gestión económica acertadas, la relación entre los donantes y las autoridades se caracteriza por una comprensión y una coordinación cada vez mayores, lo que resulta especialmente evidente en las actividades sectoriales. Ejemplo de ello es el acuerdo sobre ordenación de agua potable en zonas rurales, al que se llegó gracias a una serie de seminarios financiados por los donantes que el gobierno tomó luego como punto de partida para la formulación de proyectos estándar de aprovechamiento de agua.

Además, el CSLP ha encauzado satisfactoriamente los recursos recibidos en el marco de la Iniciativa para los PPME hacia los sectores que prestan servicios sociales a nivel local, como lo demuestran el aumento de suministros para los centros de salud y la incorporación de 800 personas al personal de las escuelas primarias. Se puede agregar también que los Comités de Desarrollo locales (creados conforme al Programa Nacional de Gestión de Tierras Comunes y presididos por los gobernadores pro-

vinciales) han demostrado ser, en algunas provincias, instrumentos eficaces para la coordinación de proyectos como los de aprovechamiento de agua y desarrollo de pequeñas empresas locales.

Dificultades por superar

En líneas generales, la ayuda a Burkina Faso está en consonancia con el CSLP, pero todavía queda margen para mejorar tanto las relaciones de colaboración entre los donantes y el gobierno como la coordinación entre los propios donantes. Un factor de disenso es la falta de acuerdo entre los donantes sobre la capacidad del país para la gestión de ayuda a través de aportes directos al presupuesto: quienes no creen que el país tiene capacidad suficiente prefieren continuar prestando ayuda a través de proyectos. Como consecuencia de este desacuerdo han surgido métodos paralelos: el de la Unión Europea, por un lado, y el del Banco Mundial, por el otro (Recuadro 3.2). Hasta el momento, el gobierno se ha mostrado reacio a imponer un único método. Si bien hacerlo reduciría los costos de transacción de

Recuadro 3.2. Los donantes y el Banco Mundial: “Conócete a ti mismo”

La mayoría de los donantes entrevistados por el equipo a cargo de la evaluación sugirió que el Banco Mundial debería prestar más atención al importante papel que desempeña al marcar el tono de las relaciones entre los donantes en Burkina Faso. Según señalaron, era una práctica frecuente, particularmente en el pasado, que los funcionarios del Banco se entendieran directamente con los funcionarios del gobierno central para formular nuevas políticas y, sólo más tarde, las notificaran a los demás donantes que trabajaban con el país. Si bien reconocían la importancia del financiamiento y la asistencia técnica directa del Banco, los entrevistados opinaron que ese comportamiento no condecía con el principio del MID vinculado a las relaciones de colaboración dirigidas por el propio país.

Al mismo tiempo, sin embargo, la mayoría de los donantes entrevistados manifestaron respeto por la laboriosidad e idoneidad del personal del Banco con residencia en el país, al igual que por su compromiso de apartarse de la conducción de las entidades de coordinación de donantes que habían ayudado a crear. Asimismo, los entrevistados se hicieron eco de la recomendación formulada en una de las primeras evaluaciones del CSLP llevada a cabo por DANIDA: se debería dar al personal local del Banco más libertad de acción en la supervisión de los préstamos y sistemas de seguimiento financiero del Banco. También sugirieron que el Banco debería estudiar la posibilidad de aumentar su personal en Burkina Faso, con el objeto de fortalecer la representación de la institución en los grupos de coordinación nacionales y regionales organizados por sector.

la ayuda, es posible que la decisión de las autoridades obedezca a lo que en el pasado se percibía como una ventaja, cuando los diferentes enfoques de los donantes se traducían en mayores recursos financieros para el país, aunque éste ya no sea el caso.

El gobierno podría coordinar mejor las misiones de supervisión y evaluación de las entidades estatales, ONG y organismos multilaterales y bilaterales que colaboran con el CSLP. Varios de los entrevistados para la evaluación hicieron notar que la cantidad actual de misiones independientes tiene como consecuencia elevados costos de transacción. Desalentados por estos costos, algunos donantes han reducido su presencia sobre el terreno y han aumentado la proporción de fondos que administran a través de ONG internacionales o de proyectos descentralizados adjudicados a ONG, organizaciones comunales o gobiernos municipales. El problema radica en que estos programas no necesariamente se ajustan al marco del CSLP.

Una manera en que el gobierno podría reducir los costos de transacción sería alentando a los donantes a organizar un número mayor de misiones conjuntas del gobierno y diversos donantes.

En el transcurso de las rondas de discusión del caso en estudio, varios representantes del sector privado propusieron transformar las consultas entre éste y el gobierno en verdaderos foros donde las aportaciones privadas se aplicaran a decisiones de política económica, a diferencia de lo que sucede actualmente en las consultas, en muchos casos centradas en la defensa de los intereses de grupos sectoriales o, incluso, de empresas individuales. Como resultado, se han aplicado soluciones precarias a corto plazo en lugar de políticas económicas sostenibles.

Por último, es necesario que tanto el gobierno como los donantes tomen medidas para fomentar la confianza. En el caso del gobierno, estas medidas deberían facilitar a los donantes el acceso a la información y consolidar los sistemas contables a

fin de desalentar el desvío de fondos. En el caso de los donantes, éstos deberían dar más crédito a Burkina Faso por los considerables logros en materia de desarrollo alcanzados en la década pasada y reconocer el talento y el potencial del país. Tanto el gobierno como los donantes deberían reforzar la evaluación recíproca de su desempeño, en un marco de respeto mutuo.

Orientación hacia los resultados

El seguimiento de los progresos en la aplicación de los principios del MID tal como están incorporados en el CSLP presenta considerables dificultades para Burkina Faso, según se reconoce abiertamente en el primer informe anual sobre el avance de la estrategia nacional de lucha contra la pobreza. En él, luego del resumen de los ambiciosos objetivos (identificación de las contribuciones, medición del avance hacia la aplicación, obtención de resultados inmediatos, evaluación del impacto a largo plazo) se consignó lo siguiente: “Se trata de una vasta empresa que exige la movilización de importantes recursos y un conjunto multidisciplinario de expertos”.

Aunque Burkina Faso había sentado bases sólidas para la recopilación de datos relativos a las actividades de lucha contra la pobreza del país antes del lanzamiento del MID, en el informe citado se hace notar que, en general, el seguimiento y análisis de los resultados concretos sigue siendo deficiente.

Logros obtenidos

Hace casi una década, Burkina Faso ideó un conjunto de iniciativas de lucha contra la pobreza que incluían algún elemento de seguimiento. Entre ellas se cuentan:

- Encuestas sobre las condiciones de vida en los hogares, realizadas en 1994 y 1998, y un estudio

cualitativo de 1998 que registró la opinión de los pobres acerca de las causas de la pobreza, realizados en apoyo de planes de desarrollo sectorial a largo plazo.

- Disposiciones para el seguimiento y evaluación de estrategias para educación básica y salud en favor de los pobres.
- Una serie de indicadores de desempeño para actividades clave del sector público incluidas en la prueba de condicionalidad, coordinada por la Unión Europea en el marco del Programa Especial de Asistencia para África en 1997-00.

Por otra parte, las mejoras en el proceso presupuestario introducidas por el CSLP permiten integrar mejor los esfuerzos que las autoridades y los donantes realizan para verificar la eficacia de la ayuda. Unas y otros ya colaboran en la aplicación de la estructura nacional de gastos a mediano plazo, que cumple un papel importante a la hora de fundamentar con realidades presupuestarias el amplio espectro de iniciativas de financiación del CSLP.

Finalmente, el gobierno ha creado tres comités para el seguimiento del avance del CSLP: la Comisión Ministerial para la Supervisión del CSLP, el Comité Técnico Interministerial y el Grupo de Seguimiento Sectorial. Los comités concentran su actividad, respectivamente, en la adopción de decisiones, la coordinación técnica y la aplicación sectorial del CSLP.

Dificultades por superar

Es cierto que Burkina Faso ha preparado varios documentos sobre desarrollo que señalan claramente cuáles son los programas de más alta prioridad; lamentablemente, el CSLP, considerado en su conjunto, no es uno de ellos. Al hacerlo tan general, el gobierno redujo la utilidad del CSLP como indicador de los programas que revisten mayor importancia. Además, aunque definen algunos indicadores, sólo en contadas ocasiones el CSLP y

el primer informe sobre el avance del CSLP mencionan los métodos de seguimiento y evaluación que se van a utilizar.

En los documentos sobre desarrollo de 2000–02 y en aquellas partes del CSLP donde efectivamente se enuncian criterios claros, se citan estos programas que tienen carácter de prioritarios a la vez que se mencionan sus dificultades de seguimiento:

- El objetivo primordial de la *estabilidad macroeconómica* para 2000–02 comprendía un crecimiento del PIB a un ambicioso ritmo del 7% anual, una inflación inferior al 3% y un déficit de cuenta corriente del 13% del PIB.
- El objetivo primario de la *reforma del sector del algodón* fue poner fin al monopolio de SOFITEX. Aunque el monopolio terminó a fines de 2001, el efecto buscado, el aumento del empleo para los pobres, se ha materializado con mucha lentitud. Es posible que el aumento de la inversión privada sea una mejor medida.
- Aun cuando la *apertura de áreas aisladas mediante la construcción de caminos rurales* se percibe como una prioridad del CSLP, el programa no figura en el marco de seguimiento del CSLP.
- Se espera que la asistencia del Banco Mundial acelere la *privatización* de las empresas de telecomunicaciones, agua y energía, así como el *desarrollo del sector privado*. Si bien el avance en estas áreas es fácilmente mensurable, el plan también debería tomar en cuenta los efectos sobre la pobreza.
- Aunque el CSLP define un número de indicadores para el seguimiento del impacto de una mejor preparación y ejecución del presupuesto en el marco de la *gestión del gasto público*, los resultados han sido ambiguos, lo que plantea dudas acerca de la pertinencia del plan de

Recuadro 3.3. Consecución de los objetivos de desarrollo del milenio: Tarjeta de probabilidades

El gobierno de Burkina Faso vio en la evaluación del MID una oportunidad de hallar los medios de fortalecer la capacidad local para ejecutar la estrategia nacional de lucha contra la pobreza —el CSLP— con el objeto de aumentar las probabilidades de alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), adoptados por gran parte de la comunidad internacional del desarrollo.

Luego de examinar el nivel actual de internalización de los principios del MID en el CSLP, el equipo a cargo del estudio llegó a la conclusión de que, si Burkina Faso mantiene el compromiso de luchar contra la pobreza y continúa mejorando la gestión económica, tiene buenas probabilidades de aplicar con éxito el CSLP y, por lo tanto, de avanzar con firmeza hacia el logro de los ODM.

Si bien quizá Burkina Faso no alcance los ODM para la fecha prevista, el año 2015, el país tiene buenas perspectivas de cumplir el objetivo en un plazo algo mayor. El equipo a cargo del estudio diseñó una tarjeta sencilla (con una escala de calificación del 1 al 5, en la que 1 representa una probabilidad baja y 5 una probabilidad alta) para ilustrar la opinión del equipo sobre el grado de internalización del CSLP para cada uno de los principios del MID. Los resultados de la evaluación del equipo se presentan en el cuadro que aparece a continuación.

Calificación de los principios del MID en cuanto a su concepción, aplicación a la fecha y probabilidad de mantenerse

Principio del MID	Concepción	Aplicación a la fecha	Probabilidad de mantenerse
Visión holística a largo plazo	4	3	2
Identificación del país con las iniciativas	5	4	5
Relaciones de colaboración dirigidas por el propio país	3	3	4
Orientación hacia los resultados	2	3	3

seguimiento de estas políticas para la medición del impacto buscado.

Las deficiencias del CSLP en la esfera del seguimiento y análisis de resultados concretos debilitan la capacidad del país para entender los factores determinantes de la pobreza y establecer relaciones de causa y efecto entre recursos y resultados. Burkina Faso debería mejorar la cultura y los incentivos de los ministerios sectoriales para generar y utilizar en las operaciones la información sobre resultados. Además, el país podría explotar el potencial de las

comunidades locales para realizar el seguimiento del gasto público, especialmente para mejorar los servicios brindados a los pobres.

Estrategia de seguimiento y evaluación de la pobreza

La aplicación de una estrategia nacional de seguimiento y evaluación de la pobreza proporcionaría a los sistemas de gestión de información sectorial y a la administración pública descentralizada un marco de referencia para la medición de resultados.

Además, una estrategia semejante podría validar el importante papel que desempeñan las comunidades y las ONG, tanto en su carácter de usuarios como de proveedores de información sobre el desarrollo, haciéndolos parte del sistema nacional de seguimiento. Finalmente, dicha estrategia podría promover la colaboración y la coordinación entre las organizaciones de la sociedad civil, los encargados de la formulación de políticas y el sector privado.

Los pasos futuros

Burkina Faso está transitando una senda de desarrollo positiva, capitalizando su experiencia en gestión institucional y económica, fortaleciendo sus instituciones y perfeccionando su capital humano. Sus constantes esfuerzos por mejorar su gestión económica, ajustarse a la economía mundial de mercado y avanzar hacia la democracia le han traído cierto grado de estabilidad política y han promovido el flujo de asistencia extranjera para el desarrollo.

En general, la estrategia nacional de lucha contra la pobreza según se expone en el CSLP provee el marco para una política de desarrollo interno y para la movilización de recursos internos y externos. Y aunque Burkina Faso no estuvo entre los países donde el MID se aplicó a título experimental, la evaluación muestra que los principios del MID están insertos en los valores sociológicos y culturales del país y se están extendiendo también al ámbito político. Por lo tanto, el CSLP se ha con-

vertido en una oportunidad para promover esos principios en Burkina Faso.

Sin embargo, el estudio lleva a preguntarse si falta un principio del MID (y, por lo tanto, un capítulo en los documentos del CSLP). Lo que parece estar ausente es el “financiamiento de la instrumentación para la puesta en práctica”. El estudio parece indicar que la elección de instrumentos de financiamiento está orientada, en gran medida, por los donantes, pero también revela que se dejan de lado potenciales fuentes de financiamiento, por ejemplo, los inversionistas del sector privado, las instituciones financieras locales y las ONG, así como los aportes financieros y en especie de la población en general. Un análisis sistemático de los instrumentos de financiamiento necesarios para alcanzar los objetivos del CSLP podría movilizar a un grupo mayor de interesados.

Por último, el fortalecimiento de la capacidad de los recursos humanos debería ser de alta prioridad para el CSLP, no sólo para mejorar los indicadores sociales, sino también para dotar a la gente de capacidad productiva. La carga negativa del alto índice de analfabetismo entre los adultos seguirá limitando la transformación económica y social, a menos que se la ataque con firmeza. Las generaciones futuras tendrán ante sí la difícil tarea de adaptar el contenido de la educación a las necesidades de una economía cambiante. Sólo entonces podrán realizarse plenamente las múltiples cualidades de la población de Burkina Faso: la laboriosidad, el espíritu de empresa y la capacidad administrativa, por citar sólo algunas.



Curt Carnemark

Ghana

Metodología

El equipo a cargo del estudio estuvo dirigido por Nils Boesen, consultor de Process & Change Consultancy. Contó con la participación de Anthony Killick, del Instituto de Desarrollo de Ultramar (Londres); Laura Kullenberg y Mirafe Marcos, del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, y el consultor Abena D. Oduro, del Center for Policy Analysis (Accra).

El equipo trabajó en Ghana entre el 2 y el 9 de abril y entre el 6 y el 24 de mayo de 2002. En la primera visita seleccionó los problemas y temas que examinaría, guiándose por las recomendaciones de los interesados. Escogió la Estrategia de Ghana para la reducción de la pobreza, la salud, la agricultura, la descentralización y la gestión económica. En mayo el equipo añadió otro tema más amplio: las limitaciones de la capacidad del sector público. Los miembros del equipo prepararon en forma individual sendos capítulos del informe, que su jefe compiló y corrigió.

El equipo realizó viajes a varios distritos del país y examinó distintos documentos. Asimismo, efectuó una encuesta entre los 13 principales donantes con actuación en Ghana, que complementó posteriormente con entrevistas. Los comentarios sobre las experiencias y percepciones de los donantes fueron recogidos, en su mayoría, de esta última fuente. Entre los donantes que respondieron a la encuesta figuran Alemania, el Banco Mundial, Canadá, Dinamarca, los Estados Unidos, el Fondo de las

Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Francia, Japón, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), los Países Bajos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Reino Unido, y la Unión Europea (UE).

Al cabo del período de estudio tuvo lugar un seminario con participantes provenientes de una amplia variedad de sectores, que generó un valioso intercambio de información. El equipo agradeció en especial la contribución del Ministro de Planificación y Desarrollo Regional, Dr. P. Kwesi Nduoum.

Antecedentes

Durante los últimos 15 años la economía de Ghana ha crecido en forma constante, aunque moderada. La reñida elección presidencial de 2000 culminó con el traspaso pacífico del poder de un partido político a otro, uno de los pocos casos de la historia africana en que no se suscitaban enfrentamientos tras la derrota del candidato del partido gobernante. La mayoría de los indicadores sociales del país son mejores que los promedios correspondientes a África al sur del Sahara.

Estos factores positivos, no obstante, ocultan otros hechos negativos de fondo. Por ejemplo, si bien los niveles globales de pobreza han disminuido, dos tercios de la población pobre vive en la pobreza extrema y su alimentación no basta para satisfacer las necesidades nutricionales mínimas. Más aún,

en algunas zonas del país la pobreza ha aumentado, como ocurre en tres regiones septentrionales, donde los niveles de pobreza oscilan entre el 70% y casi el 90%. (Véanse otros indicadores sociales y económicos en el Recuadro 4.1).

Características singulares del país

La reciente estabilidad económica y política del país representa un marcado contraste con la turbulenta historia posterior a la época colonial. Durante los 15 años que siguieron a la expulsión de Kwame Nkrumah, líder de la independencia nacional, en 1966, Ghana sufrió bajo una sucesión de seis gobiernos militares y civiles, considerados,

en general, corruptos o ineptos, o con ambos atributos a la vez. A principios de los años ochenta, la infraestructura física del país estaba seriamente dañada; los servicios sociales se habían deteriorado, y la economía se hallaba en una situación desesperante. El PNB se había reducido casi en un 40% desde 1970 y las tasas de crecimiento económico eran negativas por tercer año consecutivo. Las importaciones y las exportaciones habían retrocedido, mientras que la inflación se había disparado hasta alcanzar los tres dígitos.

El gobierno del Consejo Provisional de Defensa Nacional (PNDC) que asumió el poder en el dece-

Recuadro 4.1. Síntesis de datos sobre Ghana

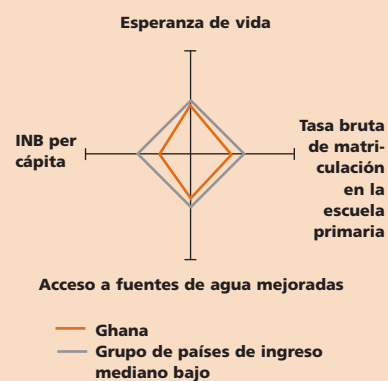
POBREZA y SITUACIÓN SOCIAL

	Ghana	África al sur del Sahara	Países de ingreso bajo
2001			
Población, mediados de año (millones)	19,7	674	2.511
INB per cápita (método del Atlas del Banco Mundial, US\$)	290	470	430
INB (método del Atlas del Banco Mundial, miles de millones de US\$)	5,7	317	1.069

Estimaciones más recientes (último año disponible, 1995–01)

Pobreza (porcentaje de la población por debajo de la línea nacional de pobreza)	–	–	–
Población urbana (porcentaje del total de población)	36	32	31
Esperanza de vida al nacer (años)	57	47	59
Mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos)	58	91	76
Malnutrición infantil (porcentaje de niños menores de cinco años)	25	–	–
Acceso a fuentes de agua mejoradas (porcentaje de la población)	64	55	76
Analfabetismo (porcentaje de la población mayor de 15 años)	27	37	37
Tasa bruta de matriculación en la escuela primaria (porcentaje de la población en edad escolar)	78	78	96
Varones	82	85	103
Niñas	74	72	88

Diamante de indicadores del desarrollo



nio de 1980 logró poner en marcha una serie de reformas estructurales e institucionales, aunque el avance de la reforma de la administración pública no fue apreciable; la limitada capacidad del sector público sigue minando las posibilidades nacionales de aplicar estrategias de desarrollo integrales.

En los años ochenta los partidos políticos no estuvieron permitidos. Cuando el decenio llegaba a su fin, aumentaron las presiones a favor de la democratización. Ante esas circunstancias, el gobierno creó asambleas en los distritos y organizó una serie de consultas regionales sobre la forma de configurar un nuevo sistema político. En 1992, los ciudadanos de Ghana aprobaron una nueva constitución, que estableció una democracia parlamentaria.

En las elecciones democráticas de 1992, el partido del PNDC retuvo el poder (aunque pasó a llamarse Congreso Nacional Democrático, NDC). El gobierno inició nuevas reformas económicas y sociales. La incidencia de la pobreza se redujo del 52% en 1991–92 al 40% en 1998–99. El crecimiento económico se mantuvo estable durante la mayor parte de la década, aunque en ningún momento superó el 5% anual. Las tasas de inversión tampoco registraron variaciones marcadas y las exportaciones tuvieron un fuerte aumento. La economía no logró crecer más debido a los desequilibrios fiscales provocados por la disminución de las exportaciones y, en los años electorales, el considerable incremento del gasto incurrido por el partido político gobernante al tratar de ganar el favor de los votantes.

Aunque el traslado de la administración de los programas estatales al nivel local —es decir, la descentralización— quedó entre los temas nacionales importantes con la creación de las asambleas en los distritos, el progreso fue limitado, puesto que no se elaboró ninguna estrategia coherente para llevar adelante los cambios necesarios. Por otra parte, la reforma de la administración pública se estancó,

víctima del arraigado sistema clientelista imperante en el país.

La economía perdió terreno en 1999 y 2000, deprimida como consecuencia de la disminución de los precios de los principales productos de exportación, como el cacao y el oro, y de una reducción de la ayuda internacional. A partir de fines de 1998, el gobierno comenzó a acumular un déficit de tal magnitud que el banco central dejó de pagar automáticamente los cheques del Estado. La consiguiente crisis fiscal demostró que la reforma del país no había conseguido diversificar la estructura económica, ni reducir de manera apreciable la dependencia de la asistencia extranjera.

Por lo expuesto, el gobierno elegido en 2000 —encabezado por el presidente John Kufuor, del Nuevo Partido Patriótico (NPP)— tuvo como principal objetivo estabilizar la economía. Después de tres meses en el poder, el gobierno del NPP decidió solicitar el alivio de la deuda en el marco reforzado de la Iniciativa para los PPME, implementada por el FMI y el Banco Mundial. Dado que una de las condiciones para acceder a la Iniciativa era la formulación de una estrategia nacional de reducción de la pobreza, hubo un considerable incremento de los recursos financieros necesarios para terminar el plan nacional de lucha contra la pobreza, que ya había comenzado con un amplio proceso de consultas iniciado por el gobierno anterior. A partir de julio de 2002, un grupo de trabajo especial de la Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo (NDPC) creó cinco equipos básicos para que contribuyeran a la preparación de la Estrategia de Ghana para la reducción de la pobreza (GPRS). El gobierno contrató entonces consultores, en su mayoría ghaneses, para sintetizar los informes de los equipos básicos, la información aportada por los ministerios y datos de otra índole. La GPRS resultante combinó cuestiones relacionadas con el crecimiento económico y la

equidad social, e incluyó muchos de los antiguos objetivos de reforma del país. Las amplias iniciativas de la GPRS tenían un costo preliminar total de US\$8.300 millones para tres años, aproximadamente cinco veces el monto disponible, que ascendía a los US\$1.600 millones. El extenso proceso de consultas utilizado para elaborar la GPRS no incluyó los medios para asignar un orden de prioridad a las inversiones, a pesar de las fuertes limitaciones presupuestarias existentes, y por ello se confeccionó una lista de inversiones que superaba con creces los recursos disponibles.

Cuando los principales donantes explicaron claramente a las autoridades que la GPRS serviría como referencia para determinar el apoyo que prestarían, se tornó esencial establecer un orden de prioridad entre los objetivos de la GPRS. El nuevo gobierno se cercioró de que se incluyeran las prioridades económicas a mediano plazo, en particular la importancia especial del crecimiento para la reducción de la pobreza.

Al aplicar una gestión fiscal prudente y una política monetaria restrictiva durante el primer año de gobierno, el NPP logró reducir la tasa de inflación a la mitad, del 42% al 21% (para 2002 había llegado al 15%). Asimismo, en líneas generales las prioridades establecidas en el presupuesto nacional de 2002 reflejaban, sin lugar a dudas, la mayor importancia atribuida a la reducción de la pobreza. No obstante, todavía faltaba un plan global que compatibilizara los gastos de la GPRS a mediano plazo (si bien existía un marco de gastos a mediano plazo, aún no había comenzado a ejecutarse), otros gastos presupuestarios y los fondos de la Iniciativa para los PPME.

En vista de la limitada capacidad de Ghana para implementar las reformas, es preciso ampliar el plazo de tres años que abarca la GPRS. El proceso de planificación presupuestaria de tres a cinco años

estipulado por la constitución puede servir para hacerlo, y la intención del gobierno del NPP de elaborar una nueva concepción de país a largo plazo también contribuirá a ese proceso. No obstante, cuando se evalúa con realismo la capacidad del gobierno nacional y los gobiernos locales para llevar a cabo esos planes a largo plazo, se llega a la conclusión de que las perspectivas de éxito son moderadas.

Si bien nunca se los vinculó efectivamente al presupuesto central, en varios planes anteriores —específicamente, en las estrategias de reducción de la pobreza preparadas en 1999 y 2000— quedaron recogidos los cuatro principios del MID. Ghana figuraba entre los países piloto del MID desde 1999, gracias a un acuerdo entre dirigentes de la nación y del Banco Mundial. Posteriormente, Ghana fue elegida para la evaluación por su categoría de país piloto y el volumen de la ayuda internacional que recibía: la asistencia del exterior financió aproximadamente el 90% de las inversiones públicas.

La actual Estrategia de Ghana para la reducción de la pobreza ha incorporado los principios del MID. En ella concentran todavía la mayor parte de sus esfuerzos los organismos donantes, como lo ilustra el hecho de que fue el documento clave en una reciente reunión del Grupo Consultivo del gobierno y los donantes, celebrada durante el período de evaluación del MID.

Es en este contexto económico y social que los principios del MID se aplican en Ghana. Cualquiera sea la situación, la implementación de estos principios es una empresa de gran envergadura, que suele exigir reestructuraciones y cambios radicales tanto a los gobiernos como a los organismos donantes. Para hacer realidad tales cambios se debe contar con apoyo político, suficiente capacidad de ejecución y un aliento constante. En el caso de Ghana, un nivel elevado de asistencia extranjera está acompañado

por una deficiente capacidad del sector público. Si bien el país y los donantes han avanzado en la aplicación de los principios del MID, es importante observar esos progresos con realismo, para tener una idea cabal de la capacidad actual del país.

Estructura del capítulo

En las cuatro secciones siguientes se examina el avance de Ghana respecto de cada principio del MID: marco de desarrollo holístico a largo plazo; identificación del país con las iniciativas; relaciones de colaboración dirigidas por el propio país, y orientación hacia los resultados (véase la descripción de los principios del MID en la Introducción de este volumen). El examen de cada principio se divide en dos partes: *logros* obtenidos y *dificultades* por superar.

Marco de desarrollo holístico a largo plazo

Al estudiar si la GPRS —expresión del enfoque ghanés del MID— promueve el principio del MID relativo al marco de desarrollo integral (u “holístico”) a largo plazo, es preciso formular las cuatro preguntas siguientes:

- ¿Incluye la GPRS una concepción de país a largo plazo?
- Si la respuesta es afirmativa, ¿se ha hallado en esa concepción un equilibrio aceptable entre los aspectos económicos, estructurales y sociales?
- ¿Abarca todos los sectores y establece los vínculos apropiados entre ellos?
- ¿Se basa en el proceso presupuestario nacional?

Las tres primeras preguntas se responden en esta sección; la cuarta, en la correspondiente al principio de orientación hacia los resultados.

Hasta el momento, no hay una concepción de país a largo plazo

¿Incluye la GPRS una concepción de país a largo plazo? La versión iniciada por el gobierno precedente, del NDC, efectivamente estaba orientada por esa idea, pero el nuevo gobierno del NPP en gran medida la ha abandonado. Los cuantiosos gastos preelectorales del NDC no dejaron a las nuevas autoridades otro camino que ocuparse, en primer lugar, de la crisis económica inmediata. A instancias de los donantes, sin embargo, el gobierno estableció un orden de prioridad entre la amplia lista de iniciativas de la GPRS, para poder emprender actividades de desarrollo compatibles con los objetivos del gobierno. Se incorporaron, con carácter preferente, otras iniciativas acordes con la plataforma y las prioridades del nuevo gobierno. En conjunto reflejaron el énfasis puesto en medidas que estimularan el crecimiento económico, incluida una mayor atención al desarrollo del sector privado.

Es posible que con el tiempo una concepción de país a largo plazo, expresada más cabalmente, llegue a cristalizar, a partir de la serie de medidas económicas y de desarrollo que, conforme a lo exigido por la constitución, las autoridades presentaron al Parlamento en 2003 y abarcaron un plazo de tres a cinco años. Es decir, que la experiencia ghanesa no comenzó con una concepción a largo plazo, sino con la gestión de la crisis a corto plazo; luego se pasó a la formulación de una estrategia de lucha contra la pobreza a mediano plazo y de allí se llegará, en algún momento, a la elaboración de una concepción del país a largo plazo. La progresión es comprensible, en vista del contexto político ghanés.

¿Refleja la GPRS un equilibrio entre los objetivos de crecimiento estructural establecidos por el gobierno y los aspectos sociales? La GPRS representa el esfuerzo más importante realizado hasta el momento para poner a la reducción de la pobreza

a la cabeza del programa de políticas y pone de manifiesto la necesidad de realizar cambios muy amplios para avanzar hacia ese objetivo. Las autoridades apuestan al “efecto filtración” que es más indirecto, en lugar de adoptar medidas directas de reducción de la pobreza; este hecho quizá quede ilustrado por el número de páginas de la GPRS dedicadas a la lucha contra la pobreza, en comparación con la cantidad de páginas donde se examina el crecimiento económico a largo plazo: cinco frente a 21, respectivamente. El tratamiento de los sectores sociales también es escaso; los problemas de salud (fuera del VIH/SIDA) ocupan apenas tres páginas. La situación quedó especialmente en evidencia en el discurso sobre el estado de la nación pronunciado en enero de 2002 por el presidente Kufuor, donde no se hizo mención alguna a la pobreza.

La respuesta a la pregunta número tres —si la GPRS abarca todos los sectores y establece entre ellos vínculos capaces de combatir la pobreza— no es afirmativa. Los ministerios públicos se sumaron al proceso de la GPRS únicamente hacia el final. El intercambio inicial de opiniones en departamentos y organismos, que podría haber permitido establecer esos vínculos, brilló por su ausencia. El resultado se puede observar en la fragmentación del documento final de la GPRS. Mientras algunas medidas favorecen a los pobres, otras tienen muy poca relación con la reducción de la pobreza; más aún, tampoco hay coherencia entre ellas.

Si bien es conveniente que la dirigencia de un país se oriente por principios rectores claros y pueda lograr la adhesión de la población, al tiempo que equilibra las cuestiones macroeconómicas y sociales, el equipo a cargo de la evaluación duda en exigir un procedimiento más formal de elaboración del marco de desarrollo a largo plazo. Dada la realidad del ciclo electoral de cuatro años, llegar a un acuerdo sobre una visión a largo plazo requeriría una cultura polí-

tica e instituciones versadas en la formación de consenso. Sin embargo, estas condiciones no existen aún en Ghana, por varios motivos: las tradiciones democráticas son demasiado nuevas; la influencia de los sistemas clientelistas de recompensas sigue siendo demasiado fuerte; los resultados escolares son, en general, muy limitados; los flujos de información son sumamente deficientes, y la participación de la población dista mucho de ser una realidad.

Identificación del país con las iniciativas

Logros obtenidos

Aunque las elecciones y la democracia no están explícitamente vinculadas al principio del MID relativo a la identificación, en el caso de Ghana la contribución más importante a la identificación del país con el proceso de ayuda puede ser el fortalecimiento de los procesos democráticos. En primer lugar, la presión popular tuvo como resultado la reintroducción de la democracia multipartidaria en 1992. Luego, un gobierno electo en forma democrática intentó tímidamente incorporar la participación popular en la formulación de políticas. Y en la actualidad, el gobierno se caracteriza por su mayor apertura y tolerancia, así como por una voluntad más firme de llevar a cabo consultas; tanto la sociedad civil como el sector privado tienen ahora una mayor participación en consultas sobre políticas en distintos niveles, incluso ajenos al proceso de la GPRS.

En líneas generales, los donantes han respaldado el giro hacia la identificación del país con las políticas, como lo ilustra, por ejemplo, no sólo el proceso de la GPRS sino también un enfoque sectorial de la salud y una política agrícola firmemente coordinada por el Ministerio de Agricultura.

Dificultades por superar

No obstante, según la opinión general hay margen para mejorar la calidad del diálogo nacional sobre políticas. Las organizaciones de la sociedad civil reconocen que, en muchos casos, carecen de la capacidad y los recursos para intervenir seriamente en debates sobre políticas que requieren conocimientos especializados e investigación. Asimismo, la documentación necesaria para respaldar el análisis sobre políticas suele ser inaccesible; cuando obtenerla demora mucho, no hay tiempo para incorporarla en las conversaciones. (Los centros de investigación nacionales tienen el potencial para ayudar a las organizaciones de la sociedad civil en esas cuestiones, así como para aumentar la capacidad de la administración pública y el Parlamento para realizar análisis de políticas). Por otra parte, los mecanismos necesarios para llevar a cabo consultas sobre políticas no están institucionalizados todavía: los comités parlamentarios y las asambleas de los distritos no se incluyen en forma sistemática, lo que podría provocar una división entre los procesos consultivos y la democracia representativa.

Hay otras realidades que afectan la identificación de Ghana con el proceso de ayuda. Una de ellas es la elevada proporción del presupuesto nacional financiada mediante ayuda —40%— y la otra es la limitada capacidad del gobierno central y los gobiernos locales para administrar la asistencia. No obstante, si el gobierno continúa ampliando el proceso normativo, su función podría consistir no meramente en convalidar las medidas de ayuda, como hasta ahora, sino actuar en calidad de consultor y, más adelante, como participante. Por el momento, sin embargo, el gobierno no puede identificarse eficazmente con el proceso de ayuda, tanto por falta de capacidad como de un programa claro y convincente que pudiera aglutinar las actividades de coordinación.

Relaciones de colaboración dirigidas por el propio país

Logros obtenidos

Si bien en Ghana tanto los donantes como el gobierno han tomado medidas para forjar relaciones de colaboración, hasta ahora el principal avance realizado consistió en sentar las bases para intensificar las consultas y el diálogo. Cada dos años se celebran en Accra reuniones del Grupo Consultivo integrado por representantes del gobierno y de los donantes, copresididas por altos funcionarios públicos. Igualmente, continúan las “minirreuniones” trimestrales del Grupo, instituidas incluso antes de que el MID se pusiera en marcha oficialmente. Tanto unas como otras están abiertas a una amplia variedad de interesados, incluso de la sociedad civil, y cuentan con la participación puntual de los donantes.

Los donantes admiten que, sin lugar a dudas, hace falta una mayor coordinación. Sus representantes se reúnen mensualmente y, al ser entrevistados para la evaluación del MID, algunos de los más experimentados declararon que la coordinación había mejorado en los últimos cinco años. El representante del Banco Mundial ha cumplido un papel crucial en la transformación de la imagen del Banco en la de una institución más abierta, con mayor espíritu de inclusión, que se ve a sí misma como asociada tanto del gobierno como de los donantes. (Por ejemplo, el Banco abogaba enérgicamente por el criterio de no intervención de los donantes en la preparación de la GPRS. También actúa como conducto del financiamiento compartido de los donantes en el enfoque sectorial de la salud). En general, los donantes señalan que tienen una relación más estrecha con el gobierno actual que con el anterior en sus últimos años.

El grado de flexibilidad de los donantes y la delegación de poder en los representantes locales y el

Recuadro 4.2. El primer enfoque sectorial sobre salud

En 1995, el sector de la salud de Ghana estaba en crisis. Muchos programas financiados por donantes se ocupaban de los mismos problemas y algunas áreas recibían demasiados fondos, mientras que otras estaban desatendidas. El financiamiento estatal estaba disminuyendo.

Ante esa situación, el Ministerio de Salud trazó un plan a largo plazo para el sector. Con el apoyo de seis grandes donantes (DFID, DANIDA, el Banco Mundial, los Países Bajos, el Fondo Nórdico de Desarrollo y la Unión Europea), el gobierno trató de reunir consenso en torno a la formulación de una estrategia de reforma a mediano plazo (cinco años). Convenció a varios donantes de que financiaran el plan mediante una “cesta” de recursos y adoptaran un sistema de gestión común: mientras que hasta entonces el personal del Ministerio pasaba gran parte del año respondiendo a contadores y auditores de 30 donantes, en el caso del enfoque sectorial sobre salud se dispuso organizar sólo una misión de examen de tres semanas al año, para que el personal del Ministerio pudiera dedicarse a sus tareas específicas. Los donantes reciben el mismo estado financiero y un informe anual, lo que reduce los costos de transacción.

No obstante, según altos funcionarios del Ministerio de Salud entrevistados para la evaluación, en ciertos casos ha habido contramarchas. Algunos donantes se han inclinado por reclamar el terreno cedido, porque consideran que el desempeño de las autoridades oficiales es deficiente en áreas que solían ser administradas por proyectos impulsados por donantes. Asimismo, aunque el financiamiento mediante una “cesta” común de grandes donantes ha resultado eficiente, un número elevado de donantes no participa en él. Por último, a pesar de la atención dedicada por el enfoque sectorial sobre salud al gasto y el seguimiento del impacto de las intervenciones, las mejoras en los indicadores de salud no están bien documentadas; en varias categorías faltan estadísticas para períodos de hasta cuatro a cinco años.

personal nacional varía, a pesar de que estos elementos se consideran en general como prácticas o incluso prerequisites que permiten a los donantes hacer realidad los principios del MID. El Banco Mundial, entre otros, ha trasladado de la ciudad de Washington a Ghana al director a cargo de las operaciones en el país y ha dado al personal nacional un mayor control de la gestión de los proyectos. Esa descentralización ha sido muy bien recibida por los ghaneses.

En cuanto al gobierno, su compromiso con el diálogo sobre políticas con los donantes parece firme, como lo demuestra la entusiasta adhesión al concepto de colaboración que manifestara en la reunión del Grupo Consultivo celebrada durante el período de evaluación. Asimismo, las autoridades han adoptado varias medidas para imprimir nuevo

vigor a los foros de discusión en los campos de la agricultura, la gestión financiera del sector público y la descentralización.

Dificultades por superar

Si bien en teoría todas las partes están dispuestas a trabajar aplicando mecanismos de colaboración, en la práctica no hay muchos éxitos concretos; uno de los pocos es el enfoque sectorial sobre salud. En su mayoría, los donantes continúan empleando modalidades de trabajo perjudiciales para el sector público; por ejemplo, eluden el presupuesto público, prestan asistencia directamente a los distritos sin coordinarla con el gobierno central y pagan sueldos más altos, lo que lleva a los funcionarios públicos más talentosos a dejar sus puestos para trabajar en los proyectos de ayuda.

Para poder aplicar en Ghana el principio del MID vinculado a las relaciones de colaboración es necesario emprender la difícil tarea de superar los obstáculos que conspiran contra el financiamiento conjunto y la uniformidad de criterio e impiden transformar los acuerdos celebrados entre los donantes en programas reales y bien coordinados.

Como mencionaron con frecuencia en las entrevistas, los empleados públicos conocen perfectamente la existencia de unidades de gestión de proyectos financiadas por donantes que actúan fuera de los mecanismos de la administración pública. Si bien no fueron tan explícitos, los donantes también lo reconocieron. Al parecer, la mayoría de éstos considera que esa práctica es un mal necesario, en vista de la deficiente capacidad del sector público y la complejidad de algunos proyectos. En este ámbito, la iniciativa señalada a la atención del grupo de estudio no tiene por objeto eliminar esa práctica paralela, sino normalizar las condiciones de empleo, los niveles de salarios y los beneficios.

Por otra parte, la aplicación de sistemas de “enclaves” ha ocasionado una duplicación de esfuerzos, una limitada comunicación de las prácticas óptimas y, especialmente en relación con el fortalecimiento de la capacidad, la organización de seminarios y actividades de capacitación en lugar de la búsqueda de soluciones a problemas estructurales, tales como el papel de los incentivos en la capacidad de la administración pública.

¿Por qué los donantes continúan utilizando métodos que impiden el fortalecimiento de la capacidad del gobierno central y los distritos? En parte, por la exigencia de resultados rápidos, una cultura institucional impulsada por la presión para realizar desembolsos y, hasta cierto punto, la necesidad de los donantes de dar visibilidad a sus actividades. También influye la tendencia de los donantes a rehuir el riesgo, cualidad fomentada por la preocupación de evitar posibles escándalos financieros en

un país con un elevado nivel de corrupción; por este motivo, en el caso del enfoque sectorial sobre salud se tomaron recaudos extraordinarios para asegurar una gestión financiera atinada de los fondos de los donantes.

El gobierno también ayuda a crear un ambiente que favorece la eficiencia a corto plazo en lugar de la sostenibilidad y el fortalecimiento de la capacidad estatal a largo plazo. Entre los factores que más contribuyen a esa situación figura el ciclo electoral de cuatro años, que impone a los gobernantes la necesidad de exhibir logros políticos durante las campañas electorales. Por otra parte, los consultores y asesores especiales vinculados a los proyectos de los donantes suelen ser más eficientes para preparar declaraciones de política, elaborar planes de reforma y justificar la necesidad de constante asistencia de los donantes que los empleados de la administración pública, quienes reciben bajas remuneraciones.

Si bien estos factores pueden explicar por qué sigue existiendo en Ghana una administración pública paralela, no explica por qué las autoridades no toman una actitud más firme cuando los donantes ofrecen asistencia que no se ajusta a las prioridades del gobierno. Varios funcionarios públicos entrevistados sugirieron que el gobierno debería actuar con más firmeza y rechazar los proyectos que no conciben con sus prioridades fundamentales.

También en este caso la explicación puede hallarse en la realidad ghanesa. El presupuesto nacional es muy inferior al necesario para que el personal de los ministerios desarrolle actividades provechosas. Todo escasea: automóviles, combustible, fotocopadoras, computadoras, incluso papel. En los distritos visitados por el equipo a cargo de la evaluación, tanto los trabajadores sanitarios como agrícolas se veían obligados a quedarse detrás del escritorio porque no tenían forma de llegar hasta sus clientes. En esas condiciones, lo más probable es que se acepten incluso proyectos que no coinci-

den con las prioridades del gobierno, pues vienen acompañados de computadoras, transporte y fondos que se pueden desembolsar rápidamente, lo que permite solucionar problemas ajenos a los objetivos oficiales del proyecto.

Todo ello conforma una especie de círculo vicioso: las reformas necesarias exigen mayor capacidad de ejecución de la existente. A su vez, el desarrollo de la capacidad requerida para la reforma presupone reformas. Una posible solución es una amplia reforma de la administración pública, que podría restablecer incentivos apropiados para los empleados públicos e ir eliminando progresivamente las distorsiones provocadas por los sistemas paralelos. No obstante, los donantes continúan actuando en esta esfera con una pasividad pasmosa, a pesar de que parece ser un tema crucial para seguir avanzando hacia los principios del MID en general y el principio relativo a las relaciones de colaboración en particular. Aumentar la ayuda de los donantes al presupuesto nacional también podría contribuir a la solución. Sin embargo, aun cuando están planeando un enfoque sectorial de la ayuda para fines de balanza de pagos, los donantes tropiezan con la deficiente gestión financiera del sector público y la cuestionable capacidad de ejecución. Por añadidura, el estancamiento de la reforma del sistema nacional de adquisiciones está minando la confianza de los donantes en la promesa de las autoridades oficiales de mejorar los mecanismos de ayuda compartidos.

Pero también los donantes pueden ser muy lentos; por ejemplo, escudándose detrás del objetivo del MID vinculado a la identificación del país con las iniciativas, evitan presionar a las autoridades para que presten mayor atención a cuestiones cruciales, aunque delicadas desde el punto de vista político, como la demorada reforma de la administración pública. Y mientras no se aborden problemas tan complejos y delicados como la reducción del tamaño del sector público y la reforma de su sistema de

remuneraciones (se estima que el proceso llevará de cinco a 10 años), es difícil imaginar que puedan producirse progresos sostenibles en la gestión financiera o en cualquier otra reforma integral del sector público. Sencillamente, es improbable que existan las condiciones necesarias para generar un nivel suficiente de compromiso o, para expresarlo haciendo referencia a los principios del MID, de identificación del país con las iniciativas.

Orientación hacia los resultados

En Ghana se observaron menos progresos en la consecución del principio de orientación hacia los resultados que en relación con los otros tres (como ocurrió con todos los países incluidos en la evaluación del MID). No es de sorprender, puesto que alcanzar ese objetivo rápidamente es difícil, en particular teniendo en cuenta la deficiente capacidad técnica ghanesa y la insuficiente inversión pública en actividades de seguimiento y evaluación.

Logros obtenidos

Aunque los mecanismos básicos con que cuenta el país para medir resultados son muy limitados, el sector de la salud de Ghana fue pionero en el diseño de uno de los más innovadores enfoques sectoriales de África, que utiliza datos sobre el desempeño para evaluar los progresos, definir políticas del sector y asignar recursos. Con la aplicación de este enfoque, hasta el momento se logró mejorar la gestión financiera y la presentación de informes, aumentar el número de dispensarios en los distritos y mejorar algunos indicadores de salud, especialmente los relativos a mortalidad infantil y cobertura de inmunización.

Además, en la estrategia nacional de reducción de la pobreza se incluyen varios objetivos concretos,

Recuadro 4.3. Un país con verdadero potencial

En lo que respecta a la atención de los donantes, al parecer ha llegado la hora de Ghana. Aunque el país puede merecerla por circunstancias geopolíticas, democráticas y económicas, existe el riesgo de aumentar o mantener el nivel de dependencia de la ayuda, de por sí elevado. Ya hay indicios de que, en lugar de promover la aplicación de los principios del MID, los altos niveles de ayuda pueden fomentar la competencia entre los donantes y una excesiva presencia de éstos en áreas favorecidas. No obstante, será difícil para el gobierno rechazar las ofertas de los donantes en esas áreas, en vista de los beneficios que todo proyecto representa para una administración pública mal paga y sedienta de recursos.

Como parte de una posible solución, gobierno y donantes podrían cooperar en la preparación de una estrategia de asistencia del exterior, que podría estar supervisada por pares de otros países receptores de ayuda y por donantes y ONG que no desarrollen actividades en Ghana. Algunos elementos básicos de tal estrategia podrían ser los siguientes:

- Compromiso de las autoridades de reducir gradualmente los niveles globales de ayuda.
- Clara indicación de las preferencias en mecanismos de ayuda que equilibren la preferencia del gobierno por la ayuda para fines presupuestarios con la exigencia de rendir cuentas establecida por los donantes y la necesidad de obtener resultados a corto plazo con los objetivos de desarrollo de la capacidad a largo plazo.
- Marco para la coordinación de la ayuda, tanto estratégica como operativa.
- Compromiso de los donantes de eliminar progresivamente los incentivos que provocan distorsiones y de simplificar y armonizar los procedimientos de presentación de informes¹.
- Compromiso conjunto de los donantes de evitar ofertas de ayuda inapropiadas; según los principios del MID, en el acuerdo debería detallarse específicamente el comportamiento pretendido.

1. Como el Marco para la ayuda presupuestaria de diversos donantes.

susceptibles de medición, y se establecen planes bastante específicos para efectuar el seguimiento de los progresos realizados. Se han puesto en marcha planes para fortalecer la capacidad de la Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo para medir los progresos en la reducción de la pobreza. Resulta incomprensible que el Servicio de Estadísticas de Ghana no participara en la preparación de la estrategia de reducción de la pobreza. No obstante, el Servicio ha instalado una oficina de seguimiento de la pobreza y organizado una encuesta a gran escala para elaborar indicadores correspondientes a los distritos, de los que no se disponía hasta entonces.

También se ha avanzado hacia la integración de los objetivos de la estructura de gastos a mediano plazo en los procesos del presupuesto nacional, lo que presenta la ventaja de hacer más hincapié en los productos que en los insumos, es decir, de favorecer una mayor orientación hacia los resultados. Por otra parte, gracias a los mecanismos de seguimiento del gasto público puesto en marcha en 2001, se ha logrado un mejor desempeño.

Dificultades por superar

Si bien se ha creado el Comité de Coordinación de Políticas Económicas, destinado a supervisar la elaboración de previsiones presupuestarias nacio-

nales y el gasto mensual, la idoneidad técnica del comité deja que desear. El sistema de gestión del presupuesto y el gasto público podría ofrecer capacidad adicional, pero su ejecución se ha demorado y se calcula que el sistema no comenzará a funcionar hasta 2003.

El novedoso enfoque sectorial sobre salud también presenta deficiencias en cuanto al seguimiento. Por ejemplo, el número de indicadores de salud que recogen resultados en forma sistemática es extraordinariamente bajo; varios cuadros de indicadores presentan más “ceros” que cifras estadísticas. Entre los factores que socavan la capacidad del Ministerio de Salud para recopilar datos locales se cuentan una reorganización mal planificada que culminó en la pérdida de personal y unas fallas en el seguimiento y la supervisión tras la descentralización de las funciones del Ministerio. Las limitaciones fiscales globales también influyen: en Ghana, el gasto público anual en salud asciende a US\$7,50 por habitante.

En Ghana, los progresos en la gestión financiera del sector público se ven entorpecidos por deficiencias en la generación y la divulgación de datos y fallas generales en la capacidad estatal de seguimiento y evaluación. Para que el principio de orientación hacia los resultados se pueda llevar eficazmente a la práctica es necesario solucionar antes esos problemas fundamentales. En el sector agrícola, los donantes han apoyado con entusiasmo las iniciativas encaminadas a mejorar la capacidad de seguimiento; no obstante, al mismo tiempo han insistido en que los sistemas deben ser sencillos y acordes con los recursos actuales.

Una clave para mejorar el seguimiento de los resultados es el fortalecimiento gradual de la responsabilidad política del gobierno ante la ciudadanía en todos los niveles. Las organizaciones de la sociedad civil del país pueden cumplir una función importante, por ejemplo, cerciorándose de que se elaboren mecanismos de rendición de cuentas en todo el

país, no sólo entre un círculo selecto y bien instruido de Accra.

Conclusiones

En Ghana la implementación de los principios del MID, no institucionalizados todavía, ha sido limitada, y las iniciativas que sí los aplican han tenido resultados dispares. Los ejemplos más importantes de avances en la ejecución de esos principios (o de otros similares, antes de la puesta en marcha oficial del MID) son el enfoque sectorial sobre salud; partes de la estrategia nacional de reducción de la pobreza, en especial el proceso participatorio en el que se basa y la atención creciente que se atribuye a la lucha contra la pobreza en el presupuesto nacional, y la intensificación del diálogo entre donantes y gobierno, así como entre los propios donantes.

El documento de la Estrategia de Ghana para la reducción de la pobreza (GPRS) se ha convertido en una guía para las relaciones entre las autoridades públicas y los donantes: éstos se han comprometido a coordinar la ayuda de acuerdo con las prioridades del gobierno. Sin embargo, lo que aún no se ha asimilado es el proceso consultivo en que se basa la GPRS: para la implementación de la GPRS no se ha consultado al Parlamento ni a las asambleas de los distritos. Asimismo, las iniciativas resultantes de la GPRS (en gran medida ideadas por el gobierno anterior) no se vinculan con una visión holística a largo plazo o con una estructura operacional de gastos a mediano plazo; las autoridades actuales han preferido aplicar sus propios métodos de reducción de la pobreza y hacer hincapié en un crecimiento económico estimulado por el desarrollo del sector privado.

No obstante, el gobierno actual ha demostrado la firme intención de tratar de solucionar el difícil problema de la reforma de la administración pública y de abordar, para ello, el arraigado clien-

telismo imperante. Esta determinación es importante, porque mejorar la capacidad de los empleados estatales es el primer paso para seguir avanzando en la aplicación de los principios del MID. El fortalecimiento de la capacidad del sector público requerirá un importante esfuerzo a largo plazo, un esfuerzo de una magnitud nunca vista hasta el momento en Ghana, a pesar de que las autoridades afirman estar dispuestas a emprenderlo. Por su parte, los donantes en general no han asumido esa tarea. Peor aún, han obstaculizado los progresos al establecer unidades de proyectos que actúan con total independencia de la administración pública.

El gobierno, entonces, tiene ante sí la difícil empresa de recuperar la eficiencia de la administración pública y continuar profundizando los principios democráticos en el país. A los donantes les aguarda el desafío de trabajar juntos para armonizar sus procedimientos; pasar a prestar ayuda para

programas, antes que para proyectos, y aumentar la descentralización de los organismos, trasladando personal de la sede a las oficinas locales para mejorar el diálogo con el gobierno y la sociedad ghanesa en general.

Por último, el progreso constante hacia la implementación de los principios del MID se asienta en la premisa de que exista un gobierno que esté dispuesto a trazar un programa claro y afirmar su liderazgo, y unos donantes que consideren que el programa está bien orientado hacia la reducción de la pobreza.

Si bien en Ghana el análisis de la implementación del MID hace suponer que el progreso será gradual, con avances y retrocesos, el ejemplo del enfoque sectorial sobre salud —en muchos aspectos, un modelo de planificación y ejecución del MID— indica que dicho planteamiento se puede aplicar en el país.



Chara Tsitoura

Rumania

Metodología

El equipo a cargo del estudio sobre la aplicación del MID en Rumania fue dirigido por John Eriksson, del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Estuvo integrado también por B. Lynn Salinger, economista y consultora, de Associates for International Resources and Development (Cambridge, Massachusetts) y el profesor Dumitru Sandu, de la Facultad de Sociología de la Universidad de Bucarest. Manuela Sofia Stanculescu, consultora del Instituto para el Estudio de la Calidad de Vida (Bucarest), llevó a cabo para el estudio, en junio de 2002, una encuesta sobre las relaciones entre el gobierno y los donantes.

Los tres miembros del equipo realizaron trabajos de campo en Rumania en dos etapas, del 4 al 12 de febrero y del 11 al 29 de marzo de 2002. En más de 90 reuniones celebradas en Rumania y en la ciudad de Washington, el equipo recogió las opiniones de unas 150 personas: funcionarios del gobierno central y gobiernos locales, legisladores y representantes de la sociedad civil, el sector privado, donantes y organismos internacionales de desarrollo.

La encuesta semiestructurada de tipo cualitativo que se llevó a cabo en esas entrevistas se completó con dos encuestas estructuradas: un cuestionario entregado a representantes del gobierno y los donantes, centrado en las relaciones entre ambos, y una encuesta, en gran parte cuantitativa, para la cual se utilizó un cuestionario normalizado. Este

último se administró a una muestra aleatoria de más de 700 personas en todo el país.

La metodología del estudio del caso de Rumania incluyó también el análisis de documentos. Tomados en conjunto, la metodología y los resultados se consideran lo suficientemente representativos y acertados como para extraer inferencias válidas sobre los puntos fuertes y débiles de la evolución de los procesos de desarrollo vinculados al MID en Rumania.

Las personas entrevistadas se seleccionaron en 64 instituciones.

Rumania: Una transición prolongada e incierta

Características singulares del país

En 1989, cuando la economía rumana se aproximaba al derrumbe total, el derrocamiento de Nicolae Ceausescu puso fin a más de 50 años de hegemonía del Partido Comunista. Si bien había coincidencia en que la transición del país hacia una economía moderna acarrearía costos sociales —mientras la democracia y la economía de mercado iban reemplazando a la red de protección social estatal y la economía dirigida—, se suponía que el período de transición sería breve.

Sin embargo, los sucesivos gobiernos rumanos sólo han dado marchas y contramarchas en la ejecución

de las reformas de modernización. La privatización de las empresas estatales ha sido lenta, y la corrupción y las fallas de las instituciones reguladoras han obstaculizado el desarrollo económico del sector privado. Así, pues, a fines del decenio de 1990 hubo tres años de crecimiento económico negativo y una inflación anual de precios al consumidor superior al 80%. Desde 2000, no obstante, la situación ha mejorado. El crecimiento económico superó el 5% como promedio durante 2001–02 y para 2002 la inflación anual había descendido al 23%.

A pesar de las recientes tendencias económicas positivas, el prolongado e incierto período de transición de Rumania ha acarreado elevados costos sociales. El cierre de fábricas, explotaciones agrícolas y minas en todo el país ha incrementado el desempleo. En promedio, aumentó del 6% en 1997 a 8,1% para fines de 2002. Se considera que más de la mitad de quienes no tienen trabajo están desempleados desde hace mucho tiempo.

Con el deterioro de la economía del país en la última mitad de los años noventa, aumentó la tasa de pobreza de Rumania. (Todavía es demasiado pronto para saber si el evidente cambio de rumbo de la economía aliviará esta tendencia). Rumania ha utilizado dos métodos para medir la pobreza. El más reciente indica que la pobreza aumentó unos cinco puntos porcentuales entre 1995 y 2001, desde apenas por encima del 25% hasta casi el 30%, sin mejoras sostenidas siquiera en los niveles de pobreza extrema. Aunque estos últimos fluctuaron en ese período, en líneas generales la tendencia se mantuvo bastante constante (véanse los indicadores sociales y económicos en el Recuadro 5.1).

Hay focos de pobreza de antigua data en las regiones oriental y meridional del país. Los grupos más vulnerables son los jóvenes, las familias monoparentales y las de los desempleados, los hogares rurales y las comunidades romaníes. La población

rumana también sufre graves problemas sanitarios, como lo evidencian las tasas de mortalidad infantil y de esperanza de vida. Como consecuencia del aumento de la pobreza verificado entre 1995 y 2001, se incrementó la disfunción social. Es motivo de especial preocupación para el gobierno y la comunidad internacional el crecimiento del número de niños abandonados atendidos en instituciones, puesto que Rumania tiene una limitada capacidad para abordar los problemas psicosociales y educativos de los niños internados en instituciones en forma permanente. El Banco Mundial y otros donantes han colaborado con el gobierno rumano para reducir gradualmente el número de niños en esa situación alojándolos en hogares sustitutos.

A pesar de que los indicadores sociales van a la zaga de los registrados en otros países de la región, Rumania logró reducir la tasa de mortalidad infantil en alrededor del 30% entre 1989 y 2000, lo que representa un importante avance hacia una mejor calidad de vida. Asimismo, hubo un aumento del consumo y la propiedad de bienes duraderos, como automóviles y viviendas.

En 2000, la ayuda internacional otorgada a Rumania fue equivalente al 1,2% del ingreso nacional bruto y el mayor donante fue la Unión Europea (UE). El resto de la ayuda provino principalmente de otras tres fuentes: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF). La Unión Europea otorgó a Rumania un promedio de US\$620 millones anuales entre 1999 y 2000 en concepto de asistencia previa a la adhesión. Los promedios correspondientes a las instituciones financieras internacionales fueron los siguientes: Banco Mundial, US\$415 millones; FMI, US\$375 millones, y BERF, US\$280 millones.

En general, sin embargo, la población rumana se siente cada vez más decepcionada por la lentitud de la reforma económica y el elevado desempleo,

así como por el consiguiente impacto en muchos indicadores sociales. Se observa una preocupación creciente ante la corrupción y la pobreza; los periodistas mencionan el efecto limitado de las críticas de los medios de comunicación en la adopción de decisiones políticas y el hecho de que el público desaprovecha la oportunidad de manifestar sus críticas a través de los medios de información. Para los ciudadanos rumanos, la única posibilidad de expresar su insatisfacción parece ser el voto, que les permite expulsar de sus cargos a los funcionarios de turno al cabo de su primer mandato.

Estructura del capítulo

En las cuatro secciones siguientes se examina el avance de Rumania respecto de cada principio del MID: marco de desarrollo holístico a largo plazo;

identificación del país con las iniciativas; relaciones de colaboración dirigidas por el propio país, y orientación hacia los resultados (véase la descripción de los principios del MID en la Introducción de este volumen). El examen de cada principio se divide en dos partes: *logros* obtenidos y *dificultades* por superar.

Marco de desarrollo holístico a largo plazo

Logros obtenidos

La adhesión a la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) es la columna vertebral de la concepción

Recuadro 5.1. Síntesis de datos sobre Rumania

POBREZA y SITUACIÓN SOCIAL

	Rumania	Países utilizados como elemento de comparación ^a
2001		
Población, mediados de año (millones)	22,4	67,3
INB per cápita (método del Atlas del Banco Mundial, US\$)	1.720	4.161
INB (método del Atlas del Banco Mundial, miles de millones de US\$)	38,6	279,9

La siguiente información corresponde al último año del que se dispone de datos, 1995–01

Pobreza (porcentaje de la población por debajo de la línea nacional de pobreza)	30	18 ^b
Población urbana (porcentaje del total de población)	55	68
Esperanza de vida al nacer (años)	70	73
Mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos)	19	9
Acceso a fuentes de agua mejoradas (porcentaje de la población)	58	98 ^c
Analfabetismo (porcentaje de la población mayor de 15 años)	2	1 ^c

a. Los países utilizados como elemento de comparación son: Bulgaria, Hungría, Polonia y República Checa.

b. Sólo se dispone de los datos relativos a Polonia.

c. Basado en datos correspondientes a Bulgaria, Hungría y Polonia.

del país a largo plazo³. Para los rumanos, el ingreso en la UE simboliza la oportunidad de sumarse a un sistema regional pacífico, caracterizado por la madurez política y la prosperidad económica. También constituye, en cierta forma, un medio rápido de reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la mayor parte de la población.

El gobierno actual, elegido en 2000, ha elaborado un programa de gobierno para 2001–04, acompañado de un plan de acción preparado por el Ministerio de Desarrollo y Prognosis. Ambos documentos constituyen una estrategia a mediano plazo, cuyo énfasis está puesto en limitaciones y metas económicas originadas, en gran medida, en los objetivos y exigencias de la adhesión a la Unión Europea y la OTAN. El Plan de acción es un marco minucioso que consta de varios capítulos, donde se describen medidas concretas que las autoridades se han comprometido a ejecutar. No es un documento analítico, como lo reconoce el Ministerio, también encargado de supervisar su ejecución.

En el país se observó un alto grado de acuerdo en torno al hecho de que la mencionada adhesión es el camino correcto, lo que resulta sorprendente en vista de la fragmentación política y la multiplicidad de partidos que caracterizan a la democracia rumana. En las elecciones presidenciales de 2000 estuvieron representados ocho partidos políticos y alianzas. Con tantos partidos, es difícil planificar más allá del siguiente ciclo electoral y mucho más lo es comprometerse con una concepción del país a largo plazo.

Según lo previsto, Rumania se convertirá en miembro de la OTAN en 2004 y de la UE en 2007. Si bien el *Acquis Communautaire* de la UE, con sus 31 “capítulos” de leyes y reglamentaciones, tiene por objeto armonizar las prácticas de los países candidatos con las de los países miembros, no proporciona una estrategia coherente y a largo plazo para algunos sectores, entre ellos la mayoría de los sec-

tores relacionados con las políticas sociales (educación, salud y reducción de la pobreza), que cada país debe configurar por sí mismo.

En 2000, el Consejo de Europa publicó el *Memorando para la inclusión social*, donde se exige a cada país miembro y a cada país candidato a la adhesión a la UE la preparación de un *memorando nacional conjunto para la inclusión*. Aunque este requisito no implica la redacción de una estrategia de lucha contra la pobreza, los dirigentes rumanos decidieron que la promulgación de un plan para combatir la pobreza y favorecer la inclusión social satisfaría una importante necesidad del país y, al mismo tiempo, permitiría cumplir ese requisito. En junio de 2002, el Primer Ministro publicó el Plan nacional de lucha contra la pobreza y promoción de la inclusión social, que comprendía recomendaciones para 2002–04 y para un período más extenso, de 10 años.

Dificultades por superar

Si bien en Rumania existe un apoyo generalizado a la adhesión a la OTAN y la UE, al parecer la mayoría de los rumanos no comprende cabalmente las consecuencias que ese paso puede traer aparejadas. Hay varias preguntas por responder sobre este tema: ¿Qué implican los objetivos de la adhesión para la organización económica y social rumana? ¿Qué implican para sus relaciones con la comunidad internacional? ¿Cuáles son los costos económicos, sociales y políticos? Y la más importante de todas: ¿Qué clase de sociedad aspira a tener Rumania dentro de 10 ó 20 años?

Al mismo tiempo, los interesados en el desarrollo rumano están “abrumados por la carga de la preparación de estrategias”. Como se analiza con más detalle en la sección siguiente, “Identificación del país con las iniciativas”, entre 1997 y 2000 Rumania atravesó tres amplios procesos encaminados a trazar una concepción del desarrollo nacional a largo plazo. Los interesados están tratando ahora de que

tanto las autoridades como los donantes dejen de concentrarse en la formulación de políticas a largo plazo y presten más atención a los resultados. El nuevo Plan nacional de lucha contra la pobreza y promoción de la inclusión social puede constituir un medio de trasladar a la práctica las estrategias de reducción de la pobreza.

No obstante, puesto que el Programa de gobierno y el Plan de lucha contra la pobreza no están bien integrados en el presupuesto nacional, es crucial mejorar las relaciones entre estos marcos estratégicos. En general, hay escasa relación entre lo publicado en el presupuesto y lo que se gasta en la práctica; las prioridades presupuestarias no están claramente definidas. En 2002, para abordar estos problemas el Banco Mundial ayudó a preparar un estudio del gasto público.

Identificación del país con las iniciativas

Cuando este principio se aplica correctamente, es el país receptor, y no los organismos de asistencia, quien establece los objetivos de desarrollo y formula las estrategias pertinentes. El proceso implica la participación amplia y regular de los interesados, así como el apoyo público permanente de los máximos dirigentes políticos y la convicción intelectual de los funcionarios clave. Al mismo tiempo, permite reunir consenso en torno a una concepción del desarrollo a largo plazo.

Logros obtenidos

Entre 1997 y 2000, no menos de tres procesos de planificación estratégica tuvieron lugar en

Recuadro 5.2. Visión compartida de Rumania: Consultas de 1999 sobre el MID

Como primer paso en la aplicación de los principios del MID en Rumania a título experimental, el Banco Mundial planificó un amplio proceso de consultas encaminado a forjar la visión común de país que se aspiraba a lograr: en diferentes partes del país se llevaron a cabo 20 reuniones con grupos de interesados, a las que asistieron unos 500 dirigentes del gobierno, el sector privado, la sociedad civil y la comunidad de donantes. "Era la primera vez [en el país] que se pedía la opinión de todos los interesados", dijo un representante de una ONG rumana. "Desde entonces, muchos otros donantes e incluso las autoridades comenzaron a abrir sus puertas a las ONG. El MID representó para las ONG un marco que les permitió comprender qué función podían cumplir y cómo podían ejercer influencia en la práctica".

De la experiencia surgió un plan para institucionalizar el proceso mediante la creación de una Secretaría del MID en la Oficina del Primer Ministro. Aunque la inestabilidad política y el cambio de gobierno tras las elecciones de 2000 malograron el plan, los participantes entrevistados por el equipo a cargo del estudio señalaron dos legados que, no obstante, había dejado la iniciativa de 1999: la identificación de la reducción de la pobreza y el ingreso en la Unión Europea como los principales objetivos de la sociedad rumana. La mayoría de los participantes llegó a la conclusión de que la experiencia de las consultas había sido muy valiosa.

Si bien desde 2000 se ha avanzado en la implementación de los principios del MID, al parecer ni el gobierno ni el Banco Mundial han dedicado suficiente atención a comunicar tales progresos a quienes participaron en las consultas de 1999. La mayoría de los interesados en el desarrollo entrevistados para el estudio consideran necesario revitalizar el MID como medio de reforzar la obligación de las autoridades de rendir cuenta de su proceder.

Rumania, impulsados por tres organizaciones de desarrollo distintas. Para cada uno se llevaron a cabo amplias consultas y muchas personas tomaron parte en dos de los procesos o incluso en los tres.

El primero, la estrategia nacional de desarrollo sostenible, fue respaldado por el PNUD. El segundo, la Visión compartida de Rumania, fue organizado por el Banco Mundial para apoyar a Rumania, primer país en el que se aplicó el MID en forma experimental. El tercero consistió en la elaboración de una estrategia económica a mediano plazo, requisito previo a la adhesión a la Unión Europea. El gobierno elegido en 2000 utilizó muchos de los resultados de esa estrategia para preparar su Plan de acción para 2001–04. Existió una cierta sinergia entre esos procesos. Por ejemplo, algunos dirigentes políticos electos en 2000 habían participado en las consultas relativas al MID celebradas en 1999 y contribuyeron en forma indirecta a la formulación de esa estrategia económica a mediano plazo.

Si bien la adhesión a la UE se ha convertido, de hecho, en la estrategia rumana a largo plazo, hay varios ejemplos recientes —“núcleos”— de procesos de consulta similares al del MID que se están llevando a cabo en el país. Entre los más importantes se cuentan un plan destinado a mejorar las condiciones de Rumania para la actividad económica; la aprobación de la Ley sobre el libre acceso a la información de interés público, inspirada en la Ley estadounidense de libertad de información, y la labor de la Comisión de Lucha contra la Pobreza, dependiente de la Oficina del Primer Ministro. La estrategia de desarrollo del valle del Jiu es resultado directo de las consultas sobre el MID realizadas en 1999 (véase el Recuadro 5.3).

Plan de acción orientado a mejorar el ambiente para los negocios. Es natural que Rumania comenzara la transición posterior al comunismo con un sector privado relativamente reducido. En este país, el crecimiento del sector privado ha sido más lento y la inversión extranjera directa ha sido menor que

en la mayoría de los países de la región. De acuerdo con varios análisis efectuados a fines de los años noventa, los marcos jurídicos, normativos y judiciales rumanos presentaban impedimentos para el desarrollo del sector privado y la inversión extranjera. Por ello el Banco Mundial, mediante el préstamo para ajuste del sector privado otorgado en 2001, suministró recursos para la contratación de un asesor sobre las condiciones para la actividad empresarial. Se asignó esa función a una prestigiosa empresaria rumana, quien solicitó la colaboración de representantes del sector público y el sector privado para trazar el Plan de acción orientado a mejorar el ambiente para los negocios, que tiene por objeto reducir los obstáculos administrativos a la actividad empresarial. La ejecución del Plan de acción está a cargo de una división ministerial creada al efecto. Se han identificado problemas relativos a políticas y a la participación en 13 esferas diferentes y se han adoptado varias medidas específicas.

Ley de libertad de información. El ingreso de Rumania en la OTAN depende, en parte, de que el país afiance el imperio del derecho, la democracia y los derechos humanos, incluido el acceso de la ciudadanía a la información oficial. En vista del pasado comunista del país, permitir el libre acceso a la información ha resultado una empresa compleja. Sin embargo, para fines de 2001, una coalición de legisladores, el Ministerio de Información Pública y grupos rumanos e internacionales defensores de la democracia y los derechos humanos se había movilizado para luchar por la aprobación de la Ley sobre el libre acceso a la información de interés público. Conocida comúnmente como Ley de libertad de información, finalmente fue aprobada con el apoyo tanto del partido gobernante como de la oposición.

Plan nacional de lucha contra la pobreza y promoción de la inclusión social. El plan fue redactado en 2001, con la contribución de los ministerios nacionales, a través de las Comisiones de Diálogo Social

(constituidas por representantes del gobierno, el sector empresarial y los sindicatos). Además, aportaron ideas el Consejo Nacional Económico y Social —también formado por representantes de estas tres categorías—, así como asociaciones integradas por autoridades locales y comités parlamen-

tarios de protección social. Aunque su mandato termina con las elecciones de 2004, los miembros de la Comisión de Lucha contra la Pobreza han elaborado un plan de acción por etapas: además de formular recomendaciones para 2002–04, han brindado una orientación estratégica que abarca

Recuadro 5.3. Desarrollo del valle del Jiu: Modelo regional del MID

El valle del Jiu, que atraviesa serios problemas económicos, se ha beneficiado de actividades de colaboración inspiradas en el MID y orientadas a mejorar la calidad de vida de los pobladores. Región fundamentalmente minera, el valle del Jiu sufrió sucesivas rescisiones de contratos y despidos en masa, que redujeron a menos de la mitad el número de personas empleadas en la industria minera: de aproximadamente 42.000 en 1997 a 18.200 en 2002. Debido a la falta de trabajo en otros lugares y de oportunidades de reconversión laboral, relativamente pocas familias dejaron la zona. Este factor, entre otros, provocó malestar social y, en ocasiones, violentas marchas de protesta.

Fue en estas circunstancias que un equipo integrado por funcionarios del Banco Mundial y de la Secretaría provisional del MID se puso en contacto con representantes del valle a fin de estudiar la posibilidad de aplicar el enfoque participativo del MID a la elaboración de un plan de desarrollo. Durante dos días se realizó en el valle un seminario al que asistió una amplia variedad de participantes y en el que se estableció el sistema que se iba a emplear: un comité directivo de 29 miembros señalaría problemas regionales y posibles soluciones, y un organismo representativo más numeroso aportaría sus observaciones.

El proceso culminó en una estrategia provisional de desarrollo del valle del Jiu, que recogió las opiniones de la población local sobre las necesidades, prioridades y medidas potenciales: el primer ejemplo en la región de un abanico de interesados reunidos para trabajar en aras de un futuro común, pero ¿se llevaría la estrategia a la práctica?

Se produjo una demora que causó bastante preocupación, pero finalmente en el verano de 2002 el gobierno anunció un plan para invertir US\$360 millones en el valle del Jiu. (De los US\$80 millones iniciales, el Banco Mundial y la UE suministrarían US\$7,6 millones). A pesar de algunas diferencias considerables, el plan estatal incorpora importantes elementos de la estrategia trazada por la población local. A continuación se mencionan algunos resultados derivados de la aplicación de los procesos de consultas del MID a la situación del valle del Jiu:

Para la estrategia de desarrollo del valle del Jiu se movilizaron recursos clave.

- Se creó la Asociación del valle del Jiu, foro de interesados locales y regionales.
- Se formó la Comisión Interministerial del Valle del Jiu.
- Se despertó en la población una profunda conciencia de las necesidades de desarrollo regional y de las posibilidades estratégicas.

Los resultados son importantes como modelo para la aplicación del enfoque del MID a otras regiones.

un período de 10 años y se halla en consonancia con los objetivos de desarrollo del milenio.

Dificultades por superar

Si bien es comprensible que los principios del MID hayan perdido preponderancia desde que el ingreso en la UE y la OTAN se convirtiera en faro del desarrollo rumano, muchos de los participantes en las consultas de 1999–00 se sienten decepcionados ante el eclipse del MID. Un funcionario público rumano entrevistado por el equipo a cargo de la evaluación dijo que el ministro de su área había preguntado: “¿Qué pasó con el MID?” A juicio del funcionario, “todavía necesitamos un foro donde debatir cuestiones generales, nacionales e internacionales, [y] donde la sociedad civil pueda expresar su opinión sobre la actuación del gobierno”. Otros participantes manifestaron al equipo su desencanto al comprobar que las expectativas generadas por el novedoso proceso de consultas del MID no se habían traducido en resultados concretos.

No se puede negar que, sin embargo, el gobierno rumano brinda oportunidades de celebrar consultas sobre políticas entre varios interesados, aunque no tan amplias como el proceso del MID de 1999. Por ejemplo, el Consejo Nacional Económico y Social promovió el diálogo social y el Ministerio de Desarrollo y Prognosis organizó consultas con grupos de interesados con el objeto de vigilar el progreso económico del país.

Como señalaron varias de las personas que respondieron el cuestionario para la evaluación, la mayor dificultad estriba en mejorar la eficacia de esas consultas. Entre las medidas propuestas a tal fin se cuentan las siguientes:

- Incluir una muestra representativa de todos los sectores de la sociedad.
- Tratar de obtener la opinión y la participación de especialistas locales.
- Emplear diversos instrumentos, como los medios de información, Internet y reuniones de

grupos de interesados, para comunicar las conclusiones y los resultados.

También se necesita una comunicación más eficiente y eficaz entre los interesados. Una proporción importante de los especialistas en desarrollo y las autoridades con poder de decisión del país coinciden en que mejorar la circulación de información es crucial para la implementación del MID, especialmente en vista de problemas tales como la deficiente capacidad institucional, la pléthora de nuevas normas sin reglamentar y las tendencias a la centralización y sectorización que conspiran contra el enfoque holístico e intersectorial del MID. Los principios del MID también podrían promoverse estableciendo vínculos entre las iniciativas de los “núcleos” similares al MID (por ejemplo, el Plan de acción orientado a mejorar el ambiente para los negocios y las actividades relacionadas con la libertad de información) a través de programas o proyectos de comunicación y otros conexos.

Relaciones de colaboración dirigidas por el propio país

La única economía en transición entre los países escogidos para el estudio, Rumania no dispone de un documento de estrategia de lucha contra la pobreza en torno al cual los donantes puedan organizarse, a diferencia de lo que ocurre con los países de ingreso bajo. Mientras que algunos donantes encuadran su asistencia en la estrategia económica a mediano plazo, el Programa de gobierno y el Plan de acción, la mayoría de los proyectos de ayuda están orientados por los donantes. La coordinación de la asistencia económica global es limitada e ineficaz. El representante de uno de los donantes dio la siguiente explicación: “Efectivamente, el gobierno debería hacerlo, pero el propio gobierno está mal coordinado”. Por otra parte, también es deficiente la

coordinación entre los distintos interesados; salvo algunas excepciones, ni las autoridades del país ni los donantes se ocupan de esa tarea.

Logros obtenidos

En Rumania, la coordinación de la ayuda se limita a los proyectos; en contadas ocasiones, se extiende a algún sector, y jamás a la nación en su conjunto. Sin embargo, hay dos excepciones: los esfuerzos nacionales relacionados con la protección infantil y con el VIH/SIDA.

La Autoridad Nacional para la Protección del Niño se creó en 1999 como respuesta a la creciente preocupación internacional ante el número cada vez mayor de niños abandonados e internados en instituciones en forma permanente.

Un grupo denominado apropiadamente “Grupo de alto nivel” —compuesto por embajadores, altos funcionarios públicos y jefes de las oficinas nacionales de organismos donantes— logró reunir consenso acerca de la conveniencia de reducir gradualmente el apoyo a las instituciones tradicionales de asistencia infantil y ubicar en hogares sustitutos a los niños abandonados. Paralelamente, se respaldan medidas destinadas, ante todo, a evitar el abandono infantil.

El Grupo Ejecutivo de la Autoridad Nacional para la Protección del Niño continúa reuniéndose; está integrado por 20 miembros: 15 representantes del gobierno central y los gobiernos locales, uno de la Federación de ONG y cuatro de organizaciones donantes (la Unión Europea, el UNICEF, la OMS y el Banco Mundial). Entre sus logros figuran reformas estructurales del sistema de protección infantil y una eficiente difusión de la información sobre los programas y la evolución de las políticas entre los participantes.

El otro ejemplo de un grupo nacional formado por interesados de diversos sectores es la Comisión

Intersectorial Nacional contra el VIH/SIDA. Creada por el gobierno ante la inquietud que el problema despertaba en el país y en círculos internacionales, la Comisión desarrolla sus actividades a través de una Secretaría Permanente ubicada en el Ministerio de Salud y la Familia, con el respaldo de seis grupos de trabajo que se ocupan de sendas áreas. Entre otros temas, los grupos se dedican a la protección social, el tratamiento y la prevención de la transmisión de la madre al niño; además, actúan tanto en colaboración con las autoridades nacionales como locales. El presidente de la Comisión tiene su despacho en la Oficina del Primer Ministro, y los vicepresidentes se seleccionan en los ministerios pertinentes, así como en la Unión Nacional de Personas con VIH. Otros miembros son representantes de otros ministerios y organismos, los principales donantes y ONG.

Dificultades por superar

Entre los funcionarios superiores del Ministerio de Finanzas Públicas existe interés en que el país dirija las relaciones de colaboración, en particular para asegurarse de que los proyectos propuestos respalden el Plan de acción que acompaña al Programa de gobierno. En la práctica, sin embargo, existen varias limitaciones: la ausencia de datos sobre la asistencia otorgada a título de donación, la falta de acuerdo en el seno del gobierno o entre los donantes acerca del ministerio que debería encargarse de la coordinación de la ayuda y la deficiente capacidad de las autoridades públicas para dirigir las relaciones de colaboración encaminadas a proveer asistencia.

En parte debido al escaso número de acuerdos y proyectos financiados en forma conjunta, los procedimientos de los distintos donantes varían enormemente, lo que trae aparejados elevados costos de transacción para el gobierno rumano. Además, la falta de coordinación de la asistencia implica que en algunos sectores hay demasiados donantes, de modo que no es posible atender sus

pedidos con comodidad, y en otros, en cambio, la ayuda es insuficiente.

En la esfera de la colaboración se plantean varias preguntas: ¿Qué función deberían cumplir en la coordinación de la ayuda la Unión Europea, el principal donante para Rumania, y los tres siguientes en orden de importancia: el BERF, el FMI y el Banco Mundial? ¿Se debería alentar a más entidades bilaterales de ayuda a financiar programas junto con otros donantes o sería más conveniente que prestaran asistencia para sectores mediante aportes directos al presupuesto nacional?

En la época en que se realizó este estudio, el Ministerio de Finanzas Públicas de Rumania, con la promesa de que recibiría ayuda del PNUD y el Banco Mundial, tenía previsto preparar una amplia base de datos sobre ayuda. Otra medida positiva podría ser la celebración de reuniones periódicas entre el gobierno y los donantes para tratar políticas, estrategias y cuestiones de procedimiento. (La última reunión del Grupo Consultivo sobre Rumania tuvo lugar en 1999). Por último, el gobierno debería concentrar sus recursos y las actividades de reforma en el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la ayuda, y decidir a qué ministerio debería encomendar dicha gestión; teniendo en cuenta la importante función que cumple en el proceso presupuestario, la opción lógica sería el Ministerio de Finanzas.

Orientación hacia los resultados

Si bien en Rumania se han logrado progresos en la aplicación del principio del MID relativo a la orientación hacia los resultados, las actividades se encuentran, en líneas generales, en sus etapas iniciales. En esta democracia que está dando sus primeros pasos, los ciudadanos rumanos deben

aprender a exigir resultados concretos a su gobierno.

Logros obtenidos

Los rumanos, no obstante, han comenzado a exigir a las autoridades que rindan cuenta de su actuación. Con el apoyo de ONG locales y por lo menos un donante bilateral, a fines de 2001 el país aprobó una ley que garantiza la libertad de acceso a la información oficial. El Ministerio de Información Pública ha dado a conocer una guía donde se explica qué información se halla disponible y cómo solicitarla, así como qué otra tiene todavía carácter reservado. Asimismo, la Ley de transparencia permite el acceso de los ciudadanos al proceso de reforma jurídica y normativa exigiendo audiencias públicas sobre las iniciativas pendientes.

La capacidad del gobierno rumano para supervisar los resultados de las actividades de desarrollo e informar sobre ellos todavía es, en general, deficiente. El Ministerio de Salud y la Familia dio un paso importante hacia la obtención de resultados concretos en 1997 cuando puso el acento en la atención preventiva, y actualmente todos los ministerios están adoptando indicadores de resultados como parte de un sistema nacional de elaboración de presupuestos por programas. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer antes de que el gobierno central pueda concretar su objetivo de utilizar la información sobre resultados en la asignación de recursos presupuestarios.

El marco nacional de desarrollo de Rumania, bosquejado en el Programa de gobierno para 2001–04 y el Plan de acción, incluye una extensa lista de objetivos, clasificados en 38 “dominios” (por ejemplo, política financiera, mercado de trabajo y bienestar social). Sin embargo, aunque en el Plan de acción se especifican medidas que contribuyen a cada objetivo, sólo algunos de éstos se miden por medio de resultados cuantificables. Entre las excepciones, cabe mencionar que el déficit presupuestario anual

está limitado a determinado porcentaje del PNB y también está restringido el porcentaje de industrias estatales que se han de privatizar.

El Ministerio de Desarrollo y Prognosis tiene a su cargo la preparación de varios informes sobre la ejecución de los programas estatales. Además del Plan de acción que acompaña al Programa de gobierno, entre ellos se cuentan el Plan económico previo a la adhesión a la UE y el Plan de acción orientado a mejorar el ambiente para los negocios.

Si bien es cierto que el objetivo de reducción de la pobreza enunciado en el Plan de acción correspondiente al Programa de gobierno está respaldado por una sola medida que apunta a los insumos —de modo que no se traza una estrategia bien articulada de reducción de la pobreza—, es indudable que el Plan nacional de lucha contra la pobreza y promoción de la inclusión social (elaborado como preparación para el ingreso en la Unión Europea) es mucho más completo. Uno de sus principales objetivos para 2001–04 es la creación de un sistema de seguimiento destinado a medir los progresos en la ejecución del plan.

Dificultades por superar

El Ministerio de Finanzas Públicas tiene la misión de analizar el presupuesto nacional por sector —con la información suministrada por los ministerios y organismos pertinentes, así como por los gobiernos locales— y luego integrar los presupuestos de cada ministerio en un presupuesto consolidado. El Ministerio admite, sin embargo, que su capacidad para llevar adelante esa tarea es limitada, considerando que su personal apenas comienza a adquirir experiencia en la materia. Por lo tanto, las estimaciones presupuestarias suelen basarse en niveles de gasto anteriores.

El equipo a cargo del estudio escuchó opiniones encontradas sobre la eficacia con que se pueden implementar la Ley de libertad de información y la

Ley de transparencia. Un obstáculo para la aplicación de la primera es el volumen de recursos públicos disponibles: se necesitaría una amplia campaña de educación pública y más personal en todos los organismos. En el caso de la segunda, aunque el gobierno es optimista en cuanto a su capacidad de ejecución, las ONG se preguntan si la ingente tarea de compatibilizar las leyes y estructuras normativas de Rumania con las exigidas para ingresar en la UE no consumirá la energía del país para llevar a cabo esa labor.

Los objetivos internacionales de desarrollo pueden ayudar a estimular la demanda de resultados susceptibles de medición, y las metas fijadas como referencia por la Declaración del Milenio de 2000 de las Naciones Unidas pueden cumplir esa función en Rumania. No obstante, si bien en el Plan de lucha contra la pobreza se imitan en cierta forma las expresiones empleadas para describir los objetivos de desarrollo del milenio, el plan de Rumania contiene muchas menos metas cuantitativas.

Medidas necesarias para mejorar la situación

¿Qué se necesitaría para acelerar el avance de Rumania hacia la medición del éxito de las actividades de desarrollo por los resultados antes que por los insumos utilizados? Según un estudio realizado por el Banco Mundial en 2001, para integrar la gestión basada en los resultados en las estructuras de gobierno rumanas será preciso adoptar seis medidas importantes:

- Asignar claramente la responsabilidad primordial al ministerio pertinente, para garantizar el éxito del sistema de orientación hacia los resultados.
- Intensificar la elaboración de los presupuestos por programas, incluso mediante una auditoría del Tribunal de Cuentas para evaluar las activi-

dades de ejecución de todos los ministerios de operaciones.

- Atribuir a la gestión basada en los resultados un alto grado de prioridad entre los temas que debe atender el gobierno central y fortalecer la capacidad necesaria para llevarla a la práctica.
- Diseñar una estrategia gradual para evaluar el desempeño de los funcionarios de las entidades de gobierno locales.
- Mejorar la capacidad nacional de elaboración de estadísticas.
- Alentar la participación coordinada de los donantes para contribuir a mejorar el desempeño.

Un factor estrechamente vinculado con los anteriores es la necesidad de reforma de la administración pública, tanto en lo que respecta a los sueldos (muchos empleados públicos están tan mal pagados que se ven obligados a buscar un segundo empleo) como a la vinculación progresiva de la remuneración con el desempeño. El Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) ha suministrado los recursos necesarios para asignar a la Oficina del Primer Ministro un asesor que se ocupe de la reforma de la administración pública y, como parte de esa labor, integre a los funcionarios superiores a un sistema basado en el desempeño profesional.

Actualmente, no obstante, el enfoque rumano del desarrollo se basa en los insumos, más que en los resultados; en contadas ocasiones los programas y proyectos se vinculan a objetivos relacionados con la calidad de vida. Si bien es indiscutible que la elaboración de leyes, reglamentos y nuevas estrategias cumple un papel importante en los planes de modernización encaminados a la adhesión a la UE, inscribir toda esa

actividad en el contexto más amplio de los objetivos de desarrollo del milenio podría relacionar el desarrollo del país con las mejoras de la calidad de vida que dirigentes de todo el mundo se han comprometido a lograr. De ese modo, Rumania también podría dejar de recibir ayuda por medio de programas y proyectos inconexos, dirigidos por consultores, para insertarse en un marco de desarrollo más integrado, que preste mayor atención a la medición de los resultados.

Interrelaciones del MID

El proceso nacional de consultas con el cual se inició el MID en Rumania en 1999 esbozó los elementos de una visión integral del desarrollo y sembró las semillas necesarias para que el país hiciera suya esa visión. Lo que podría haberse convertido en un marco de desarrollo a largo plazo quedó relegado a segundo término por los requisitos de adhesión a la Unión Europea y la OTAN, que están configurando las estructuras para el desarrollo del país.

Por lo tanto, la estrategia rumana de adhesión a la UE, expresada en varios instrumentos —la estrategia económica a mediano plazo; el Programa de gobierno y el Plan de acción para 2001–04, y ahora el Plan nacional de lucha contra la pobreza y promoción de la inclusión social— puede considerarse un marco de desarrollo holístico a largo plazo.

El grado de identificación de la sociedad civil, el sector privado y la población en su conjunto con esta estrategia de hecho es, no obstante, una incógnita. Por otra parte, el vínculo de la estrategia con el proceso del presupuesto y el gasto de la nación es endeble; a menos que se lo fortalezca, la estrategia no se podrá llevar plenamente a la práctica. Es más fácil distinguir los vínculos del MID a nivel sectorial y local, al menos en relación con tres principios: estrategia, identificación y colaboración. Los

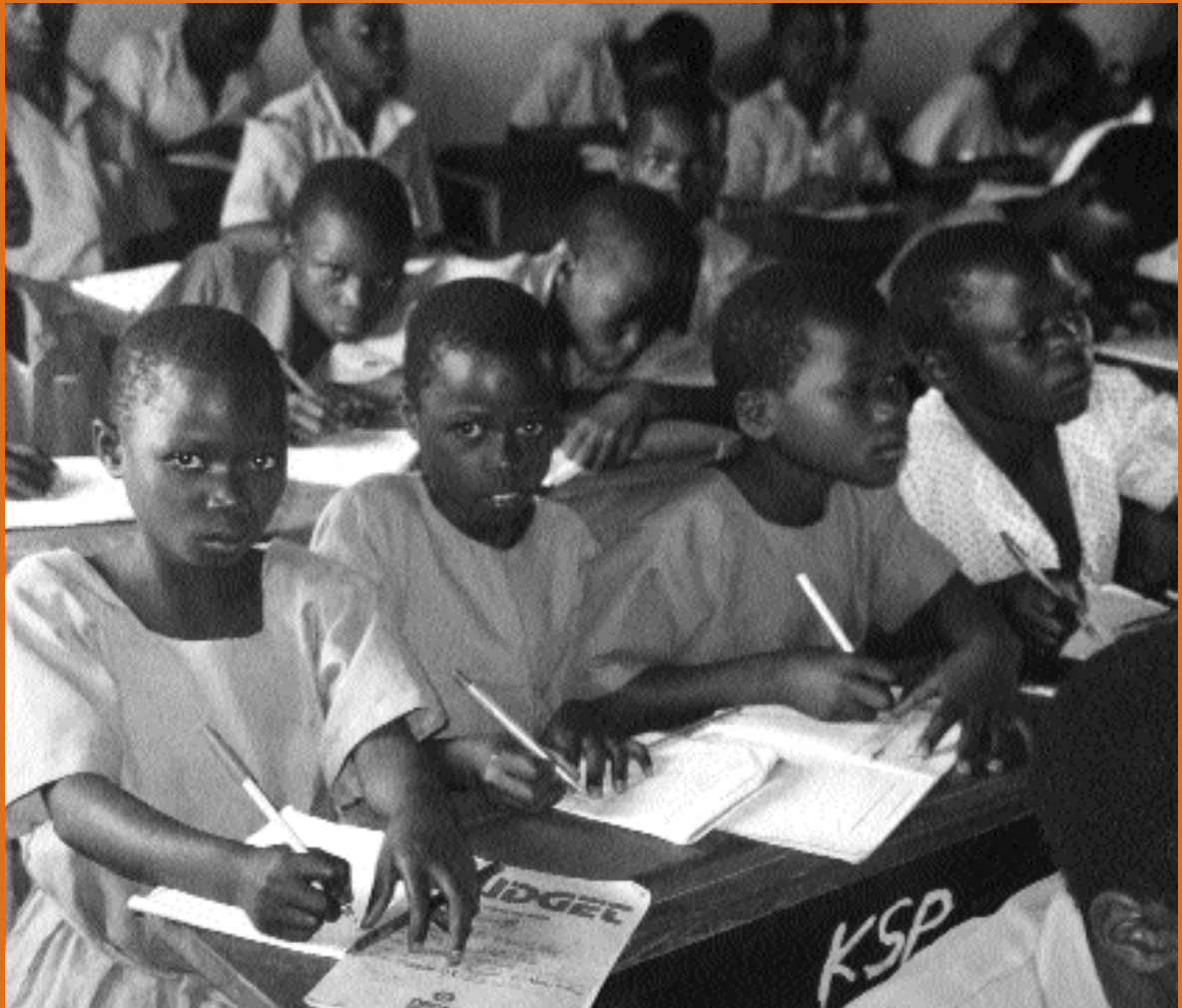
tres se han aplicado, por ejemplo, en el Plan de acción orientado a mejorar el ambiente para los negocios, la Ley de libertad de información y la estrategia para el valle del Jiu.

Propuesta

A pesar de que el MID quedó eclipsado por la importancia especial que Rumania atribuye a la adhesión a la UE y la OTAN, numerosos observadores hicieron notar al equipo a cargo del estudio que una estructura como la del MID seguía siendo necesaria. Como lo señaló un funcionario público rumano: “Todavía se necesita un foro donde la sociedad civil pueda expresar su opinión sobre la actuación del gobierno”. A decir verdad, varios de los dirigentes rumanos entrevistados para el estudio manifestaron interés en revitalizar la iniciativa del MID.

Un primer paso podría consistir en establecer los logros obtenidos que sean similares a los que el

MID procura alcanzar y compararlos con los objetivos iniciales enunciados en 1999. Quizá los donantes —en particular, el Banco Mundial— podrían suministrar un importante apoyo intelectual y financiero a las instituciones y los especialistas rumanos para así impulsar el desarrollo de los “núcleos” del MID existentes en la actualidad (por ejemplo, las actividades relacionadas con el Plan de acción orientado a mejorar el ambiente para los negocios y la Ley de libertad de información), con el objeto de crear redes de colaboración y mecanismos de convocatoria. Concentrarse en los recursos y mecanismos necesarios para el desarrollo de esos núcleos es de importancia crucial para la implementación de un MID descentralizado en Rumania. Los mecanismos correctos podrían ayudar a forjar un amplio consenso en torno al programa de desarrollo del país y asignar a los funcionarios públicos y los asociados internacionales del país la responsabilidad de obtener resultados concretos.



Yosef Hadar

Uganda

Metodología

El estudio del caso de Uganda se llevó a cabo durante una misión que tuvo lugar entre el 25 de octubre y el 23 de noviembre de 2001. Las conclusiones se han estructurado de acuerdo con los cuatro principios del MID: marco de desarrollo holístico a largo plazo; identificación del país con las iniciativas; relaciones de colaboración dirigidas por el propio país, y orientación hacia los resultados. El equipo a cargo del estudio utilizó varios métodos para reunir información y opiniones:

- Examen de documentos.
- Encuesta mediante un cuestionario dirigido a 33 personas del gobierno nacional, un amplio espectro de ONG y varias empresas privadas. (No hubo representantes de iglesias, sindicatos, asociaciones profesionales ni gobiernos locales).
- Entrevistas con personas clave y otros representantes del gobierno nacional y los gobiernos locales, parlamentarios, la sociedad civil y organizaciones del sector privado y representantes locales de los donantes; en total, 150 personas.

El examen de los documentos consistió en un estudio documental de las tendencias económicas, sociales y políticas, a partir del análisis de indicadores de desarrollo correspondientes a los sectores de la educación, la población y la salud, así como de cambios en el perfil de la pobreza y la brecha entre zonas rurales y urbanas.

La encuesta mediante el cuestionario se realizó en reuniones con todos los participantes. Los resultados se dieron a conocer posteriormente a un grupo

de parlamentarios y otras personas que habían respondido a la encuesta. Las entrevistas se dividieron en tres categorías: entrevistas con personas de importancia clave recomendadas o seleccionadas por su conocimiento de los temas en cuestión y su antigüedad en organismos o sectores fundamentales; entrevistas grupales con diferentes interesados, entre ellos algunos miembros del Parlamento y funcionarios públicos, y reuniones grupales con representantes de los Consejos de los Distritos y de la sociedad civil local.

- Se decidió efectuar exámenes detenidos de los sectores de la educación, la salud y el agua y el saneamiento debido al evidente progreso en la aplicación de principios similares a los del MID observado en ellos. Se escogió también a la agricultura por ser el sostén de la economía ugandesa: el 80% de la población vive en zonas rurales.
- La elección de los distritos obedeció a la decisión de presentar diversas situaciones socioeconómicas; se optó entonces por Pallisa, relativamente pobre; Jinja, relativamente rico, y Kamuli, cuya situación es intermedia. La elección tiene, sin embargo, un sesgo regional, ya que los tres distritos se encuentran en la región oriental.

También se observa una limitación metodológica derivada del criterio utilizado para seleccionar a los representantes de los principales grupos de interesados: la mayoría de ellos eran de Kampala, de modo que hay una tendencia a privilegiar a la población urbana. La situación está compensada en parte por la inclusión de organizaciones de la sociedad civil que representan a una gran variedad

de ONG comunitarias (por ejemplo, el foro de ONG de Uganda y DENIVA).

A pesar de estas limitaciones, el equipo a cargo de la evaluación, dirigido por John Eriksson, del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, considera que las conclusiones del estudio presentan un panorama válido de la experiencia de la aplicación del MID en Uganda. Los representantes consultados —150 en total— provienen de la sociedad civil, el gobierno, los donantes, el Parlamento y el sector privado, y se cuentan entre los más versados en los problemas de desarrollo de Uganda. Asimismo, sus opiniones fueron complementadas y corroboradas por distintos documentos.

El equipo a cargo del estudio confía en que todos los elementos, en conjunto, dan una idea bien documentada del avance de la implementación de los principios del MID. Además de John Eriksson, integraron el equipo Mirafe Marcos, del Departamento de Evaluación de Operaciones; David Pedley, del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), y Rosern Rwampororo, consultor.

Uganda: Renacer de las cenizas

Características singulares del país

En los seis países elegidos para el estudio, ya existían algunos elementos del MID para la época en que James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, puso en marcha el MID en 1999. En cinco de ellos, sin embargo, los procesos precursores del MID no tuvieron resultados muy satisfactorios; el principal obstáculo fue la falta de un plan de acción que permitiera adaptar los principios teóricos a la realidad de un presupuesto.

La excepción fue Uganda. No sólo se estaban aplicando en el país principios de desarrollo mucho tiempo antes del lanzamiento oficial del MID, sino que la sistematización de esos principios estuvo acompañada de un plan de acción integral orientado a la reducción de la pobreza. Puesto en marcha en 1997, el Plan de acción para la erradicación de la pobreza estaba —y sigue estando— basado en enfoques sectoriales vinculados a la estructura nacional de gastos a mediano plazo. Otro elemento precursor del MID fue la aceptación, por parte de los donantes, de ese Plan de acción como marco de la asistencia para el país, como lo ilustra el aumento de la coordinación entre los donantes y de la ayuda que éstos prestan para el presupuesto nacional de Uganda.

Uganda elaboró los principios precursores del MID como medio de reunificar un país fracturado tras casi 15 años de guerra civil y mala administración fiscal. Empujada por la necesidad de mantener la seguridad y la estabilidad, la dirigencia de la posguerra se aseguró la participación de diversos sectores en la creación del nuevo gobierno y en la reforma económica, por ejemplo, pidiendo la opinión no sólo de los funcionarios de los ministerios pertinentes sino también de académicos y de representantes elegidos por votación popular. Gracias a ello, el país se identificó ampliamente con el proceso y sus resultados.

La estabilización económica alcanzada por Uganda ha alentado a los donantes internacionales a prestar importantes volúmenes de ayuda; el Banco Mundial es, por un gran margen, el principal proveedor de fondos. De 1998 a 2000, la ayuda internacional financió algo más de dos tercios del gasto público de Uganda y representó el 11% del ingreso nacional bruto (INB) (frente a un promedio del 3% del INB para los países de ingreso bajo). El sector privado también tuvo una reacción favorable ante la mejora de las condiciones económicas: su participación en el PIB aumentó de alrededor del 8% en 1990–91 a un máximo de casi el 12% en 1996–97.

En 1999–00 la inversión privada fue, como promedio, del orden del 11% del PIB.

La combinación de estabilización económica y apoyo de los donantes produjo resultados extraordinarios. La tasa de inflación del país descendió de más del 40% en 1992 a niveles de un solo dígito entre 1994 y 2000. El PIB registró un aumento anual promedio del 6,4% en los años noventa; en 1999–00, fue del 5,1% y en 2001–02, del 5,6%.

Reducción de la pobreza. En 1995, la estabilización económica permitió al gobierno ugandés dirigir su atención a la lucha contra la pobreza en todo el país. Incentivado por el borrador del memorando económico sobre el país preparado por el Banco Mundial, el presidente Yoweri Museveni enco-

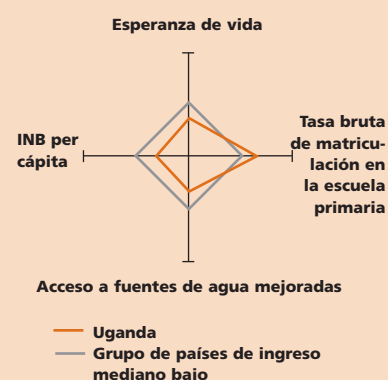
mendó a un grupo nacional de trabajo sobre la erradicación de la pobreza que emprendiera la difícil tarea planteada en el memorando: hacer mucho más para combatir la pobreza. Dieciocho meses de amplias consultas culminaron en el Plan de acción para la erradicación de la pobreza.

Puesto en marcha en 1997 y modificado en 2000, el Plan de acción reconoce que, para reducir la pobreza, es imprescindible el crecimiento económico, pero también deben existir otros factores, entre ellos una acertada gestión de los asuntos públicos y mejoras en la atención de la salud, la educación y la vivienda, así como un mayor acceso de la ciudadanía a los servicios, la información y el empleo (véanse los indicadores económicos y sociales básicos en el Recuadro 6.1).

Recuadro 6.1: Síntesis de datos sobre Uganda

POBREZA y SITUACIÓN SOCIAL	Uganda	África al sur del Sahara	Países de ingreso bajo
2001			
Población, mediados de año (millones)	22,8	674	2.511
INB per cápita (método del Atlas del Banco Mundial, US\$)	260	470	430
INB (método del Atlas del Banco Mundial, miles de millones de US\$)	6,0	317	1.069
Estimaciones más recientes (último año disponible, 1995–01)			
Pobreza (porcentaje de la población por debajo de la línea nacional de pobreza)	35
Población urbana (porcentaje del total de población)	13	32	31
Esperanza de vida al nacer (años)	42	47	59
Mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos)	88	91	76
Malnutrición infantil (porcentaje de niños menores de cinco años)	38
Acceso a fuentes de agua mejoradas (porcentaje de la población)	52	55	76
Analfabetismo (porcentaje de la población mayor de 15 años)	38	37	37
Tasa bruta de matriculación en la escuela primaria (porcentaje de la población en edad escolar)	128	78	96
Varones	132	85	103
Niñas	124	72	88

Diamante de indicadores del desarrollo



Verdadero antecedente del MID por los objetivos fundamentales que establece, el Plan de acción se convirtió en un marco integral de desarrollo a largo plazo centrado en la reducción de la pobreza. En consecuencia, cuando el concepto del MID fue lanzado oficialmente por el Banco Mundial en 1999, el Plan de acción, con su claro reconocimiento del protagonismo del país, se convirtió en el instrumento ideal para la aplicación de los principios del MID, a los que el innovador enfoque ugandés de reducción de la pobreza había efectuado importantes contribuciones.

Dificultades por superar

Si bien Uganda ha alcanzado estabilidad económica y ha logrado reducir considerablemente la pobreza, persisten todavía varias dificultades. Los movimientos insurgentes en dos zonas fronterizas y el costo de la lucha contra el VIH/SIDA constituyen una permanente sangría de recursos. El norte, azotado por los conflictos, es la única región del país donde la pobreza ha aumentado en lugar de disminuir. Por otra parte, aunque Uganda ha comenzado a trasladar la planificación, prestación y gestión de los servicios básicos a los gobiernos locales, queda mucho por hacer para reforzar la capacidad y la competencia profesional en distritos y comunidades, y lograr así que éstos se transformen en conductos eficaces para la prestación de servicios.

Además, si bien es cierto que el elevado nivel de ayuda internacional que recibe Uganda, tanto en concepto de donación como de préstamo, es indudablemente una ventaja, también acarrea dificultades: una proporción creciente está estructurada como aportes directos al presupuesto general o a sectores específicos, y los donantes consideran que puede haber más problemas de rendición de cuentas con estos fondos que con la ayuda para proyectos. Asimismo, la apreciación del tipo de cambio y la carga insostenible de la deuda también se han convertido en problemas.

Estructura del capítulo

En las cuatro secciones siguientes se examina el avance de Uganda respecto de cada principio del MID: marco de desarrollo holístico a largo plazo; identificación del país con las iniciativas; relaciones de colaboración dirigidas por el propio país, y orientación hacia los resultados (véase la descripción de los principios del MID en la Introducción de este volumen). El examen de cada principio se divide en dos partes: *logros* obtenidos y *dificultades* por superar.

Marco de desarrollo holístico a largo plazo

Logros obtenidos

Preponderancia del papel del Plan de acción para la erradicación de la pobreza. El Plan de acción para la erradicación de la pobreza se ha afianzado como marco estratégico para el desarrollo ugandés. Es bien conocido por los funcionarios del gobierno central y los distritos, los miembros del Parlamento, las principales organizaciones de la sociedad civil y los representantes del sector privado. El plan de acción, que hace las veces de marco integral de desarrollo para Uganda, tiene varias características esenciales:

- *Articulación integral de los objetivos* encaminados no sólo a la reducción de la pobreza sino también a su erradicación. Muchos de los objetivos secundarios del Plan de acción están incluidos entre los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), enunciados más recientemente y también compartidos por las instituciones de asistencia internacionales. Varias de las metas del Plan de acción son incluso más ambiciosas que las de los ODM.
- *Importancia práctica*, puesto que el Plan de acción ha inspirado planes de acción sectoriales que abarcan de cinco a 10 años. El trabajo conjunto del gobierno, la sociedad civil y los

donantes en un sector durante varios años ha dado como fruto estrategias realistas que vinculan los planes a los recursos disponibles.

- *Estricta disciplina presupuestaria*, debido a la vinculación del Plan de acción con la estructura de gastos a mediano plazo. Una dirección firme, respaldada por una situación económica estable, alienta el cumplimiento del presupuesto.
- *Dinamismo*, puesto que el Plan de acción se actualiza periódicamente para ajustarse a los cambios en las necesidades de la población pobre detectados en estudios confiables emprendidos para efectuar un seguimiento de las tendencias de la pobreza.

Al ser ampliamente reconocido como principio rector de la lucha contra la pobreza, autorizado y de carácter práctico, el Plan de acción para la erradicación de la pobreza desempeña otro papel relacionado con la ayuda. Un resumen del plan cumple la función de documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), cuya preparación es requisito para solicitar un alivio adicional de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El gobierno ugandés ha sostenido con éxito que, puesto que el Plan de acción ya constituye un documento de estrategia de reducción de la pobreza, no sería atinado utilizar los limitados recursos humanos disponibles para la elaboración de otro documento muy similar. El Banco Mundial contribuye a la ejecución y supervisión del Plan de acción/DELP de Uganda mediante créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza, que anteriormente iban dirigidos a sectores específicos del Estado.

El ahorro obtenido gracias al alivio de la deuda (para 2000–01, US\$98 millones) ha dejado espacio en el presupuesto nacional para financiar actividades de reducción de la pobreza y efectuar el seguimiento de los resultados. Aunque, natural-

mente, es muy beneficiosa, la liberación de recursos mediante la Iniciativa para los PPME también despierta muchas expectativas, que deben abordarse con cuidado. Uganda ha creado el Fondo para la reducción de la pobreza que permite identificar esos recursos dentro del presupuesto y rendir fácilmente cuenta de su uso.

Dificultades por superar

Financiamiento del Plan de acción y expectativas. Puesto que no todos los programas del Plan de acción se pueden financiar a mediano plazo, se deben adoptar difíciles decisiones para establecer un nuevo orden de prioridad entre los gastos, movilizar recursos adicionales, recortar costos y reducir o ampliar algunas de las metas del Plan, todo lo cual requiere una firme disciplina presupuestaria. Las autoridades se han comprometido a preparar una estructura de gastos a largo plazo donde constarán en detalle las necesidades de financiamiento del plan de acción y las asignaciones se distribuirán en consonancia con los costos señalados en el Plan.

Identificación del país con las iniciativas

Logros obtenidos

Firme compromiso de los máximos dirigentes con la reforma. Desde que se logró poner freno a la inflación en 1992–93, los funcionarios públicos de más alto rango han demostrado un firme compromiso con las principales reformas económicas y las estrategias de desarrollo orientadas a reducir la pobreza. También han facultado a funcionarios de menor nivel para diseñar y ejecutar estrategias de erradicación de la pobreza.

Existencia de una institución hábil para sacar provecho de reformas anteriores. Con la conducción de un secretario permanente con visión de futuro, secun-

dado por un equipo económico sumamente competente, el Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico (MFPED) sacó partido de su exitosa implementación de las reformas macroeconómicas para convertirse en el principal arquitecto del Plan de acción para la erradicación de la pobreza. El MFPED ha alentado a los ministerios sectoriales a concentrarse en la reducción de la pobreza y también ha instado a otros interesados —la sociedad civil, los donantes y las ONG— a aumentar su participación en la formulación de políticas encaminadas a reducir la pobreza y en el seguimiento de los resultados. El MFPED ha contribuido a la adopción de la planificación sectorial, vinculando la elaboración del presupuesto con los planes de inversión estratégicos de los ministerios sectoriales; tanto éstos como los grupos de trabajo sectoriales realizan actualmente importantes aportaciones al proceso presupuestario.

Avances en la integración de los donantes en el proceso presupuestario. La creciente apertura del proceso de elaboración del presupuesto ha impulsado a algunos donantes a integrar el financiamiento en el sistema presupuestario del gobierno y a formular sus compromisos en las primeras etapas del ciclo presupuestario. En consecuencia, el gobierno tiene un mayor control sobre el proceso de preparación del presupuesto, lo que ha permitido mejorar la eficiencia y la eficacia de la asignación de gastos. Por otra parte, el aumento de los recursos financieros directamente a disposición de los ministerios sectoriales ha incentivado a éstos a diseñar planes sectoriales.

Actuación del MFPED como principal coordinador de la actividad de los donantes y los grupos de trabajo sectoriales. El Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico ha forjado acuerdos entre donantes y los ministerios sectoriales para colaborar en el seno de los sistemas y marcos gubernamentales. Ha contribuido a este cambio la voluntad de algunos donantes —en especial el Banco Mundial y el Departamento de Desarrollo

Internacional del Reino Unido (DFID)— de dejar de ser ejecutores de los programas para transformarse en sus *financistas*. Asimismo, el gobierno ha consolidado diversas unidades de coordinación de la asistencia dispersas en distintos ministerios en un Departamento de Coordinación de la Ayuda, dependiente del MFPED. De este modo, se ha logrado mantener los proyectos financiados por los donantes dentro de los límites de los planes de inversión sectoriales y en muchos casos se ha evitado que los donantes indujeran a los ministerios sectoriales a encarar proyectos centrados en prioridades definidas por los donantes y no por el país. Todas las propuestas de proyectos financiados por donantes deben tener la aprobación del Departamento de Coordinación de la Ayuda y el Comité de Desarrollo del país, que está presidido por el MFPED.

Uso innovador del espacio fiscal obtenido por el alivio de la deuda y por el apoyo de los donantes para combatir la pobreza. Además de insistir en la disciplina fiscal, el MFPED tomó la iniciativa de aplicar suma prudencia en la obtención de préstamos y la gestión de la deuda. El Ministerio negoció reducciones considerables y reprogramaciones del servicio de la deuda con la mayoría de los acreedores bilaterales, y elaboró estrategias que permitieron eliminar prácticamente todos los préstamos comerciales y liquidar la mayor parte de los pagos en mora y las penalizaciones. Asimismo, estableció una política de “donaciones en lugar de préstamos”. En aquellos casos en los que el financiamiento mediante préstamos es la única opción, sólo permite el endeudamiento en condiciones muy favorables, similares a las otorgadas por la AIF.

Traspaso del poder y la toma de decisiones del gobierno central a los gobiernos locales. La radical descentralización dispuesta por la Ley sobre los gobiernos locales, de 1997, está reforzando la identificación del país con las iniciativas, al dar a las autoridades locales, y a la ciudadanía que las eligió, el control de una varie-

dad más amplia de políticas y decisiones. Varios donantes están colaborando para fortalecer la capacidad de los distritos. Entre ellos se cuentan el Banco Mundial, a través del Programa de desarrollo de los gobiernos locales, y USAID, mediante un proyecto para reforzar la descentralización. Si bien el proceso de descentralización ha tenido resultados dispares, en general ha acercado mucho a la ciudadanía la planificación de políticas y la adopción de decisiones.

Mayor identificación del país con las iniciativas mediante la participación de la sociedad civil. De las entrevistas, las respuestas a los cuestionarios y los documentos pertinentes surge que el gobierno ha ampliado la identificación del país con el Plan de acción para la erradicación de la pobreza al disponer la participación de la sociedad civil en:

- Las revisiones del Plan de acción.
- El seguimiento de la actuación del Fondo para la reducción de la pobreza.
- El proceso presupuestario anual, mediante la intervención en los Grupos de trabajo sectoriales que preparan los documentos sobre el plan presupuestario.

No obstante, las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado y las autoridades locales de zonas aisladas suelen estar excluidas de ese proceso.

Participación activa del gobierno y las organizaciones de la sociedad civil en las reuniones del Grupo Consultivo. En los tres últimos años, las reuniones del Grupo Consultivo, que tienen por objeto examinar las relaciones entre el gobierno y los donantes, se realizaron en el país y fueron presididas en forma conjunta por el Banco Mundial y el gobierno ugandés. En ellas participó un amplio espectro de partidos.

Dificultades por superar

Fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para que el gobierno central pueda continuar delegando atribu-

ciones en ellos. El gobierno central financia a los distritos por medio de subvenciones condicionales e incondicionales. Mientras que las primeras permiten al gobierno central asegurarse de que los gastos son compatibles con el Plan de acción para la erradicación de la pobreza, las condiciones impuestas también reducen la capacidad de los gobiernos locales para actuar ante las distintas circunstancias que se puedan presentar.

Sin embargo, a fin de dar a los gobiernos locales mayor libertad para distribuir los recursos, primero será necesario:

- Reforzar la capacidad de los gobiernos locales empleando mecanismos que sean impulsados por la comunidad y tengan en cuenta a la mujer.
- Asegurar el desembolso puntual de los fondos que se destinan a gobiernos locales e instituciones tales como las escuelas.
- Mejorar el control y el seguimiento del flujo de fondos.
- Ofrecer mejores condiciones de empleo al personal local, especialmente en zonas alejadas y difíciles.

Aumentar los ingresos nacionales para reducir la dependencia de la ayuda. El país se identificará más con las iniciativas cuando el presupuesto dependa en menor grado del financiamiento externo. (El 57% del presupuesto de los ejercicios de 2000–01 fue financiado por medio de donaciones y préstamos de donantes). Para recuperar el equilibrio se requerirá un crecimiento económico sostenido y/o el aumento de la participación de los ingresos nacionales en el PIB, muy baja en la actualidad; una recaudación impositiva más eficiente podría contribuir a este último objetivo.

Crear un ambiente propicio para el sector privado. Las políticas económicas de Uganda requieren un crecimiento impulsado por el sector privado. Todas las

partes coinciden en que es acertado dedicar atención especial a la eliminación de los obstáculos que aún entorpecen la inversión privada y las exportaciones, como lo prescribe la Estrategia de competitividad a mediano plazo. De ahí en más, no obstante, el gobierno deberá actuar con cautela para cerciorarse de que el sector privado, por el deseo de recibir un apoyo más dinámico, no lo empuje a implementar medidas que podrían desembocar en una asignación desacertada y costosa de los recursos en inversiones que no produzcan resultados económicos positivos.

Reafirmar el papel de la sociedad civil. Si bien en 1991 el Parlamento rechazó una nueva ley de inscripción de ONG, la comisión responsable la devolvió al Ministerio del Interior y no le ha sido regresada todavía. Dependiendo de la redacción definitiva con que se sancione, la ley podría reafirmar la participación de las ONG en el proceso de desarrollo o bien coartar su actuación; muchas ONG consideran que la ley es un intento de limitar el papel de la sociedad civil. Por su parte, algunos miembros del Parlamento entrevistados para el estudio criticaron sin ambages lo que consideran una intervención excesiva de las numerosas ONG existentes vinculadas al desarrollo. Manifestaron que esas organizaciones carecen de representatividad y capacidad suficientes y no cumplen cabalmente su obligación de rendir cuentas. Asimismo opinaron que tales ONG están acaparando la atención de las autoridades y los donantes, quienes, de otro modo, darían mayor cabida al Parlamento, actitud que sus miembros verían con buenos ojos.

Evolución del papel del Parlamento. La Ley del presupuesto de 2001 otorgó al Parlamento mayor participación en el proceso presupuestario. Varios de los consultados para la evaluación del MID estiman que la ley tiene puntos a favor y en contra. Como hecho positivo, señalan que la creación de un nuevo comité permanente de presupuesto y una oficina de presupuesto que cumplirá funciones de apoyo puede favorecer los contactos constructivos con el Ministerio de Finanzas, Planificación y

Desarrollo Económico, lo que profundizaría la identificación del país con las iniciativas sin comprometer el marco integral de desarrollo a largo plazo. Como hecho negativo, mencionan que la inclusión del Parlamento en las etapas iniciales del proceso de distribución de recursos ha despertado la preocupación de que puede resultar más difícil mantener una estricta disciplina presupuestaria.

Relaciones de colaboración dirigidas por el propio país

Logros obtenidos

Coordinación de la asistencia de los donantes con el Plan de acción para la erradicación de la pobreza. Varios factores han contribuido a una mejor coordinación de la ayuda externa con el Plan de acción:

- El proceso presupuestario que vincula el Plan de acción con la estructura de gastos a mediano plazo es riguroso.
- El Departamento de Coordinación de la Ayuda y el Comité de Desarrollo han mejorado su eficacia para seleccionar y examinar proyectos.
- Ha aumentado la ayuda presupuestaria prestada por los donantes.
- Los donantes que todavía prestan ayuda para proyectos se han esforzado por coordinar su apoyo con el Plan de acción. El Banco Mundial se halla a la vanguardia entre los donantes que procuran armonizar sus estrategias de asistencia con la estrategia nacional de desarrollo, entre los que se cuentan el DFID, Irish Aid, el Organismo Noruego de Desarrollo Internacional (NORAD), el Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (OSDI), los Países Bajos, y la Unión Europea.

Progresos en los enfoques sectoriales y el crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza. Al exigir a todos

los asociados que piensen y actúen tomando en cuenta cada sector en su totalidad, los enfoques sectoriales promueven la coordinación con el Plan de acción. Normalmente, un enfoque de esta índole comprende una política sectorial, un plan de inversiones estratégicas a largo plazo convenido de mutuo acuerdo y un mecanismo de examen del sector, establecido en forma conjunta. Gracias a los enfoques sectoriales, en Uganda los donantes prestan un grado relativamente alto de ayuda para el presupuesto y han normalizado (“armonizado”) en gran medida sus procedimientos. Por ejemplo, en los enfoques sectoriales sobre educación y salud, el 50% de la asistencia está constituido por aportes al presupuesto. Los donantes consideran que el examen sectorial conjunto cumple, en líneas generales, sus requisitos en materia de informes (véase el Recuadro 6.2).

Se han registrado también otros progresos; si bien el crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza de Uganda dispone la prestación de ayuda para el presupuesto conforme a una política centrada inicialmente en tres sectores (educación, salud y abastecimiento de agua), ahora

incluye también reformas del sector público que abarcan diversas esferas.

Ampliación del mandato de los grupos de trabajo sectoriales encargados del presupuesto. El gobierno ha pedido a estos grupos de trabajo, que normalmente sólo se reúnen durante el proceso del presupuesto para preparar los documentos sobre el plan presupuestario, que amplíen sus actividades y elaboren indicadores de producción y de resultados para sus respectivos sectores. También les ha pedido que consideren la posibilidad de llevar a cabo, en forma permanente, tareas de seguimiento y evaluación.

Dificultades por superar

Vulnerabilidad de la ayuda para el presupuesto. La ayuda presupuestaria no destinada a fines específicos puede ser utilizada para cubrir cualquier gasto del Estado. En entrevistas realizadas para el estudio de este caso, algunos donantes que están prestando apoyo presupuestario sin restricciones de ningún tipo han expresado su preocupación ante la reacción desfavorable que tendrían sus gobiernos si hubiera un aumento del gasto ugandés en defensa, los conflictos fronterizos o la evidencia de corrupción,

Recuadro 6.2. Un elemento esencial: El examen sectorial conjunto

El examen sectorial conjunto tiene por objeto permitir al gobierno, los donantes y otros interesados, entre ellos, un amplio espectro de ONG, estudiar las estrategias y el desempeño, y proponer cambios en las políticas sectoriales y la asignación de recursos para el siguiente año. Por ello, los participantes consideran que dicho examen es esencial para un enfoque sectorial eficaz.

Entre los beneficios que ofrece se encuentran una mayor coordinación estratégica; un grado más alto de uniformidad en las adquisiciones, la elaboración de presupuestos y los desembolsos, y una mayor especialización de los donantes en las áreas de su competencia. (El Banco Mundial, por ejemplo, está reduciendo el número de sectores en los que interviene; en el futuro su cartera se dividirá entre operaciones de apoyo a cuatro sectores por medio del crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza —educación, salud, desarrollo rural y agua— y a grandes proyectos de infraestructura, por ejemplo, del sector eléctrico).

Como ejemplo de los beneficios del examen sectorial conjunto se puede citar la experiencia de los sectores de la educación y la salud en Uganda, donde el número de actividades negociadas mutuamente por los donantes se redujo en forma abrupta los dos últimos años: de 59 pasó a siete en educación, y de 32 a 10 en salud. También los costos de transacción disminuyeron drásticamente.

puesto que podría considerarse que dicho apoyo contribuye a gastos desaconsejables, como los militares. (El hecho de que en Uganda el diálogo con los donantes y otros interesados abarca el programa completo de gastos financiados por el gobierno y los donantes, incluso los topes en los gastos de defensa, reduce la solidez de este argumento).

Con el objeto de aplacar esas preocupaciones, el gobierno ugandés ha incluido dos garantías en el Plan de acción para la erradicación de la pobreza. La primera es el compromiso permanente de mantener los gastos de defensa en el 2% del PIB; la segunda es el aumento de la proporción del gasto público asignado al Fondo para la reducción de la pobreza.

Ampliación de la frontera de los enfoques sectoriales. En el Plan de acción para la erradicación de la pobreza se estipula que, con el tiempo, el Plan debe ejecutarse en todas las esferas mediante enfoques sectoriales. No obstante, el diseño de un enfoque sectorial coherente es particularmente difícil en áreas donde intervienen varios ministerios que tienen intereses diferentes y compiten por las asignaciones presupuestarias; la administración pública es uno de esos casos.

Idear un enfoque compartido también es difícil para sectores como el del desarrollo social, que logran los resultados más eficaces mediante una colaboración estrecha entre varios ministerios. Por otra parte, las diferencias entre los interesados respecto de las prioridades estratégicas pueden ser mayores en algunos sectores (por ejemplo, agricultura) que en otros. El segundo crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza proporciona un marco y procesos destinados a mejorar la coordinación y salvar las dificultades que puedan presentarse en relación con la colaboración.

Mayor armonización de procedimientos y prácticas. Aun cuando los enfoques sectoriales —especialmente en educación y salud— han permitido uni-

formar los procedimientos de los donantes en materia de presupuestos, desembolsos, adquisiciones, presentación de informes y evaluación, los ministerios sectoriales continúan reclamando mayores progresos, especialmente en la ayuda para proyectos. (Los ministerios afirman que son particularmente complicadas las normas del Banco Mundial sobre adquisiciones). Cumplir con diferentes procedimientos de varios donantes representa una carga administrativa para el gobierno y aumenta los costos de transacción.

Colaboración para mejorar la capacidad de prestar servicios. Uno de los problemas que se plantea al gobierno y sus asociados en la tarea del desarrollo consiste en hallar medios más eficaces de fortalecer la capacidad del gobierno central y los gobiernos locales, de modo que la ayuda pueda destinarse a atender necesidades detectadas por el propio país y las autoridades de los distritos. También sería conveniente abandonar prácticas que van unidas a la asistencia técnica otorgada en función de la oferta —la ayuda que satisface necesidades del donante— y suelen conspirar contra el fortalecimiento de la capacidad nacional y local. Por ejemplo, la existencia de las unidades de ejecución de proyectos continúa siendo un factor de irritación para las autoridades, quienes consideran que las decisiones adoptadas por las unidades en relación con la asistencia técnica no obedecen a las preferencias del gobierno, sino a las de los donantes. A juicio de las autoridades, otra desventaja de esas unidades es su escala de salarios: como las retribuciones que pagan suelen ser más altas que las del Estado, pueden provocar resentimiento y distorsiones.

Gestión de los costos de transacción de las relaciones de colaboración. Si bien es cierto que en Uganda los beneficios de la coordinación de la ayuda entre los distintos sectores continúan superando a los costos, los costos de las comunicaciones necesarias para llevar adelante esas relaciones de colaboración entre donantes y gobierno no son menores. Como preparación para el segundo cré-

dito de apoyo a la lucha contra la pobreza, el gobierno examinó los mecanismos de coordinación intersectorial con el propósito de simplificarlos y reducir los costos tanto para el Estado como para los donantes.

Evaluación mutua del desempeño. El gobierno y los asociados en la tarea del desarrollo evalúan mutuamente su desempeño, en distinto grado, mediante mecanismos de coordinación sectoriales e intersectoriales. Un seminario sobre principios de colaboración, celebrado en septiembre de 2001, constituyó un examen intersectorial del desempeño de todos los participantes en la cooperación para el desarrollo. La organización periódica de exámenes semejantes constituiría un medio de perfeccionar permanentemente los objetivos, contar con datos de referencia y evaluar mutuamente los progresos obtenidos en la dirección de las relaciones de colaboración por el propio país.

Superación de las dificultades macroeconómicas. La ejecución del Plan de acción para la erradicación de la pobreza, sumada al traspaso de la responsabilidad de la prestación de servicios a los gobiernos locales, ha provocado un gran aumento de la demanda de servicios públicos a nivel local. No obstante, si un donante desea prestar ayuda adicional para el presupuesto a fin de atender esa demanda creciente durante el ejercicio presupuestario, la oferta será rechazada por el Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico si supera el tope máximo anual establecido en la estructura de gastos a mediano plazo. Para determinar los verdaderos efectos macroeconómicos de los flujos crecientes de asistencia es preciso comprender mejor las relaciones existentes entre la afluencia de ayuda, el tipo de cambio real y el aumento de la productividad. El gobierno y el Banco Mundial, junto con uno o dos donantes más, están llevando a cabo un estudio empírico que brindará más información sobre estas relaciones.

Orientación hacia los resultados

Logros obtenidos

El seguimiento y el análisis de los resultados prácticos como elementos esenciales del Plan de acción para la erradicación de la pobreza. En 1995, inmediatamente después de iniciado el amplio proceso de formulación del Plan de acción, la necesidad de *analizar y utilizar* la información sobre los resultados surgió como elemento positivo del Plan. Esa necesidad se vio estimulada también por la creación del Fondo para la reducción de la pobreza, la descentralización y el aumento de la participación de la sociedad civil en el seguimiento del desempeño y los resultados. Los requisitos de los donantes en materia de información han incentivado, asimismo, la capacidad de recopilación de información sobre resultados, aunque no necesariamente el análisis y el uso de dichos datos en el país.

Una trascendental estrategia de seguimiento y evaluación de la pobreza. La estrategia, anunciada por el ministro de finanzas en junio de 2002, tiene tanto objetivos a mediano plazo como a largo plazo y abarca la totalidad de los sistemas del gobierno. Entre sus principales elementos se cuentan una evaluación sistemática del proceso de elaboración del presupuesto nacional y el seguimiento de los fondos destinados a las esferas designadas como prioritarias por el Fondo para la reducción de la pobreza. La estrategia se está incorporando en el proceso presupuestario por etapas: los ministerios sectoriales suministran datos sobre insumos y productos, y la información acerca de las repercusiones de aquella para los programas de desarrollo se obtendrá a partir de encuestas y estudios periódicos (como la encuesta demográfica y sanitaria, realizada cada cinco años, y la encuesta anual nacional sobre prestación de servicios).

La función de la sociedad civil en el seguimiento de la información sobre resultados. La participación

Recuadro 6.3. Seguimiento comunitario de los avances en la reducción de la pobreza

Uganda Debt Network, organización de la sociedad civil que ha tomado la iniciativa de seguir los progresos en la lucha contra la pobreza, trabaja con organizaciones de base comunitaria para cumplir su misión. Por ejemplo, ha ayudado al Comité de seguimiento de la pobreza del distrito de Kamuli a verificar la eficacia de los desembolsos del Fondo para la reducción de la pobreza mediante:

- La organización de diálogos con representantes cuyos cargos son electivos.
- La recopilación de información de base en escuelas primarias, centros de salud y unidades administrativas locales.

Las conclusiones se presentaron en un seminario a todos los grupos de interesados. Mientras que los representantes con cargos electivos tomaron los resultados como crítica personal, el personal técnico del distrito los ha utilizado para trazar un plan integral encaminado a subsanar las deficiencias detectadas. El Comité de seguimiento de la pobreza del distrito de Kamuli se ocupó de supervisar la tramitación ulterior ante los departamentos oficiales pertinentes; entre otros beneficios, se ha logrado mejorar el cumplimiento de los plazos de entrega de medicamentos a las unidades sanitarias locales.

tanto del gobierno como de organizaciones de la sociedad civil en el seguimiento del uso del dinero del Fondo para la reducción de la pobreza se ha convertido en una fuerza poderosa, que promueve la transparencia en el uso de los fondos. Los representantes de la sociedad civil consideran que la supervisión del gasto público por las comunidades es una de las iniciativas más importantes adoptadas para mejorar la calidad de los servicios para los pobres.

Los objetivos de erradicación de la pobreza imitan —y en ocasiones superan— a los objetivos de desarrollo del milenio. Uganda ha ajustado los ODM al marco y los plazos del Plan de acción para la erradicación de la pobreza y otros documentos conexos, como el plan estratégico de inversiones en educación. En varios casos —pobreza, educación, VIH/SIDA y agua potable— las metas de Uganda son más ambiciosas que las de los propios ODM. Asimismo, los progresos obtenidos hasta el momento permiten suponer que son asequibles, siempre que se disponga del financiamiento necesario y se aborden los problemas relacionados con la calidad (motivo de inquietud, por ejemplo, en las esferas de la educación, el abastecimiento de agua y el saneamiento).

Dificultades por superar

Garantías de cumplimiento. La corrupción generalizada, que se hace patente en encuestas y en anécdotas relatadas, es motivo de gran preocupación para el gobierno y las entidades de desarrollo. Constituye un impedimento para el aumento de la inversión extranjera y la ayuda para el presupuesto. Si bien la reforma de sueldos aún pendiente reducirá uno de los incentivos para la corrupción, la aplicación enérgica de medidas complementarias será un desafío permanente. Entre ellas se cuentan la campaña en curso para combatir la corrupción y los esfuerzos por reformar el sistema de adquisiciones, mejorar la supervisión financiera y aumentar la transparencia de las cuentas en todos los niveles. Asimismo, el segundo crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza comprende asistencia para las actividades dirigidas a combatir la corrupción.

Aún no se ha institucionalizado una supervisión eficaz de la prestación de servicios. Los principales funcionarios públicos entrevistados señalaron la necesidad de realizar más auditorías “rentables” a fin de mejorar la prestación de servicios para los pobres. Entre el personal de operaciones no existe una cultura arraigada de generar y utilizar información sobre resultados, así como tampoco existen fuertes

incentivos para ello. Las organizaciones de la sociedad civil sólo podrán cumplir una función más importante en la vigilancia de la prestación de servicios si reciben ayuda para reforzar su capacidad en esa materia.

Uso de la información sobre resultados: Elaboración del presupuesto y gestión orientadas a los resultados. Si bien Uganda ha sido pionera, entre los países de ingreso bajo, en la introducción de dos mecanismos importantes para la aplicación de la información sobre resultados al mejoramiento del desempeño, ninguno de ellos está funcionando a pleno. Los dos sistemas son el de elaboración del presupuesto orientada a los resultados (empleado en el MFPEP), que suministra información para el proceso presupuestario, y el de gestión orientada a los resultados (implementado en el Ministerio de Servicios Públicos), que provee datos para los procesos de evaluación del desempeño institucional e individual. Ambos sistemas se desarrollaron en forma independiente en distintos ministerios; para aprovechar al máximo su potencial, deberían integrarse o armonizarse. El segundo crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza incluye medidas encaminadas a coordinar mejor las dos iniciativas.

Secuencia y fortalecimiento de las relaciones entre los principios del MID

Del análisis de la experiencia ugandesa se desprende la importancia de reforzar las relaciones entre los principios del MID y establecer un orden de sucesión entre ellas. En primer lugar se produjo la identificación del país con los principios, como quedó demostrado cuando Uganda decidió que las reformas macroeconómicas básicas y la liberalización de los mercados eran esenciales. Luego fue el turno de la estrategia de desarrollo holística, el Plan de acción para la erradicación de la pobreza. Implementado a través de la estructura de gastos a mediano plazo, el Plan de acción refleja duras deci-

siones presupuestarias que, a su vez, corresponden a prioridades estratégicas de los enfoques sectoriales. Estos logros alentaron a los interesados en el desarrollo a armonizar sus métodos con los del gobierno; lo que favoreció la mayor iniciativa del país; de este modo, se fortaleció el protagonismo de Uganda en las relaciones de colaboración. El viraje de los donantes hacia la ayuda presupuestaria y los enfoques sectoriales reforzaron la identificación del país con los principios. Por último, a raíz de los efectos de la aplicación de los primeros tres principios del MID se hizo necesario prestar mayor atención al cuarto, la orientación hacia los resultados.

Apoyo presupuestario, calidad de la ayuda y garantías de cumplimiento

Desde la perspectiva del gobierno ugandés, el apoyo presupuestario es más conveniente que la ayuda para proyectos. Una de sus ventajas es la flexibilidad para distribuir la ayuda entre los gastos periódicos y los gastos de desarrollo; por otra parte, los costos de gestión y presentación de informes de las transacciones son menores.

A los donantes, sin embargo, les produce mayor desconfianza prestar ayuda presupuestaria como modalidad de asistencia. Aun reconociendo los riesgos, varios donantes han llegado, no obstante, a la conclusión de que se han dado algunas seguridades (por ejemplo, la transparencia de las cuentas y la supervisión financiera) que justifican la ayuda presupuestaria general. Además, el segundo crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza proporciona un marco que permite vigilar la transición hacia la ayuda presupuestaria. Los donantes que todavía suministran apoyo para proyectos deben afrontar el desafío de decidir si están preparados para adoptar el nuevo método. Por su parte, el gobierno ugandés debe afrontar el desafío de disipar la desconfianza que la ayuda presupuestaria puede inspirar en los donantes.



Francis Dobbs

Viet Nam

Metodología

La evaluación de la aplicación de los principios del MID en Viet Nam fue realizada por un equipo multidisciplinario de expertos nacionales e internacionales en temas de desarrollo. Dirigido por Alf Morten Jerve, director adjunto del Chr. Michelsen Institute (Bergen, Noruega), el equipo incluyó a Ray Mallon, asesor económico y consultor privado (Hanoi); Keiko Nishino, directora ejecutiva de Global Link Management (Tokio); Han Manh Tien, director, Concetti (Hanoi), y Laura Kullenberg, Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Los servicios del Sr. Mallon y la Sra. Nishino fueron financiados por el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y el Ministerio de Asuntos Exteriores del Japón, respectivamente, como contribución en especie a la evaluación. El Sr. Hajime Takeuchi, del Banco de Cooperación Internacional del Japón (JBIC) y el Sr. Graham Walter, del BAsD, participaron en la misión de planificación de la evaluación.

El equipo también recibió la contribución de un grupo consultivo nacional compuesto por asesores superiores de las principales instituciones de investigación y organismos donantes, entre ellos el Central Institute for Economic Management; el Development Strategy Institute; el Vietnam Union of Science & Technology Association's Institute of Management; el DFID; el Banco Asiático de Desarrollo (Hanoi); el Ministerio de Asuntos Exteriores del Japón (Tokio) y el Banco de Cooperación Internacional del Japón (Tokio).

El estudio del presente caso se inició en septiembre de 2001 en Viet Nam con una misión preparatoria. Una misión posterior, que tuvo lugar entre el 20 de noviembre y el 12 de diciembre de 2001, recopiló la mayor parte de los datos para la evaluación.

Para extraer las conclusiones del estudio se ha recurrido a diversas fuentes de información: entrevistas con dirigentes y funcionarios de 70 organismos y organizaciones; informes y otros documentos pertinentes, y los resultados de las encuestas realizadas entre algo más de 100 participantes que llevan a cabo actividades de desarrollo en el país (tres cuartos de ellos eran vietnamitas que trabajaban en organismos públicos u ONG, y un cuarto, representantes de organizaciones de ayuda residentes en el país). Asimismo, los miembros del equipo asistieron a dos reuniones del Grupo Consultivo y varios seminarios clave, y efectuaron viajes de observación a Ciudad Ho Chi Minh y a la provincia de Da Nang.

Viet Nam y el MID: Progresos alcanzados y desafíos pendientes

Características singulares del país

En el último decenio, el gobierno socialista de Viet Nam inició una serie de notables reformas económicas de mercado orientadas al desarrollo del sector privado y la integración de la economía vietnamita en el mundo. El éxito de esas iniciativas transformó la antigua economía cerrada del país en una economía con una elevada proporción

de inversión extranjera y exportaciones en relación con el PIB.

Las políticas vietnamitas para combatir la pobreza también han resultado muy satisfactorias. La tasa de pobreza del país retrocedió del 58% en 1993 al 32% en 2001, es decir, casi a la mitad, reducción prácticamente sin parangón entre los países de ingreso bajo (véase en el Recuadro 7.1 la comparación del nivel de pobreza y otros indicadores sociales de Viet Nam con los de la región y los países de ingreso bajo).

Las instituciones de asistencia internacionales han suministrado un importante apoyo a esas

reformas, en especial las encaminadas a la reducción de la pobreza. En la actualidad, Viet Nam es el segundo prestatario de la AIF en orden de importancia, mientras que el principal proveedor de fondos del país es Japón. Sin lugar a dudas, la historia de Viet Nam es todo un logro del desarrollo.

Bases sólidas para el MID

En comparación con muchos países en desarrollo, las reformas económicas y sociales de Viet Nam y su compromiso con la reducción de la pobreza constituyen una base sólida para la aplicación de los principios del MID, en especial cuando entran en juego otros factores positivos.

Recuadro 7.1. Síntesis de datos sobre Viet Nam

POBREZA y SITUACIÓN SOCIAL	Viet Nam	Asia oriental y Pacífico	Países de ingreso bajo
2001			
Población, mediados de año (millones)	78,7	1.826	2.511
INB per cápita (método del Atlas del Banco Mundial, US\$)	420	900	430
INB (método del Atlas del Banco Mundial, miles de millones de US\$)	33,4	1.649	1.069
Estimaciones más recientes (último año disponible, 1995–01)			
Pobreza (porcentaje de la población por debajo de la línea nacional de pobreza)	32	–	–
Población urbana (porcentaje del total de población)	25	37	31
Esperanza de vida al nacer (años)	69	69	59
Mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos)	37	36	76
Malnutrición infantil (porcentaje de niños menores de cinco años)	34	12	–
Acceso a fuentes de agua mejoradas (porcentaje de la población)	56	74	76
Analfabetismo (porcentaje de la población mayor de 15 años)	6	14	37
Tasa bruta de matriculación en la escuela primaria (porcentaje de la población en edad escolar)	110	107	96
Varones	113	106	103
Niñas	107	108	88



Aun cuando muchos donantes occidentales e instituciones multilaterales sólo reanudaron sus programas de ayuda a principios de los años noventa, Viet Nam es reconocido por su acertada gestión de la asistencia, sin condiciones impuestas por los donantes y con un exitoso programa de liberalización. La larga tradición de planificación centralizada del país ha fortalecido la identificación del gobierno con las políticas. Asimismo, la serie de planes socioeconómicos decenales —que se remontan a 1945— ha dado a Viet Nam experiencia en la determinación de objetivos de desarrollo y el seguimiento de los avances logrados hacia su consecución.

Todos estos factores, así como la prolongada y singular experiencia del país como receptor de ayuda (primero, más que nada de la Federación de Rusia y otros países comunistas; más recientemente, de Occidente), contribuyeron a que Viet Nam fuera elegido entre los países en los que el MID se aplicaría en forma experimental en 1999. A principios de 1998, el entonces primer ministro vietnamita, Nguyen Manh Cam, se había adelantado a la idea central del MID al instar a los donantes a cooperar entre sí y con su gobierno; mencionó el elevado número de proyectos de un único donante, que estaban sobrepasando la capacidad nacional de gestión de la ayuda. Cuando en 1999 James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, puso en marcha los principios del MID, el director del Banco a cargo de las operaciones en el país respaldó insistentemente la elección de Viet Nam para la prueba piloto del MID, señalando también la necesidad de un nuevo tipo de colaboración entre los donantes que permitiera implementar enfoques sectoriales más definidos.

La oficina del Banco en Viet Nam se reforzó con funcionarios cedidos en comisión de servicio por otros organismos, algunos de ellos para dedicarse exclusivamente a promover la colaboración. Este sistema resultó excelente para generar confianza e intercambiar conocimientos técnicos y opiniones;

el personal adscrito entrevistado consideraba que también influía en la manera de pensar del Banco. El Banco Mundial también prestó asesoramiento técnico a otros organismos de asistencia y al gobierno de Viet Nam para ayudar a trazar enfoques sectoriales, es decir, enfoques que abordaran los problemas desde diversos frentes (por ejemplo, reconociendo los efectos de las cuestiones ambientales en los indicadores de salud).

Las extraordinarias reformas vietnamitas todavía se hallan en etapa de transición. Desde hace varios años el Banco Mundial y otros organismos de ayuda señalan la necesidad de una segunda serie de reformas para mantener el progreso económico y social del país. Los donantes también han manifestado bastante inquietud por el grado de eficiencia y eficacia de la asistencia en Viet Nam; han citado, en particular, la necesidad de una mayor participación del gobierno en la gestión de los proyectos y de mayores esfuerzos para reducir la corrupción y el derroche.

Estructura del capítulo

En las cuatro secciones siguientes se examina el avance de Viet Nam respecto de cada principio del MID: marco de desarrollo holístico a largo plazo; identificación del país con las iniciativas; relaciones de colaboración dirigidas por el propio país, y orientación hacia los resultados (véase la descripción de los principios del MID en la Introducción de este volumen). El examen de cada principio se divide en dos partes: *logros* obtenidos y *dificultades* por superar.

Marco de desarrollo holístico a largo plazo

Logros obtenidos

El enfoque de desarrollo a largo plazo consagrado en el MID está en consonancia, en líneas generales,

con el compromiso histórico de Viet Nam con la planificación centralizada, que durante mucho tiempo incluyó estrategias nacionales de 10 años y planes quinquenales de desarrollo económico. Sin embargo, hay que hacer la salvedad de que, hasta no hace mucho, la formulación de la estrategia nacional a largo plazo (incluso la de desarrollo) era una actividad dirigida exclusivamente por el partido.

No obstante, Viet Nam ha introducido cambios importantes en la elaboración de sus estrategias a largo plazo; por primera vez ha invitado a organizaciones no gubernamentales y donantes a participar en el examen de los borradores del plan decenal. De acuerdo con las respuestas recogidas en la encuesta realizada para la evaluación, tanto los entrevistados vietnamitas como los expatriados coinciden en que el proceso de planificación ha sufrido cambios notables y ahora es más abierto y consultivo. Además, los entrevistados están de acuerdo en que actualmente las estrategias se concentran más en la reducción de la pobreza. (Es cierto, sin embargo, que los entrevistados vietnamitas tienen una perspectiva mucho más optimista cuando se les pregunta si hoy día los objetivos a largo plazo se ajustan más a la realidad: el 86% de los representantes locales dice que sí, mientras que, de los expatriados, sólo el 16% responde afirmativamente).

Dificultades por superar

Sin embargo, el proceso de conciliar el compromiso con el socialismo con la gestión orientada al mercado no ha estado exento de altibajos. Las reformas han avanzado lentamente, mientras los funcionarios con opiniones contrapuestas se esforzaban por reunir consenso. En muchos casos, la misma necesidad de conciliar criterios divergentes ha dado por resultado una declaración confusa de la concepción de país a largo plazo. En otras palabras, la mera existencia de estrategias a largo plazo no se traduce automáticamente en un marco de desarrollo completo y cabalmente definido; también la calidad del plan es importante.

La calidad de la planificación vietnamita a largo plazo podría mejorar:

- Expresando las decisiones políticas y definiendo las políticas sin ambigüedades.
- Fijando metas realistas y formulándolas de manera de dar orientaciones claras.
- Vinculando explícitamente las reformas sectoriales con los objetivos de desarrollo globales del país.
- Definiendo la relación entre estrategias a largo plazo, planificación a mediano plazo y asignaciones presupuestarias anuales.

La falla más crítica del proceso de planificación a largo plazo es la falta de vinculación de los planes a una estructura de gastos a mediano plazo, lo que produce una desconexión entre la concepción y las estrategias a largo plazo tal como han sido enunciadas, y la forma en que se gasta el presupuesto anual en la práctica. Esa falla se hace patente en los informes presentados por el gobierno en las reuniones del Grupo Consultivo, destinadas a examinar las relaciones entre el gobierno y los donantes: los pedidos de financiamiento quedan en la categoría de “expresión de deseos”, en lugar de reflejar elecciones claras entre los sectores que necesitan inversiones.

La comunidad del desarrollo confía en que la Estrategia integral de crecimiento y reducción de la pobreza (CPRGS) —versión vietnamita del documento de estrategia de lucha contra la pobreza, o DELP— puede proporcionar el mecanismo que permita salvar la brecha entre la teoría y la práctica. Si bien el proceso de los DELP se puso en marcha en el mundo a fines de 1999 como garantía de que los países que se habían acogido al alivio de la deuda otorgado por el Banco Mundial y el FMI utilizaran el ahorro presupuestario para reducir la pobreza, esos planes también incluyen medidas para la implementación de los principios

del MID sobre la eficacia de la ayuda. Por ejemplo, la CPRGS de Viet Nam también contribuye a la aplicación del principio relativo a la orientación hacia los resultados.

Identificación del país con las iniciativas

Logros obtenidos

El sello distintivo del proceso político vietnamita desde la independencia ha sido la intensa identificación del gobierno con la formulación de políticas, identificación que se ha extendido al proceso de desarrollo en su conjunto. El fortalecimiento del compromiso de las autoridades con las políticas adoptadas ha dado como fruto el éxito del proceso de reforma económica de Viet Nam, que ya se encontraba muy avanzado (con aumentos de la producción económica, el empleo, el comercio y la inversión) cuando las instituciones financieras multilaterales reanudaron sus actividades en el país en 1993. Aun cuando la ayuda extranjera influyó muy poco en forma directa en el éxito de la reforma económica (si bien la capacitación y la asesoría relacionadas con la asistencia contribuyeron a la elaboración de las políticas de reforma), el

país llegó a reconocer el valor de aprender de la experiencia internacional.

Como se señaló más arriba, el proceso de planificación nacional de Viet Nam estuvo tradicionalmente restringido a la estructura del partido. Durante la preparación de la última de las estrategias decenales, no obstante, se pidieron los comentarios de especialistas nacionales y extranjeros sobre los borradores (las consultas y los debates fueron más intensos durante la preparación de la última estrategia). Asimismo, también tuvieron una circulación más amplia los borradores del plan quinquenal más reciente, que se distribuyeron por primera vez a todas las provincias y algunas ONG. Por otra parte, representantes de organizaciones no gubernamentales y el sector privado afirman que ahora tienen mejor acceso a la información pública, incluso participan en reuniones y seminarios organizados por las autoridades (por ejemplo, actualmente los representantes de algunas ONG y el sector privado están invitados a las reuniones del Grupo Consultivo). Los donantes elogiaron el Decreto sobre democracia popular, de 1998, que estableció un marco jurídico para la participación ciudadana en los gobiernos locales, lo que permitió mejorar la rendición de cuentas de los organismos locales.

Recuadro 7.2. Los objetivos de desarrollo del milenio: Prueba de la identificación del país con las iniciativas

La capacidad del gobierno central de Viet Nam para entablar diálogos fructíferos con los organismos donantes ha mejorado considerablemente en los últimos años. Ejemplo de ello es el esfuerzo compartido por “localizar” los ODM para ajustarlos a las condiciones del país y los planes nacionales a largo plazo.

Después de comprometerse a alcanzar los ODM, las autoridades —con el respaldo del Grupo de trabajo sobre la pobreza, integrado por funcionarios públicos, donantes y ONG— modificaron esas metas internacionales de desarrollo humano para adaptarlas a los propios objetivos estratégicos del gobierno. Además, Viet Nam adelantó la fecha establecida para la consecución de los objetivos —de 2015 a 2010— a fin de coordinarla con los plazos de la planificación estratégica del país. Las metas “localizadas” se han incorporado en la Estrategia integral de crecimiento y reducción de la pobreza (CPRGS), donde se establece el plan de acción nacional para la reducción de la pobreza y el crecimiento económico, aprobado por el primer ministro.

En líneas generales, la relación estratégica del gobierno con los donantes se ha manejado bien; la ayuda ha atendido necesidades prácticas y, para el país, ha abierto las puertas a nuevas alianzas internacionales. Y si bien Viet Nam ha tratado de mejorar la coordinación práctica de la asistencia, no lo ha hecho reduciendo la competencia de ideas o la diversidad de sus relaciones bilaterales, como podría haber ocurrido cuando los donantes colaboraron en proyectos de gran envergadura.

Dificultades por superar

Aun cuando la identificación del gobierno con la formulación de políticas y el proceso de desarrollo en su conjunto es indiscutible, tanto los donantes como los representantes del gobierno señalan que esa identificación no se extiende necesariamente a los proyectos a título individual. Mencionan, en particular, la escasa participación nacional en los proyectos de asistencia técnica, que siguen estando, en gran medida, orientados por los donantes.

Este tema guarda relación con una importante queja presentada por la mayoría de los entrevistados vietnamitas: los donantes utilizan casi exclusivamente los servicios de consultores extranjeros para los proyectos internacionales de desarrollo cuando, sostienen los entrevistados, la contratación de más especialistas nacionales reforzaría la identificación local con las iniciativas y mejoraría el diseño de los proyectos (muchos de los cuales presentan fallas debido a que la mayoría de los consultores internacionales conocen muy poco el idioma o la situación de Viet Nam).

También es necesario introducir cambios en el seno del gobierno. Los ministerios deben mejorar la comunicación interministerial y atenuar lo que se ha denominado “la mentalidad de trabajo en compartimientos estancos” o *“silo thinking”*, que conspira contra las oportunidades de cooperación de los donantes y contra un enfoque holístico de los problemas de desarrollo. Como en la mayoría de los países, cada ministerio prefiere, en general, tratar en forma bilateral con un donante que goce de su

confianza, y sea flexible y conocido, antes que participar en un programa más amplio, sectorial o nacional, donde teme perder el control de los fondos, el contenido del programa y el poder administrativo.

A algunos funcionarios ministeriales les preocupa la posibilidad de que los enfoques sectoriales puedan aumentar la carga administrativa, en lugar de reducirla, si varios donantes se dedican a un sector, sin normalizar (“armonizar”) sus procedimientos.

Asimismo, Viet Nam debe reformar y mejorar la administración pública, incluso formando directores de proyecto más profesionales: una identificación sólida del país con las iniciativas depende de que los funcionarios públicos dispongan del tiempo, los recursos y la preparación necesarios para hacer bien su trabajo.

Por último, los entrevistados señalan que el gobierno podría mejorar su percepción y gestión de la potencial ayuda para el desarrollo. Algunos funcionarios públicos todavía consideran a la ayuda como un “bien gratuito” que sirve para engrosar los presupuestos que carecen de financiamiento suficiente, en lugar de considerarla como fondos destinados a obtener resultados específicos en materia de desarrollo, que deberán ser reembolsados y por los que habrá que rendir cuentas. En los contados casos en que el gobierno rechazó un proyecto (importante indicador de la identificación de las autoridades), los motivos no se relacionaban con cuestiones de desarrollo sino con delicados asuntos políticos.

Relaciones de colaboración dirigidas por el propio país

Logros obtenidos

En Viet Nam se observan progresos concretos en la cooperación entre el gobierno y los donantes.

Recuadro 7.3. Enseñanzas extraídas de la labor del Grupo de trabajo sobre la pobreza

Fundado en 1999, el Grupo de trabajo sobre la pobreza se ha reunido todos los meses para facilitar el diálogo entre los ministerios cuya actividad incide en la reducción de la pobreza (por ejemplo, salud y educación) y los organismos de ayuda con inquietudes similares. Con su labor, el Grupo de trabajo:

- Promueve una mejor comprensión de las prioridades de los donantes entre las contrapartes vietnamitas.
- Respalda el diálogo entre ministros y donantes con estudios analíticos.
- Reduce la barrera del idioma, al subrayar la necesidad de contar con interpretación simultánea en las reuniones entre el gobierno y los organismos de ayuda.
- Mediante trabajos de análisis, suministra el marco para el proceso del DELP (que en Viet Nam adoptó el nombre de Estrategia integral de crecimiento y reducción de la pobreza o CPRGS).

El Grupo de trabajo también ayudó a reducir el escepticismo ante los beneficios que pueden entrañar los esfuerzos de los asociados, publicando un informe conjunto muy bien acogido, *Viet Nam: Attacking Poverty*. El DFID y el Banco Mundial coordinan el Grupo, cuya estructura es informal.

Por ejemplo, existen actualmente más de 20 grupos de colaboración en actividad. Abarcan la mayoría de los temas de desarrollo y algunos están compuestos sólo por donantes, mientras que otros incluyen representantes del gobierno. En 2000, el Banco Mundial, el BAsD y el PNUD compilaron en forma conjunta un informe sobre los grupos de colaboración, donde sintetizaron los temas a los que éstos se dedican, así como sus actividades y progresos. El informe se actualiza cada seis meses y pone de relieve el reconocimiento casi general, observado por el grupo a cargo de la evaluación, de que la conducción del Banco ha tenido gran influencia en la creación de las condiciones y los mecanismos para la generación de relaciones de colaboración en Viet Nam.

Si bien es demasiado pronto para evaluar el efecto a largo plazo que la labor de los grupos de trabajo puede producir en la eficacia de la ayuda, hay varios cambios que ya resultan evidentes, como la colaboración de los donantes con las estrategias

sectoriales del gobierno, lo cual favorece la coherencia; mayor probabilidad de que los donantes celebren consultas entre sí antes de planificar los proyectos, y el reconocimiento, por parte de las autoridades, de los beneficios de mantener contactos oficiosos con los donantes. En conjunto, estos cambios pueden considerarse como “una nueva forma de pensar y hacer negocios” en la planificación y gestión de la ayuda internacional en el país.

Los donantes han aumentado el número de estudios analíticos que realizan conjuntamente, así como el número de proyectos de ayuda financiados en forma conjunta. Si bien el sistema más utilizado es el financiamiento paralelo, también hay ejemplos del concepto más nuevo de financiamiento conjunto mediante una “cesta” de recursos. Además, varios donantes bilaterales (Alemania, Dinamarca, el Reino Unido y Suecia) han incrementado su participación en proyectos financiados junto con el Banco Mundial y el BAsD.

Recuadro 7.4. Reuniones del Grupo Consultivo: El MID en un microcosmos

Las reuniones del Grupo Consultivo se celebran anualmente —y las sesiones más informales, cada seis meses— para estudiar temas relativos a la relación entre los donantes y el gobierno, en particular el financiamiento que proyectan otorgar los donantes. En Viet Nam, ha cambiado radicalmente el contenido de esas reuniones, que se han convertido en un microcosmos de la aplicación de los principios del MID.

- Celebradas antiguamente fuera del país, en la actualidad las reuniones tienen lugar en Viet Nam y están presididas en forma conjunta por un representante del gobierno.
- El gobierno accedió al pedido de los donantes de incluir representantes del sector privado y las ONG.
- Se invitó a los donantes a formular sus comentarios sobre el último plan estratégico decenal del gobierno.
- Hay consenso entre el gobierno y los organismos de ayuda de que la colaboración es el mejor sistema para llevar adelante la actividad económica en Viet Nam.

Ha quedado claro que, para que las relaciones de colaboración sean fructíferas, los países y los organismos de ayuda deben dar mayor autonomía a sus oficinas fuera de la sede; los Países Bajos, Suecia y el Banco Mundial son ejemplos señeros en este sentido en Viet Nam. Sin la facultad para tomar decisiones de inmediato y negociar con cierta flexibilidad, el avance hacia una mayor colaboración será inevitablemente lento. También será beneficioso, señalan algunos observadores, escoger cuidadosamente el personal clave de los organismos; es de especial importancia seleccionar funcionarios superiores con dotes de liderazgo y habilidad para las relaciones interpersonales, lo que implica una necesidad permanente de personal con aptitudes para la negociación y la comunicación, así como con conocimientos técnicos específicos. El equipo a cargo de la evaluación observó que, al hacer hincapié en la colaboración y al aumentar los recursos humanos en el país, en los últimos años el Banco Mundial ha incrementado su poder de convocatoria, lo que otorga aún mayor importancia a la continuidad del personal con habilidad para la comunicación y el desarrollo de las relaciones de colaboración.

En cuanto al gobierno, el Decreto 17-CP, publicado en mayo de 2001, trazó el marco jurídico

básico para la gestión de la ayuda; los donantes están trabajando actualmente para coordinar sus procedimientos dentro de ese marco. Además, varios ministerios han manifestado su intención de establecer procedimientos que rijan las relaciones con los donantes. Asimismo, los ministerios están adoptando lentamente programas sectoriales de varios donantes —enfoques sectoriales—, que aportan mayores recursos y un objetivo estratégico más claro a los proyectos de desarrollo.

Como se señaló más arriba, tanto las autoridades como los donantes están trabajando para reducir la carga de la administración de la ayuda mediante la “armonización” de los procedimientos; es decir, uniformar las prácticas para disminuir los elevados costos de transacción vinculados con las actividades de asistencia fragmentadas. Seis donantes bilaterales que comparten la misma inquietud financiaron una evaluación de esta cuestión y en 2001 llegaron a un acuerdo para tomar medidas concretas encaminadas a armonizar los procedimientos de ayuda. Este grupo está compuesto ahora por nueve donantes y ha ampliado su mandato.

Por otra parte, el gobierno ha dado un paso importante al promulgar una nueva ley sobre licitaciones públicas, que ofrece a las compañías privadas la

posibilidad de participar en licitaciones de contratos públicos. La encuesta realizada sobre el MID, no obstante, parece indicar que las autoridades podrían hacer más para mejorar las relaciones de colaboración comunicando claramente su orientación estratégica a los donantes en su conjunto.

Dificultades por superar

Si bien la habilidad del gobierno vietnamita para administrar la ayuda ha mejorado, la capacidad de gestión sigue siendo un punto débil en las provincias y otros niveles inferiores de gobierno. Un observador perteneciente a una de las entidades donantes estimó que apenas un sexto de las provincias está actualmente en condiciones de trabajar en pie de igualdad con los donantes.

El Decreto sobre democracia popular, aprobado en 1998, tuvo por objeto fomentar la participación de las comunidades locales en las iniciativas de desarrollo mediante el intercambio de información, las consultas y la intervención local en la adopción de decisiones y el seguimiento de proyectos. No obstante, la participación directa de las autoridades locales en la elaboración de proyectos y programas de ayuda sigue siendo limitada; ello obedece a varios factores, entre ellos la deficiente capacidad y el escaso margen de acción para destinar los ingresos locales a actividades de desarrollo. La capacidad de planificación deja mucho que desear, particularmente en muchas de las provincias rurales donde la proporción más alta de la población vive en la pobreza. Con respecto a los donantes, son pocos los que comprenden el idioma, la situación y las instituciones vietnamitas, lo que obstaculiza la eficacia de la planificación provincial y local.

Sin embargo, varios donantes están trabajando para aumentar los desembolsos de los proyectos en las provincias, y algunas autoridades provinciales han tomado parte en grupos de colaboración, por ejemplo, en los campos de la silvicultura y el alivio de los efectos de los desastres naturales. El gobierno

central ha decidido ajustar sus métodos de desmonte para proyectos de infraestructura, al reconocer la necesidad de un proceso participatorio que permita solucionar los problemas de reasentamiento de la población sin causar gran descontento popular. Los proyectos financiados mediante asistencia contribuyeron a este cambio de enfoque.

Consecuencias para los donantes

Forjar relaciones de colaboración puede representar una carga excesiva para algunos donantes, especialmente los donantes pequeños que cuentan con limitados recursos humanos y administrativos. Para ellos, una solución sería especializarse, de modo que pudieran realizar contribuciones destacadas en unos pocos sectores específicos. Ya han comenzado a observarse indicios de selectividad estratégica: los Países Bajos, por ejemplo, se están especializando en la gestión de los asuntos públicos; sus servicios de asesoría técnica son reconocidos por su excelente calidad. Suecia se ha concentrado en el sector de la salud; el Banco Asiático de Desarrollo, en la silvicultura, y Dinamarca, en la pesca.

Si bien aparentemente la armonización de los procedimientos podría parecer una forma lógica y sencilla de aumentar la eficiencia de la ayuda, en la práctica es una tarea extremadamente ardua y laboriosa. Como mínimo, la modificación de los procedimientos requiere la adopción de difíciles decisiones en las sedes respectivas. En ocasiones, exige reestructuraciones internas y fuertes gastos y, en algunos países, también nueva legislación. En forma provisional y como solución intermedia, se ha tratado de que los donantes que comparten los mismos criterios coordinen sus actividades en la medida de lo posible o bien lo hagan en grupos, dejando que prestamistas y donantes trabajen por separado. Por ejemplo, los bancos multilaterales (el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco de Cooperación Internacional del Japón) están llevando a cabo un programa conjunto de

exámenes y han emprendido una iniciativa de armonización con el gobierno.

Aun cuando la mayoría de los donantes comparten los principios del MID, no necesariamente practican lo que predicán. En consonancia con dichos principios, los donantes podrían tomar algunas medidas tendientes a adoptar plazos operativos y financieros más extensos, reducir el movimiento de personal y mantener la continuidad de las políticas. Los observadores señalan que los donantes cambian sus normas y respaldan nuevas modalidades de ayuda (o incluso “modas” en materia de desarrollo) con más rapidez que los gobiernos.

Orientación hacia los resultados

Logros obtenidos

A pesar de que el principio relativo a la medición de los resultados ha demostrado ser el más difícil de implementar, se han dado algunos pasos para llevarlo a la práctica. Uno de los más importantes es el hecho de que en la Estrategia integral de crecimiento y reducción de la pobreza (CPRGS) del país se exige medir el desempeño en función de los resultados.

Para mejorar la medición de los resultados lo primordial es, naturalmente, reunir los datos que permiten efectuar los análisis. Al respaldar la CPRGS, el gobierno se ha comprometido a mejorar su base estadística para la medición de los cambios en los niveles de ingreso realizando una encuesta con objetivos múltiples entre los hogares vietnamitas; en estos momentos, la Oficina General de Estadísticas está preparándola.

Además, la liberalización del país, que ahora permite la intervención de representantes de ONG y el sector privado en la planificación estratégica, ha

mejorado la rendición de cuentas, tanto respecto del presupuesto como de la asistencia. También está mejorando la difusión general de la información pública, como lo demuestra la publicación del presupuesto nacional de 1999, el primero que se da a conocer en la historia. Al mismo tiempo, la Asamblea Nacional está demostrando más interés en los temas vinculados a la asistencia; ha encomendado la realización de sus propias evaluaciones de la eficiencia y la eficacia de la ayuda. La orientación general queda ilustrada por los resultados de la encuesta organizada para esta evaluación. La gran mayoría de los encuestados cree que la eficacia de la ayuda ha mejorado al menos “algo”; uno de cada 10 opina que se han logrado “mejoras importantes”.

Dificultades por superar

Algunos de los objetivos de la CPRGS parecen ser demasiado ambiciosos: se basan en un crecimiento del PIB del 7,5% anual, que puede estar alejado de la realidad si se tiene en cuenta la desaceleración de la economía mundial y regional. Asimismo, se observa una marcada división entre los encuestados cuando se les pregunta si los objetivos de desarrollo de Viet Nam son susceptibles de medición. Mientras el 86% de los encuestados vietnamitas respondió que sí, más de dos tercios de los expatriados contestaron que no.

Otros obstáculos que dificultan la medición de resultados son la renuencia permanente de algunos organismos públicos a compartir los documentos sobre planificación y proyectos, la deficiente capacidad institucional y la necesidad de una reforma más enérgica de la administración pública.

Si bien es cierto que el gobierno vietnamita puso en marcha un programa de reforma de la administración pública en 1995, su avance inicial fue lento. En un esfuerzo por acelerarlo, en 1998 se creó, bajo la dirección del PNUD, un grupo de trabajo sobre esa reforma, para apuntalar los

esfuerzos de las autoridades con el apoyo de algún donante.

El grupo se reunió a menudo, con importante participación gubernamental, y para 2000 había concluido un examen de la administración pública que, a su vez, fue de gran ayuda a las autoridades en la elaboración del Plan maestro para la reforma de la administración pública. En el plan se establecen medidas prácticas para llevar a cabo diversas reformas, entre ellas, mejorar las actividades de perfeccionamiento y la administración del personal y modernizar el sistema administrativo. Si bien el Plan maestro dedica mucha más atención a los resultados previstos, todavía es demasiado pronto para juzgar si ha sido satisfactorio.

Los donantes deben reflexionar más sobre sus propios procedimientos en relación con el principio de la orientación hacia los resultados y, en particular, sobre los mecanismos de recompensas que se activan cuando los indicadores del desarrollo se agrupan y se consideran desde una perspectiva a largo plazo. Las metas deben vincularse a zonas geográficas, no simplemente a promedios nacionales, y también a los resultados concretos de las reformas (por ejemplo, no sólo midiendo mejoras frente a los indicadores del desarrollo humano, sino también abarcando sistemas de pagos anticipados en el sector de la salud).

Por otra parte, si bien es cierto que hay mayor acceso a la información pública, incluso al presupuesto nacional, se podría dar una divulgación más amplia a la información sobre el desarrollo, por ejemplo traduciéndola al vietnamita para ponerla a disposición de las partes interesadas. Asimismo, los medios de comunicación podrían intensificar su participación en el seguimiento de la eficacia de la ayuda. Hasta el momento, se han centrado en los flujos de ayuda antes que en los resultados. Algunos universitarios vietnamitas proponen la creación de un organismo técnico independiente constituido por terceros que examine los principa-

les proyectos de ayuda, prestando atención especial al control de la calidad y el proceso de licitación.

Por último, algunos representantes de organizaciones no gubernamentales advierten que el control de la calidad de los proyectos podría resentirse si los donantes se apartan demasiado invocando las relaciones de colaboración, ya que en las provincias la capacidad de seguimiento es deficiente.

Tensiones

Solución de compromiso entre la identificación y las relaciones de colaboración

Existen importantes sinergias entre todos los elementos del MID: los principios se refuerzan mutuamente y están concebidos para ser aplicados en forma simultánea. Las tensiones entre los elementos, en cambio, no se reconocen con tanta facilidad. Se produce tensión, por ejemplo, cuando el programa de *colaboración* de un donante y los intereses del gobierno vinculados a la *identificación con una iniciativa* no coinciden.

Un conflicto de esa índole se suscitó en Viet Nam en torno a la reforma del sector de la salud. El sistema sanitario adolecía de graves problemas y hoy día, quienes pueden costearla, prefieren la atención privada de la salud. Como consecuencia, aun cuando el país ha logrado resultados extraordinarios en materia de atención preventiva, su extensa red de centros de salud está muy desaprovechada.

Sin embargo, la elección de la orientación futura del sistema asistencial vietnamita es una decisión tanto ideológica como técnica. Lo que está en juego es la proporción del sistema que debería ser privatizada y funcionar según las reglas del mercado, frente al segmento que habría que

financiar con ingresos fiscales. El caso ilustra los dilemas que se plantean en las relaciones de colaboración cuando las instituciones receptoras (en este caso, el Ministerio de Salud, que había propuesto la creación de planes de pago anticipado financiados con fondos públicos) y un donante (en este caso, el Banco Mundial) discrepan en la orientación de un proyecto.

Aun reconociendo claramente la necesidad de reformar la atención de la salud, el gobierno ha procedido con lentitud. Una interpretación positiva es que ha decidido “andar despacio porque tiene prisa”; otra no tan positiva, que en el sistema existen intereses creados que se oponen a la reforma.

Cuando el Banco señaló que en ocasiones el Ministerio de Salud actuaba más como un obstáculo que como un mecanismo de facilitación del consenso y adopción de decisiones, el Ministerio hizo notar que “un importante requisito previo para una colaboración provechosa es que los donantes compartan la premisa del valor esencial del sector de la salud, expresada en planes y decisiones del partido y el gobierno”.

Indudablemente, el programa de colaboración de los donantes y la preocupación del gobierno por la identificación con una iniciativa no siempre coinciden. No obstante, el enfoque sectorial permite que esos desacuerdos se den a conocer y se debatan públicamente, lo que representa, de por sí, una mejora respecto de las antiguas prácticas.

Entre otras tensiones que se observan en Viet Nam, así como en otros países donde se estudió

la aplicación del MID, cabe mencionar la asimetría de poder entre donantes y receptores. La clave de todo paradigma de gestión de la ayuda es la determinación del grado y las condiciones en que los donantes ceden la toma de decisiones a los receptores, teniendo en cuenta que aquellos son responsables ante el poder legislativo o el directorio, según sea el caso.

Otro conflicto fundamental se puede suscitar entre los objetivos del MID a largo plazo y su orientación hacia los resultados. En el mundo del desarrollo, largo plazo significa al menos varias décadas, mientras que, en los países que conceden ayuda, debido a las presiones políticas se suelen exigir indicadores de resultados antes de los dos años. También se producen tensiones al aplicar los principios del MID a países que salen de un conflicto o que atraviesan graves dificultades políticas. En esos casos, por lo general, los gobiernos están abocados día a día a la supervivencia o la reconstrucción; los principios del MID probablemente están fuera de su alcance.

En todos los casos, la responsabilidad de donantes y países receptores consiste en hallar un equilibrio viable, a menudo entre dos objetivos valiosos. Cuando se encuentra un equilibrio semejante, los principios del MID enriquecen notablemente la relación de ayuda. En Viet Nam, el equipo a cargo de la evaluación comprobó que existía un reconocimiento generalizado de la importancia de los principios del MID para el proceso de asistencia, especialmente en la esfera de las relaciones de colaboración.



Anexo: Metodología de evaluación

Selección de los países para el estudio de casos

Se eligieron los seis países siguientes como objeto de estudio detenido: Bolivia, Burkina Faso, Ghana, Rumania, Uganda y Viet Nam. El primer factor que se tomó en cuenta para la selección fue el deseo del país de participar en la evaluación. Se dio prioridad a aquellos países con más experiencia en la ejecución del MID a título experimental y la más alta clasificación por su desempeño (según la Secretaría del MID), con la idea de que esos casos ofrecerían mayores posibilidades de extraer enseñanzas. Entre las naciones no incluidas en la prueba piloto del MID se eligió a Burkina Faso como país de control. Puesto que el DELP es, por definición, un instrumento para la aplicación de los principios del MID, todos los países escogidos (excepto Rumania) estaban también incluidos en el proceso de los DELP. Asimismo, se dio importancia al equilibrio regional y se evitó la superposición con iniciativas de evaluación similares.

El presupuesto para el estudio de estos casos estaba fijado de antemano, de modo que la inclusión de más de seis casos, aunque conveniente, habría sido a expensas de la profundidad del trabajo. Se analizó también la posibilidad de emplear otros esquemas, por ejemplo, escoger tres países donde se aplica el MID y tres donde no se aplica, o tres países con DELP y tres sin DELP. Sin embargo, la primera opción habría reducido la importancia atribuida al aprendizaje a partir de las pruebas piloto del MID y la segunda habría inclinado la balanza hacia aquellos países donde la ayuda cumple un papel menor

frente a otras fuentes de financiamiento para el desarrollo. Finalmente, teniendo en cuenta que el objetivo primordial de la evaluación era el examen de temas vinculados a la implementación, el Grupo de gestión y el Comité Directivo decidieron que la solución óptima para generar el tipo y la cantidad de datos necesarios consistía en elegir aquellos países que llevaban más tiempo aplicando el MID y habían tenido mejor desempeño, junto con un país que no hubiera intervenido en la prueba piloto del MID. (Los criterios que guiaron la selección de la muestra se exponen en *Guidelines for Case Study Evaluations*, publicación de la Oficina General de Contabilidad (GAO) de los Estados Unidos⁴).

Cómo se llevaron a cabo los estudios sobre los países

Los estudios sobre los países seleccionados se llevaron a cabo en dos etapas: una misión preparatoria seguida de un intenso trabajo sobre el terreno. Durante la misión preparatoria se planificó y diseñó la evaluación consultando a las autoridades del país y los representantes de los donantes, a fin de reflejar los intereses y la situación de cada país. Se organizaron reuniones de pequeños grupos de interesados para proponer y ensayar las principales preguntas de la evaluación, tomando como punto de partida las preguntas del “*Design Paper*”⁵. En cada país se escogieron temas y sectores prioritarios (por ejemplo, la reforma del sector público, la salud, la descentralización). Las entrevistas se realizaron en las respectivas capitales nacionales, así como en

algunos distritos, municipios y emplazamientos de proyectos. Los equipos a cargo de las evaluaciones incluyeron, por lo general, un representante del DEO y consultores nacionales e internacionales. En algunos casos, como en Viet Nam, los donantes interesados pusieron, a disposición del equipo, consultores y algunos de sus funcionarios (tal es el caso del JBIC, el Ministerio de Asuntos Exteriores del Japón y el BAsD). El DFID aportó los servicios de un miembro de su personal para el equipo encargado del estudio de Uganda.

En síntesis, la evaluación se llevó a cabo según la “modalidad del MID” e incluyó a una amplia gama de participantes en actividades de desarrollo (desde la formulación de políticas hasta la ejecución de proyectos), entre ellos, representantes de los gobiernos nacionales y locales, organismos donantes, organizaciones populares, el sector privado, ONG nacionales, el poder legislativo, círculos universitarios, organizaciones de la sociedad civil y ONG internacionales. Los equipos a cargo de las evaluaciones debían reunirse periódicamente con el grupo de referencia del país y compartir observaciones preliminares con los donantes y los participantes nacionales en un seminario de cierre.

Tipos de actividades

En el transcurso de la evaluación se realizaron diversas actividades y se emplearon distintos instrumentos, que se enumeran a continuación:

Examen de publicaciones. Los equipos reunieron y analizaron publicaciones y documentos pertinentes, y estudiaron las fuentes de los datos; los informes clave de cada país se publicaron en el sitio web de la evaluación del MID.

Encuestas mediante cuestionarios dirigidos a los principales interesados. Siempre que fue posible, se prepararon en el país y las realizaron instituciones locales. En Viet Nam, una firma

consultora nacional distribuyó la encuesta entre 290 especialistas en desarrollo vietnamitas y expatriados; se les preguntó cómo veían los cambios de la gestión de la asistencia oficial para el desarrollo en relación con los principios del MID. Respondieron 107 personas (tres cuartos de ellas, miembros vietnamitas del gobierno y organismos no estatales, y un cuarto, miembros de organismos donantes y ONG internacionales residentes en el país). En Burkina Faso, se efectuó una encuesta entre funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil y el sector privado, en cuatro distritos de diferente nivel socioeconómico, y se obtuvieron respuestas de alrededor del 75% de los encuestados. En Rumania, en una encuesta dirigida a 722 especialistas y autoridades con poder de decisión dedicados a cuestiones de desarrollo en todo el país, se registró una tasa de respuesta de casi el 100%. En Bolivia, antes de comenzar la evaluación se envió un cuestionario detallado a diferentes organismos internacionales. En Uganda, se realizó una encuesta durante una reunión con un grupo de participantes del gobierno, la sociedad civil y el sector privado. Un análisis de los 33 cuestionarios respondidos sirvió de base para seminarios organizados posteriormente con miembros del Parlamento y los encuestados.

Entrevistas estructuradas con representantes de los gobiernos nacionales y locales, organismos donantes, organizaciones populares, dirigentes del sector privado, ONG nacionales, el poder legislativo, círculos universitarios, organizaciones de la sociedad civil y ONG internacionales. Para cada país se realizaron entre 70 y 84 entrevistas (grupales e individuales), lo que arroja un promedio de 145 personas entrevistadas por país. La lista de personas entrevistadas se incluye como anexo en cada estudio.

Grupos de interesados, organizados en torno a sectores, temas (por ejemplo, salud, reforma institucional) y afiliación profesional (por ejemplo,

personal de los ministerios, el sector privado, la iglesia).

Viajes de observación a algunos distritos, municipios y emplazamientos de proyectos. Se llevaron a cabo en todos los países e incluyeron entrevistas con funcionarios de los gobiernos locales, políticos, directores de proyecto, ONG especializadas, organismos donantes y miembros de consejos de municipios o distritos.

Seminarios de cierre. Se celebraron con los principales interesados y autoridades con poder de decisión, a fin de analizar las conclusiones preliminares del equipo. También sirvieron para determinar los efectos de las conclusiones para las políticas y los programas.

Estudio de los costos de transacción. Se realizó en Bolivia, Ghana, Rumania, Uganda y Viet Nam, como ejercicio paralelo específico para

determinar los cambios y las tendencias de las relaciones de colaboración entre gobiernos y donantes. En el informe final se identifican y, en la medida de lo posible, se cuantifican las consecuencias que las prácticas y los requisitos de los procedimientos de los donantes traen aparejadas para los gobiernos, así como los costos de transacción que acarrearán. Entre mayo y septiembre de 2002 se llevó a cabo una encuesta sobre los costos de transacción, respondida por 26 donantes (17 bilaterales y nueve multilaterales) de los cinco países. La encuesta constó de un total de 29 preguntas orientadas a obtener información sobre los donantes: la composición de su cartera, la coordinación, sus requisitos administrativos y de procedimientos, y sus prácticas de ejecución. En Bolivia, Rumania, Uganda y Viet Nam fue realizada por consultores nacionales. En Ghana y Rumania, tras las encuestas se organizaron entrevistas específicas con donantes y funcionarios públicos de importancia clave.

Introducción

1. Secretaría de la evaluación del MID, DEO. 2001. “Design Paper for a Multi-Partner –Evaluation of the Comprehensive Development Framework”, páginas 10–11. <<http://www.worldbank.org/evaluation/cdf>>

Capítulo 2

2. Hay varias razones por las cuales el estudio del caso de Bolivia se incluyó en la presente evaluación del MID, entre ellas, el interés de las autoridades bolivianas, la preparación del documento de estrategia de lucha contra la pobreza en el marco de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME) y el importante papel que la ayuda internacional cumple en el país.

Capítulo 5

3. En la Cumbre de la OTAN celebrada en Praga en noviembre de 2002 se invitó oficialmente a Rumania a participar en conversaciones sobre su adhesión a la OTAN, a la cual se espera que Rumania se integre en 2004.

Anexo

4. GAO, Program Evaluation and Methodology Division. 1990. *Case Study Evaluation*, Chapter 3, “Design Decisions in Case Study Methods.” Transfer Paper 10.1.9. Washington, D.C.: GPO.

5. Secretaría del MID, DEO, 2001. “Design Paper for a Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework”. <<http://www.worldbank.org/evaluation/cdf>>.