

Précis



DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL VERANO DE 2003

NÚMERO 233

Desarrollo dirigido por los propios países: Evaluación conjunta del Marco Integral de Desarrollo

Un aspecto medular del Marco Integral de Desarrollo (MID) es la convicción de que la eficacia de la asistencia depende, en gran medida, de las *vías* a través de las cuales ésta se suministra, y no meramente de su contenido, y que el objetivo fundamental de la asistencia internacional es la reducción de la pobreza. El MID se basa en cuatro principios: *un marco de desarrollo holístico a largo plazo; orientación hacia los resultados; identificación de los países con las iniciativas, y relaciones de colaboración dirigidas por los propios países*. Cada uno de esos principios es la respuesta a anteriores imperfecciones de la asistencia para el desarrollo y presenta un método tendiente a superarlas. En una reciente evaluación del MID llevada a cabo por una pluralidad de asociados se hizo un seguimiento del avance en la aplicación del Marco y se elaboraron recomendaciones para seguir aplicándolo.

Conclusiones

A mediados de la década de 1990, las instituciones de asistencia iniciaron una franca autoevaluación motivada por la creciente preocupación acerca de la manera en que se utilizaba y administraba la asistencia. Tras 15 años de ajuste estructural, parecían demasiado pocos los resultados positivos y sostenibles, especialmente en África al sur del Sahara. Iban en aumento, muy especialmente entre las organizaciones no gubernamentales, las críticas en el sentido de que los programas de ajuste financiados con fondos de asistencia,

en el mejor de los casos se desentendían de los pobres, y en el peor de los casos agravaban su situación de pobreza. Otros mencionaban la tensión que experimentaban los países en desarrollo al tratar de cumplir los requisitos específicos de los numerosos organismos de asistencia que operaban dentro de sus fronteras. La conclusión evidente fue que no se estaba materializando plenamente el potencial de la asistencia internacional y que se requerían medidas correctivas.

En enero de 1999, cuando los donantes y receptores de asistencia comenzaron a



Recuadro 1: ¿Qué significan los principios del MID?

Desarrollo holístico a largo plazo: *Las estrategias de desarrollo deben ser integrales y holísticas, y deben inspirarse en una visión a largo plazo.* En el pasado, la importancia que se daba a la estabilización macroeconómica a corto plazo y las presiones relacionadas con la balanza de pagos resultaban abrumadoras para las consideraciones estructurales y sociales a más largo plazo (como la expansión y el mejoramiento de la educación y los servicios sanitarios, el mantenimiento de la infraestructura y la formación de una nueva generación de funcionarios públicos). Los marcos de desarrollo ya no deben centrarse exclusivamente en consideraciones macroeconómicas de corto plazo, sino que deben abarcar, además, cuestiones sociales y estructurales desde una perspectiva a largo plazo para la sociedad.

Orientación hacia los resultados: *El desempeño en materia de desarrollo no debe medirse en función de insumos y productos, sino que debe evaluarse por los efectos directos e impactos, es decir, por los resultados concretos.* La importancia dada tradicionalmente a los niveles de desembolso y a los insumos de los proyectos ha permitido medir la asignación de los recursos y el consumo. Lo realmente importante es el impacto en las personas y sus necesidades.

Identificación de los países con las iniciativas: *El país debe estar identificado con los objetivos y las estrategias de desarrollo, sobre la base de una amplia participación ciudadana en el proceso de determinación de los mismos.* Si bien en algunos casos la asistencia proporcionada por iniciativa de los donantes en el marco de programas de ajuste estructural resultó eficaz, muchas veces las gravosas medidas de ajuste aplicadas durante períodos prolongados terminaron quedando sin efecto. Cuando los países tienen un mayor grado de influencia en el proceso de determinación de las reformas, los gobiernos y la población consagran mayores esfuerzos a llevarlas a cabo.

Relaciones de colaboración dirigidas por los propios países: *Los países receptores deben basar la gestión y la coordinación de la asistencia en el establecimiento de relaciones de colaboración con las partes interesadas.* El país receptor debe realizar una activa gestión de las relaciones con sus donantes de manera que éstas constituyan una verdadera alianza, sin que predominen las preferencias de los donantes. Las asociaciones basadas en la confianza y las consultas mutuas pueden dar lugar a una mejor coordinación de la asistencia y reducir las ineficiencias, las relaciones de poder asimétricas y las tensiones en las iniciativas de asistencia impulsadas por los donantes.

función en la reducción de la pobreza y el desarrollo equitativo y sostenible. Ninguno de los cuatro componentes del MID era nuevo. Lo novedoso era que éstos se plasmaban en un marco común y equilibrado para combatir la pobreza, y se promovía enérgicamente ese marco como un principio organizador que inspirara la labor del Banco Mundial y contribuyera a coordinarla con la labor de otras entidades de asistencia y de los gobiernos de los países en desarrollo (Recuadro 1).

Al comienzo, el MID despertó cierta polémica, pero finalmente sus principios básicos lograron el respaldo de la mayoría de los donantes y de los países receptores de asistencia, y el Marco ha tenido una gran influencia en el programa mundial de desarrollo. El MID contribuyó a dar forma a iniciativas complementarias, como los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), el Consenso de Monterrey (que incluye el compromiso de los países en desarrollo de llevar a cabo una adecuada gestión de gobierno, el de los países desarrollados de incrementar la asistencia y el de todos los países de reducir la pobreza, asumir responsabilidades mutuas y hacerse responsables de los resultados), y el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (en que se expone una estrategia nacional de base amplia inspirada en los principios del MID, cuya aplicación constituye un requisito para el acceso al alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados).

Evaluación del MID

A fines de 1999, el Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo del Directorio del Banco solicitó al DEO que evaluara la aplicación del MID, identificando los factores que hubieran contribuido a su avance o lo hubieran obstaculizado, así como la influencia de los principios del MID en los comportamientos y resultados. Conforme a las bases del MID, un amplio grupo de interesados —en el que estaban representados los donantes y los países receptores de asistencia, las entidades multilaterales y organizaciones de la sociedad civil y del sector privado— diseñaron y financiaron la evaluación a cargo de una pluralidad de asociados. Un comité directivo integrado por 30 miembros y un grupo de gestión de cinco miembros supervisó esa labor e hizo suyas las conclusiones de ella emanadas. La labor de secretaría para el proceso de evaluación estuvo a cargo del DEO y del Grupo de investigación sobre economía del desarrollo del Banco.

Se realizaron estudios de campo intensivos en seis países, mediante la utilización de encuestas, exámenes de literatura especializada, reuniones de grupos de discusión, entrevistas estructuradas y talleres de intercambio de opiniones. En cinco países en los que el MID se había aplicado en forma experimental, se llevaron a cabo encuestas sobre las relaciones entre el gobierno y los donantes, que se centraron en los costos de las transacciones de asistencia. Al mismo tiempo, académicos y profesionales del norte y del sur prepararon estudios temáticos sobre cada uno de los principios del MID. Además, como actividad innovadora, se intentó evaluar mediante análisis cuantitativos los efectos de prácticas similares a las del MID en diversos países.

examinar posibles mecanismos correctivos, el Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, propuso la creación del MID, como un nuevo esquema para las actividades del Banco. El marco se basaba en el supuesto de que todos los protagonistas del desarrollo (el gobierno, las entidades multilaterales y bilaterales, la sociedad civil y el sector privado) cumplen cierta

Principales conclusiones y recomendaciones

A continuación se mencionan las principales conclusiones y recomendaciones, agrupadas por principios:

Marco de desarrollo holístico a largo plazo

Un marco de desarrollo a largo plazo sólo tiene sentido, desde el punto de vista operacional, cuando se refleja en prioridades económicamente asequibles a través de un proceso presupuestario disciplinado.

***Países receptores:** Reforzar el vínculo entre los marcos de mediano plazo (como el DELP) y el presupuesto.*

***Donantes:** Dar respaldo a esos vínculos y lograr que la asistencia sea compatible con las estrategias nacionales de desarrollo. Proporcionar asistencia a largo plazo a los efectos de fortalecer la capacidad, incluso a través de un respaldo sostenido para las reformas del sector público y para el desarrollo institucional.*

Si cabe prever que los países receptores de asistencia adopten un enfoque a largo plazo basado en resultados en materia de planificación del desarrollo, los donantes deben hacer otro tanto.

***Donantes:** Proporcionar financiamiento confiable, previsible, con indicadores plurianuales transparentes, basados en criterios de desempeño de los países que estén claramente definidos.*

Orientación hacia los resultados

Una orientación hacia los resultados es importante para lograr mayor eficacia y para la obligación de rendir cuentas del sector público. La escasa capacidad de los organismos públicos centrales y regionales, combinada con prioridades presupuestarias en pugna, falta de incentivos y frágiles estructuras de rendición de cuentas, dificulta la tarea de orientar los esfuerzos hacia la obtención de resultados en todos los niveles del gobierno. De hecho, se comprobó que de los cuatro principios éste fue el que planteó mayores dificultades de aplicación en todos los países comprendidos en el estudio de casos (Recuadro 2). Si bien los enfoques a nivel sectorial y las estructuras de gastos a mediano plazo han introducido en el proceso presupuestario la modalidad de orientación hacia los resultados, muchos países receptores de asistencia parecen haber adoptado dicho enfoque principalmente para satisfacer a los donantes, y aún no lo han incorporado en las operaciones básicas del sector público.

***Países receptores:** Reforzar la orientación hacia los resultados ampliando el derecho de los ciudadanos de exigir resultados y dando al gobierno mayor capacidad de respuesta. Capacitar a los funcionarios públicos para abrir canales de información e instruir al público, reforzar los sistemas de rendición de cuentas a nivel interno y externo y dar a conocer las estrategias de desarrollo a través de los medios de difusión*

Recuadro 2: Orientación hacia los resultados: Logros e innovaciones

El estudio de seguimiento referente al gasto en educación de Uganda fue un instrumento sumamente eficaz para mejorar la rendición de cuentas del gobierno, por lo cual está siendo emulado en muchos sitios. (Según un estudio de seguimiento realizado en 1996 en Uganda, sólo el 38% del gasto no recurrente en educación primaria llegó realmente a los colegios. La proporción actual supera el 80%). Además, el gobierno dio a conocer los resultados de su encuesta general de hogares, que cuantificó las mejoras en lo referente a la pobreza; el acceso del público a esos datos reforzó el apoyo a los programas, inicialmente polémicos, ejecutados por el gobierno a principios de la década de los noventa. El Programa de evaluación de la pobreza con participación de los afectados de Uganda funciona en el Ministerio de Hacienda, Planificación y Desarrollo Económico e introduce en el proceso presupuestario información oportuna sobre la pobreza absoluta y extrema. A nivel central y local es cada vez más frecuente que se realicen desembolsos orientados a la obtención de resultados —sobre la base de los objetivos establecidos—, aunque sigue siendo necesario armonizar esos sistemas y lograr que sean plenamente operacionales.

Para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), Viet Nam creó su propio cronograma y sus propios indicadores, que son más compatibles con la estrategia de desarrollo de ese país y en algunos ámbitos son más ambiciosos que los ODM genéricos.

La sociedad civil y la Iglesia Católica asumirán un papel activo en el seguimiento de la estrategia de reducción de la pobreza de Bolivia (que contiene innumerables objetivos específicos susceptibles de seguimiento). Los indicadores se elaborarán y serán objeto de seguimiento a nivel municipal. En virtud del Programa de Reforma Institucional de Bolivia, los ministerios están obligados a suscribir acuerdos sobre los resultados esperados (en que se prevén efectos específicos, como la reducción del número de funcionarios), y deben alcanzar esos objetivos antes de iniciar programas de reforma de mayor envergadura.

y en un lenguaje y una forma que sean comprensibles para el público en general.

***Donantes:** Dejar de considerar el monto del financiamiento desembolsado o los insumos entregados como la única medida del éxito. Los programas de desarrollo deben contar con objetivos mensurables vinculados con resultados concretos, de cuya consecución se hagan responsables todos los interesados.*

Las actividades de seguimiento y evaluación siguen siendo impulsadas y financiadas en gran medida por los donantes, y no están adecuadamente integradas en las operaciones normales

del sector público. Además, es poco lo que se ha avanzado en el proceso de armonización de los requisitos de presentación de informes y seguimiento de los resultados establecidos por los donantes cuya observancia abruma a los gobiernos receptores de asistencia.

***Donantes:** Fortalecer y utilizar sistemas de seguimiento y evaluación impulsados por los países, y evitar el establecimiento de estructuras independientes para prestar servicios a los proyectos y satisfacer las necesidades especiales de cada donante.*

Identificación de los países con las iniciativas

Para que las reformas políticas e institucionales sean pertinentes y sostenibles, es necesario que una vasta gama de interesados se identifique ampliamente con ellas. En la evaluación se

Recuadro 3: Tres donantes, tres procedimientos distintos y ningún edificio

Un proyecto de construcción, en Bolivia, pone de manifiesto el alto costo de las actuales prácticas de los donantes. Tres grandes donantes del sector de la salud acordaron cofinanciar la construcción de un edificio. El Ministerio aportó la tierra, pero cada uno de los donantes tenía sus propios procedimientos, lo que hizo difícil encontrar un criterio común para las obras de construcción. Los tres donantes no pudieron reunir sus contribuciones en un fondo común, porque las normas de los organismos respectivos prohibían encauzar recursos financieros a otra entidad. Uno de los donantes no exigía que se llevara a cabo un proceso de licitación pública; los otros dos sí. Ninguna de las entidades podía aceptar los procedimientos de alguna de las otras, y dos de ellas no estaban dispuestas a adoptar las normas bolivianas.

Se consideró la posibilidad de aplicar un enfoque “temático”. Uno de los donantes financiaría el diseño, otro las obras de construcción, y el tercero aportaría el equipo. Como alternativa, para evitar que una de las entidades culpase a otra si algo fallaba, se propuso que cada donante financiara determinados pisos del edificio, aplicando sus propios procedimientos para adquirir los materiales y contratar a los constructores, lo que habría prolongado en gran medida el período de construcción.

Tras largos debates, uno de los donantes se retiró del proyecto y los otros dos suscribieron un acuerdo en que enunciaron sus intenciones en cuanto a la construcción del edificio. Gracias a la revisión del reglamento y a numerosas reuniones de coordinación, el donante que aportaba la suma más pequeña aceptó las normas del otro donante.

Transcurridos dos años, aún no se ha colocado la piedra fundamental.

Fuente: Estudio sobre Bolivia.

encontraron pruebas de progreso en este sentido: es cada vez más frecuente que los gobiernos y los donantes realicen consultas sobre estrategias de desarrollo con grupos seleccionados de interesados. Sin embargo, tal identificación no siempre es amplia: en muchos países sigue estando circunscrita al Poder Ejecutivo, en tanto que las consultas con autoridades regionales y sectoriales, funcionarios electos y legisladores y grupos marginados son selectivas, esporádicas o tardías.

***Países receptores:** Realizar consultas con una gama más amplia de grupos de interés, con el sector privado y con quienes no están suficientemente organizados para hacerse oír, como las mujeres y los ciudadanos más pobres y más marginados.*

***Donantes:** Trabajar con los gobiernos en la elaboración de un método para realizar consultas con funcionarios electos, gobiernos locales y representantes de entidades no gubernamentales. A fin de reforzar la identificación de los países con las iniciativas, el Banco Mundial debería dar a conocer claramente su función en el proceso de examen de los DELP, ya que algunos países creen que el examen de esos documentos por parte del Directorio Ejecutivo equivale a la aprobación de los mismos, error que va en detrimento del sentido de identificación de los países.*

Relaciones de colaboración dirigidas por los propios países

El DELP ayuda a armonizar mejor el papel de los donantes y de los países receptores de asistencia, pero los costos de transacción del suministro de esta última siguen siendo altos, y los donantes continúan sumidos en una competencia improductiva (Recuadro 3). A los efectos de la reforma, los receptores de asistencia y los donantes deben modificar su comportamiento y sus procedimientos, renunciando a ciertos intereses individuales a fin de lograr mejores resultados en materia de desarrollo a través de una actividad conjunta.

***Países receptores:** Encomendar la coordinación de la ayuda a altas autoridades públicas, y dotar a esa función de suficientes recursos, atribuciones y respaldo político para la gestión del proceso de asistencia.*

Muchos donantes tropiezan con resistencia política interna cuando se trata de armonizar los procedimientos, suministrar respaldo presupuestario o reducir la utilización de servicios de consultores internacionales, y ante situaciones de corrupción o de una gestión económica desacertada se niegan a conceder un mayor liderazgo al país de que se trate.

***Países receptores:** Aplicar y hacer cumplir normas referentes a la rendición de cuentas en materia de adquisiciones y otros temas, de modo de infundir confianza a los donantes.*

Donantes: Evitar la microgestión del proceso de asistencia a los países, y dotar a éstos de la capacidad y los recursos que necesitan para que puedan hacerse cargo de la gestión de la asistencia, por ejemplo, respaldando la creación, en los países, de grupos independientes responsables de examinar la asistencia.

Próximos pasos

Se requieren estudios adicionales, así como intercambio de experiencias entre los países receptores con respecto a la manera de crear sistemas de seguimiento y evaluación con los que los países se sientan identificados y de ampliar la participación de la sociedad civil y el sector privado en el proceso del MID. Recientemente han surgido algunas oportunidades promisorias para que los donantes y los receptores de asistencia den nuevos pasos, por ejemplo, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África y el Consenso de Monterrey. El Banco Mundial puede y debe cumplir una función orientadora a fin de que los principios en que se basa el MID tengan cabida en esos programas mundiales y de identificar nuevas sendas para seguir avanzando.

Las reformas positivas que promueve el MID son frágiles. A los efectos de la aplicación de los principios, es preciso modificar comportamientos y prácticas institucionales arraigados, lo que nunca constituye un proceso rápido o sencillo. Las más altas autoridades de las instituciones donantes y de los países receptores de asistencia deben dedicar atención constante al tema, a fin de evitar que el proceso pierda impulso.



► Este *Précis* se basa en el informe titulado *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). La evaluación fue diseñada y supervisada por un comité directivo de 30 miembros representantes de diversas partes interesadas (donantes y receptores de asistencia, organismos multilaterales y organizaciones de la sociedad civil y del sector privado), y dirigida por un comité de gestión integrado por cinco miembros.

► El texto completo del informe puede leerse en:
<http://www.worldbank.org/evaluation/cdf/>

Director General, Evaluación de Operaciones: *Gregory K. Ingram*
Director Interino, Departamento de Evaluación de Operaciones:

Nils Fostvedt

Jefa, Evaluación y Métodos Institucionales: *Victoria Elliott*
Jefe de Proyecto: *John Eriksson*

► Los Directores Ejecutivos y el personal del Banco pueden obtener los *Précis* en la Unidad de Documentos Internos y en los centros de servicios de información regionales, y el público en general en el InfoShop del Banco Mundial. También se pueden obtener gratuitamente solicitándolos al Centro de Consultas del DEO: eline@worldbank.org o llamando al 1-202/458-4497.

EXONERACIÓN DE RESPONSABILIDAD: Las opiniones expresadas en este boletín son las del personal y editores de Evaluación de Operaciones y no deben atribuirse al Banco Mundial, sus instituciones afiliadas o sus Directores Ejecutivos.

Précis aussi disponible en français
Précis also available in English

Editora de la serie: *Caroline McEuen*
@ <http://www.worldbank.org/oed>