

Bangladesh

La formación de alianzas ha contribuido al progreso

EN EL TRANSCURSO DE SU DILATADA PARTICIPACIÓN en las iniciativas de desarrollo de Bangladesh, la Asociación Internacional de Fomento (AIF) ha realizado más de 90 proyectos y numerosos estudios económicos y sectoriales, y mantenido con el gobierno un permanente diálogo sobre políticas que abarca prácticamente todos los aspectos de la vida económica y social del país. Durante las últimas dos décadas, la AIF ha financiado alrededor de la cuarta parte de todos los compromisos de ayuda exterior a Bangladesh. En términos globales, la asistencia de la AIF ha resultado eficaz: se ha avanzado mucho en salud, educación primaria, alfabetización de adultos, reducción de las tasas de fecundidad y autosuficiencia en la producción de cereales. A pesar de estos logros, se mantiene la preocupación por la seguridad alimentaria, la protección de ecosistemas frágiles, la dependencia de la ayuda exterior y la reforma de las instituciones del sector público.

Antecedentes

Bangladesh, el país con mayor densidad de población del mundo, posee recursos naturales limitados y es muy vulnerable a los desastres naturales. El hambre es un peligro siempre presente: bastante más de la mitad de la población sufre escasez extrema de alimentos. El ingreso per cápita anual es de unos US\$250, y la mitad de la población, el 80% de la cual reside en el medio rural, vive por debajo del umbral de pobreza.

Cuando, en 1971, Bangladesh emergió de una sangrienta guerra civil, muchos dudaron de la capacidad de supervivencia del país. Pero ha sobrevivido y ha realizado notables avances en su desarrollo económico y social. Desde la independencia, la economía ha crecido a una tasa media anual de alrededor del 4%, y Bangladesh ha ido a la vanguardia en iniciativas adoptadas después con éxito por otros países, como la banca comunal o la terapia de

rehidratación oral de los niños.

La deficiencia fundamental de la economía de Bangladesh ha sido la baja tasa de inversión y de ahorro interno. El país tiene una gran dependencia de la ayuda exterior: en los tres primeros años de independencia recibió más ayuda que en los 24 años en que el territorio se llamó Pakistán oriental. La ayuda alcanzó en 1993 una cifra superior a US\$1.600 millones anuales, equivalente a alrededor de US\$15 por persona (véase el Cuadro 1 sobre compromisos por sectores).

Muchos observadores, tanto extranjeros como nacionales, han manifestado preocupación ante la posibilidad de que el volumen de la ayuda exterior haya invadido la soberanía nacional y socavado la confianza del país en su proceso de desarrollo. Es evidente que la ayuda ha servido para financiar el déficit presupuestario y la ineficiencia de las empresas públicas, y quizá haya reducido la presión a favor de la





mado, y ello se ha logrado en un clima político muy difícil. Pero los avances no han sido uniformemente positivos, en gran medida debido a la existencia de inamovibles problemas de gobierno y poderosos intereses creados que tratan de mantener el status quo. Para resolver estos problemas, el DEO recomienda que la asistencia futura se centre más claramente en la reforma de las instituciones del Estado y en la redefinición del papel del sector público, para crear un entorno más favorable a que sea el sector privado el que dirija el desarrollo económico. La AIF debería asegurarse de que el gobierno se comprometa políticamente con las reformas inherentes a las operaciones de financiamiento concretas, y debería diseñar estas operaciones con indicadores de ejecución susceptibles de seguimiento.

mejora de la eficiencia y de la recuperación de costos en los servicios públicos. No obstante, es improbable que las instituciones del sector público pudieran funcionar de manera más eficiente sin ayudas. Y, sin apoyo exterior, muchos de los programas y proyectos que han marcado diferencias en Bangladesh se habrían llevado a cabo más lentamente, o no habrían llegado a realizarse, lo que habría comportado serias consecuencias económicas y graves costos sociales. Existen abundantes ejemplos de ello, como el programa de control demográfico, la vacunación infantil, el desarrollo de sistemas de riego en pequeña escala, la educación primaria, etcétera.

Retos pendientes

En términos generales, la asistencia prestada a Bangladesh por la AIF ha resultado eficaz, y la alianza que se ha fraguado con el gobierno ha generado algunos éxitos notables (véanse el Cuadro 2 que presenta un resumen de los indicadores sociales; el Cuadro 3 sobre la importancia de la estrategia de asistencia al país de la AIF, y el Cuadro 4 sobre resultados macroeconómicos). El país se ha transfor-

Evolución de la estrategia de asistencia al país

El Banco Mundial ha participado en el desarrollo económico de Bangladesh desde la independencia. Para apreciar la evolución de la participación del Banco en Bangladesh, es conveniente desglosarla por etapas de desarrollo.

Los años setenta

Una vez alcanzada la independencia en 1971, el primer gobierno nacionalizó la mayor parte de los sectores industriales, financieros y los sectores comerciales de mayor dimensión. También adoptó una política de presencia fuerte y directa del sector público en el proceso del desarrollo. Las relaciones con el Banco Mundial se caracterizaron por diferencias esenciales en lo referente al marco de políticas del país y al lugar que le correspondía en los sistemas de mercado. La AIF sólo empezó a desarrollar actividades de financiamiento, a sesoramiento sobre políticas y coordinación de donantes en 1974.

Cuadro 1: Compromisos de la AIF por sectores, 1980-95

Sector	Millones de US\$		Porcentaje del total	
	Todos los préstamos	Préstamos para ajuste	Todos los préstamos	Préstamos para ajuste
Abastecimiento de agua y saneamiento	50,0	—	1	—
Agricultura	1.188,6	—	20	—
Desarrollo urbano	47,6	—	1	—
Diversos sectores	1.237,0	1.141,0	21	19
Educación	411,6	—	7	—
Energía eléctrica	636,3	177,3	11	4
Industria y Finanzas	677,8	438,4	11	7
Petróleo y gas	453,0	—	8	—
Población, salud y nutrición	239,8	—	4	—
Telecomunicaciones	35,0	—	1	—
Transporte	815,7	—	14	—
Otros	173,0	—	3	—
Total	5.965,4	1.756,7	100	30

Fuente: Base de datos financieros.

Cuadro 2: Indicadores sociales

	1981	1986	1990	1994
Mortalidad infantil				
(por cada 1.000 nacidos vivos)	111,5	116,0	94,0	77,0
Esperanza de vida (años)	54,8	55,2	56,0	58,1
Tasa de fecundidad por mujer	3,2	3,3	2,9	2,4
Porcentaje de población con ingesta calórica diaria inferior a 2.122	73,2	51,7	47,5	46,0
Porcentaje de población con ingesta calórica diaria inferior a 1.805	50,1	21,7	28,0	n.d.

n.d. No se dispone de datos

Fuente: Datos del Banco Mundial.

Comienzos de los años ochenta

Cuando el gobierno civil elegido en 1979 puso en marcha planes de desarrollo demasiado ambiciosos (por ejemplo, para reducir la fecundidad a niveles de reemplazo, y para eliminar en seis años las importaciones de alimentos), la AIF adoptó la estrategia de alentar al gobierno a fijarse metas más realistas. El primer programa completo de asistencia tenía los siguientes objetivos:

- *Aumentar la producción de cereales.* Debido a la grave escasez de alimentos del país, el 40% de la asistencia se orientó a la agricultura. Los proyectos se centraron en el aumento de la producción de cereales y de la productividad de la mano de obra agraria, con fuerte acento en los sistemas económicos de riego en pequeña escala, el empleo de fertilizantes y de variedades de semillas de gran rendimiento y la mejora del control de anegamientos y de la infraestructura de drenaje.
- *Mejorar la movilización de los recursos internos* para ayudar al país a superar el desequilibrio estructural en sus cuentas externas y su abultada deuda pública. Durante la primera mitad de los años ochenta, los créditos al programa de importaciones, que se pensaba que producirían un cambio en la política macroeconómica, representaron el 25% del programa de financiamiento de la AIF.
- *Mejorar la ejecución de los proyectos* persuadiendo al gobierno de que corrigiera las deficiencias institucionales y redujera la intervención política en

todos los aspectos de la administración civil, las empresas públicas y el sistema bancario.

- *Mejorar los indicadores sociales del país.* Además de financiar una red de planificación familiar y atención de la salud y de respaldar la educación primaria, la estrategia de la AIF se basó en el reconocimiento de que la producción de bienes para la exportación que requirieran un uso intensivo de mano de obra ofrecía un buen potencial de creación de empleo. Para aprovechar esta oportunidad, los estudios económicos y sectoriales y el diálogo sobre políticas se centraron en la mejora del régimen comercial y la creación de un entorno más favorable al sector privado.

Al evaluar la importancia y eficacia de esta primera estrategia, el DEO concluyó que la orientación hacia el aumento de la producción de cereales había sido adecuada, aunque hizo falta casi una década para que se liberalizara completamente el comercio de insumos para la agricultura. Pero la debilidad fundamental de la estrategia de asistencia de la AIF, que afectó negativamente al resultado de muchas operaciones, consistió en dar por supuesto que el gobierno se comprometería de lleno en la eliminación de las deficiencias estructurales e institucionales que dificultaban el crecimiento económico. El gobierno sólo hizo algunos intentos de mejorar la planificación nacional. El Banco acabó por darse cuenta de que una de las limitaciones esenciales en el proceso de desarrollo económico era el propio sector público.

Cuadro 3: Importancia de la estrategia de asistencia al país de la AIF

	Período		
	1980-85	1986-90	1991-96
Sensibilidad a la economía política y a los problemas de gestión de gobierno	1	2	4
Percepción y valoración de las limitaciones institucionales	1	1	3
Identificación de problemas clave del desarrollo	3	3	4
Identificación de soluciones a las limitaciones	2	2	2
Fijación de prioridades de asistencia en función de las limitaciones	3	3	3
Conveniencia de los instrumentos propuestos	1	2	3
Precisión de la estrategia, como reflejo de la experiencia	2	2	3
Realismo de las proyecciones de resultados	1	1	3
Realismo de la evaluación de riesgos	1	1	3
Idoneidad de los indicadores de progreso susceptibles de seguimiento	1	1	3
Puntuación media	1,6	1,8	3,1

Escala de puntuación:

4 - Extremadamente satisfactorio

3 - Plenamente satisfactorio

2 - Marginalmente satisfactorio

1 - Deficiente

Fuente: Datos del Banco Mundial.

1986 a 1991

Conforme avanzaba la década de los ochenta, se hizo patente que un fuerte financiamiento de las instituciones públicas a través de donantes sin que hubiera un serio compromiso a favor de las reformas resultaba contraproducente, y que los créditos al programa de importaciones resultaban ineficaces para producir un cambio de políticas. En este entendimiento, la estrategia se desplazó hacia operaciones específicas de ajustes sectoriales que incorporaran unos parámetros de cambio y procedimientos de ejecución más definidos. Se suspendió el financiamiento de empresas públicas industriales, que se consideraba inútil sin un compromiso del gobierno a favor de su reestructuración. Sin embargo, al mismo tiempo se produjo una creciente orientación hacia las empresas públicas de petróleo y gas, en un esfuerzo por reducir la dependencia de las importaciones de energía y acelerar la explotación de las reservas de gas del país.

La AIF mantuvo también su asistencia a la educación y la salud, y llevó a cabo una operación de ajuste urgente en el castigado sector financiero. No obstante, el funcionamiento de las instituciones financieras públicas de desarrollo no mejoró.

En la estrategia se redujo la importancia atribuida a la agricultura a finales de los años ochenta, debido a la falta de capacidad de absorción del país y al gran número de proyectos en curso, muchos de los cuales estaban atrasados.

Al evaluar la estrategia de la AIF durante este período, el DEO concluyó que se habían incorporado algunas enseñanzas de principios de los años ochenta, pero otras se habían pasado por alto. La AIF acertó, por ejemplo, al hacer hincapié en el bienestar de las familias y en los programas de educación primaria; su importancia había quedado demostrada por los buenos resultados obtenidos. La AIF acertó también al suspender el financiamiento a las empresas públicas industriales ineficientes que no estaban empeñadas en introducir reformas. Sin embargo, la AIF no fue capaz de apreciar la naturaleza real de los problemas de gestión de gobierno en la administración central, que incluían corrupción y una inadecuada rendición de cuentas. Siguió planificando proyectos como si unos pequeños ajustes administrativos en los organismos públicos fueran a mejorar la ejecución de los proyectos. Estos problemas dominaron los proyectos del sector de la energía, centrados exclusivamente en empresas públicas.

1991 a 1996

En la estrategia de la AIF para principios y mediados de los años noventa se redujo el financiamiento para fines de ajuste al 15% de cada programa de financiamiento propuesto, y sólo se abordaban nuevas operaciones cuando el gobierno se comprometía firmemente a someterse a referencias de ejecución cuantificables y a objetivos de acciones en materia de políticas. En la estrategia se hacía hincapié en la necesidad de una mejora firme y sostenida de un entorno favorable al desarrollo del sector privado y a la superación de las deficiencias en infraestructura, especialmente en el sector de energía eléctrica, en el que los condicionamientos de los proyectos exigían el compromiso del gobierno a favor de una mayor recuperación de costos y de la reducción de las pérdidas del sistema. En este período

se llevó también a cabo un programa mejorado de apoyo a la atención primaria de salud; se continuó apoyando el control del aumento de la población y la educación primaria, con mayor hincapié en la educación de las niñas, y se mantuvo el enfoque sobre la rehabilitación de la infraestructura rural.

Consciente de la improbabilidad de que se produjera la fundamental reforma de la estructura de la función pública, el planteamiento de la AIF en relación con el impulso del cambio institucional consistió en promover una mayor participación privada en actividades llevadas tradicionalmente a cabo por el sector público, como las relacionadas con la energía eléctrica y la infraestructura. La AIF promovió también la descentralización de responsabilidades en los niveles inferiores del gobierno.

En este período se puso también más énfasis en el esfuerzo directo por mitigar la pobreza, centrado especialmente en la pobreza absoluta. La AIF empezó a canalizar fondos hacia organizaciones no gubernamentales (ONG) para el diseño y ejecución de proyectos de reducción de la pobreza y, entre ellos, una operación de microcréditos de carácter muy innovador que podría ampliarse a otros sectores.

Además, la AIF mantuvo un activo diálogo con el gobierno sobre la gestión de los recursos naturales, realizó aportaciones al plan nacional de protección ambiental, y trabajó en el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones ambientales locales para el seguimiento de la degradación del medio ambiente. Las inversiones futuras en el control de anegamientos y el drenaje de suelos se realizarán en el contexto de un marco estratégico de planificación nacional de uso del suelo y el agua.

El DEO concluyó que la estrategia desarrollada durante este período había sido mucho más adecuada que los planteamientos anteriores. Se comprendieron mejor los problemas de gestión de gobierno y existió voluntad de adoptar una postura menos comprometedoras con respecto a la reforma de las políticas y la ejecución de los proyectos, quizá porque la balanza de pagos y la situación de la seguridad alimentaria eran menos críticas en estos años. El financiamiento pudo así abordar mejor las causas últimas de diversos problemas, siguiendo de este modo uno de los principios fundamentales de la AIF. Los evaluadores del DEO señalaron también que el énfasis sostenido sobre la población y la educación primaria, y la nueva orientación hacia el trabajo conjunto con las ONG para la reducción de la pobreza absoluta, resultaron completamente adecuados.

Enseñanzas para el futuro

Para mejorar la eficacia de la asistencia futura de la AIF en Bangladesh, y para acelerar el ritmo del desarrollo económico y la reducción de la pobreza, han de examinarse dos cuestiones cuya respuesta permitiría desarrollar una visión orientadora para la próxima década:

1. ¿Qué debe y puede hacer el gobierno, y qué deben hacer el sector privado y las ONG?
2. ¿Cómo se puede conseguir que los servicios que presta el sector público respondan más adecuadamente a las necesidades de los interesados?

La forma en que se responda a estas cuestiones en cada sector y para cada actividad debería determinar la estrategia de asistencia de la AIF y la clase de financiamiento y de estudios económicos y sectoriales

que habría que desarrollar. A continuación se apuntan algunas enseñanzas más genéricas que se refieren a todos los sectores y que pueden servir de guía para la asistencia futura.

- *Perfeccionar el papel del sector público.* En la prestación de servicios hay lugar para el sector privado, las ONG y el gobierno local. Es necesario un mayor esfuerzo encaminado a alentar a los gobiernos locales y municipales a que desempeñen un papel más amplio en todos los aspectos del desarrollo y mantenimiento de infraestructuras, así como en la educación y en la atención primaria de la salud. Deberá reducirse la intervención del gobierno en actividades comerciales.
- *Dar más importancia a la rendición de cuentas de los sistemas.* En el diseño de los proyectos debe mejorarse el aspecto de la rendición de cuentas de los responsables de la prestación de un servicio o la finalización de un proyecto. En el diseño de los proyectos deben participar todos los interesados para definir los parámetros de la rendición de cuentas y para fijar un marco adecuado para exigirla. Como principio general, la rendición de cuentas se refuerza mediante la participación descentralizada en la toma de decisiones, la gestión económica y la organización. En todos los sectores de Bangladesh se han intentado reformas orgánicas, y todas han fallado en gran medida porque no se ha exigido rendir cuentas de los resultados ante la comunidad a la que se sirve, ni se han aplicado sanciones por el desempeño deficiente.
- *Prestar más atención a los problemas de sostenibilidad.* Es necesario tener más en cuenta la sostenibilidad en el diseño de los proyectos. No existe un planteamiento único que sea válido para todos los

casos, pero debe ponerse mucho más énfasis en los costos ordinarios necesarios para operaciones y mantenimiento, en la recuperación de costos y en las estructuras institucionales u organismos de ejecución y los marcos orgánicos. Deben buscarse reformas de políticas que sean difíciles de revocar o socavar, que permitan producir rápidamente beneficios tangibles y generen así una masa de apoyo formada por beneficiarios con un fuerte interés personal en la sostenibilidad de las iniciativas.

- *Mejorar el seguimiento y la evaluación de los proyectos.* A menudo se hace hincapié en la terminación material de la obra civil o en otros objetivos cuantificables similares, pero es necesario prestar más consideración a los indicadores explícitos de resultados, que deberían incluirse en el diseño de los proyectos.
- *Reconocer los problemas de identificación.* Muchos de los proyectos de Bangladesh muestran signos de que la identificación con los mismos y el compromiso con sus objetivos no se han alcanzado completamente. Se necesita algo más que un esfuerzo para consolidar el compromiso político para con el cambio institucional necesario, y deberían establecerse indicadores sólidos que permitan medir este compromiso.
- *Definir objetivos cruciales y limitar las metas.* En un país que ha manifestado problemas constantes en la ejecución de los proyectos, puede resultar útil limitar los objetivos de los proyectos a un pequeño número de cambios cruciales en materia de políticas y a objetivos que incidan sobre el desarrollo.

Cuadro 4: Resultados macroeconómicos

	1981-85	1986-90	1991-95
Crecimiento del PIB (porcentaje)	3,80	3,9	4,4
Composición del PIB (porcentaje)			
Agricultura	42,30	37,6	31,4
Industria	13,40	14,3	17,4
Servicios	44,30	48,1	51,2
		(Porcentaje del PIB)	
Consumo	98,70	96,7	92,3
Privado	91,00	83,8	78,2
Público	7,70	12,9	14,0
Inversión	13,20	12,5	14,6
Privada	7,00	6,3	7,9
Pública	6,20	6,2	6,7
Ahorro interno bruto	1,30	3,3	7,7
Ahorro nacional bruto	4,30	6,8	12,1
Balanza en cuenta corriente	-9,20	-6,2	-2,9
Exportaciones	7,50	8,6	13,5
Importaciones	19,90	17,4	19,9
Reservas de divisas (meses de importaciones)	1,75	3,0	5,8
Precios al consumidor (anuales, media del período)	11,20	9,6	3,4

Fuente: Datos del Banco Mundial.