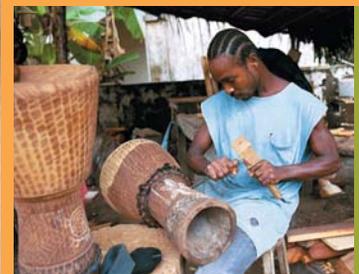
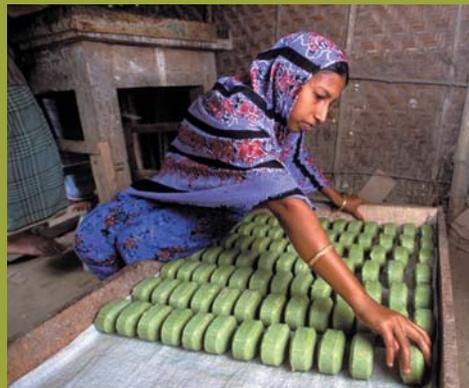


Evaluación conjunta del Marco Integral de Desarrollo

Departamento de Evaluación de Operaciones

Informe de síntesis



Evaluación conjunta del Marco Integral de Desarrollo

Departamento de Evaluación de Operaciones

Informe
de síntesis

© 2004 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Teléfono 202-473-1000
Internet: www.bancomundial.org
E-mail feedback@worldbank.org

Todos los derechos reservados
1 2 3 4 07 06 05 04

Los datos, interpretaciones y conclusiones expresadas aquí son los del autor/es y no necesariamente reflejan las opiniones de las organizaciones o instituciones a quienes representan, o de la Junta de Directores Ejecutivos del Banco Mundial o de los gobiernos representados.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, colores, denominaciones y otras informaciones mostradas en cualquier mapa de este trabajo no implican ningún juicio del Banco Mundial en relación al status legal de ningún territorio o la aprobación o aceptación de dichas fronteras.

Derechos y permisos

El material de este trabajo tiene los derechos de propiedad. Copiar o transmitir partes o la totalidad de este trabajo sin autorización puede ser una violación a la ley. El Banco Mundial auspicia la difusión de sus trabajos y normalmente otorga su permiso con rapidez.

Para obtener permiso para fotocopiar y reimprimir cualquier parte de este trabajo, por favor, enviar una solicitud con información completa a: Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, teléfono 978 750 8400, fax 978 750 4470, www.copyright.com

Todas las dudas sobre derechos y licencias, incluidos los derechos subsidiarios, deben dirigirse a: Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street NW, Washington DC 20433, USA, fax 202 522 2422, e-mail pubrights@worldbank.org

ISBN: 0-8213-5811-1
e-ISBN: 0-8213-5812-X

Se han realizado las gestiones para catalogar esta publicación en la Biblioteca del Congreso.

Impreso en Mexico

Índice

Prólogo	vii
Prefacio	ix
Agradecimientos	xi
Siglas, abreviaturas y acrónimos	xv
Resumen Ejecutivo	xvii
1. Introducción: El MID como concepto de desarrollo	1
Objetivo y estructura de este informe	1
Antecedentes: evolución del MID	4
Puesta en práctica del MID	5
Los principios del MID	6
La relación entre el MID y el DELP	12
2. Ejecución de los principios del MID: Las pruebas	17
Marco de desarrollo holístico a largo plazo	17
Orientación hacia los resultados	21
Propiedad del país	24
Asociación dirigida por el país	29
3. Los principios del MID en su conjunto: Interacción e impacto	41
Complementariedad y tensiones de los principios del MID	41
La función del DELP en la ejecución de los principios del MID	44
El MID y el entorno empresarial	48
El impacto de desarrollo del MID y de experiencias similares al mismo	50
4. Conclusiones y recomendaciones	57
Marco holístico a largo plazo	58
Orientación hacia los resultados	59
Propiedad del país	60
Asociación dirigida por el país	62
Lo que queda por hacer y una oportunidad	64

Anexo 1.	Resumen de la evaluación del MID	67
Anexo 2:	Documento de enfoque de una evaluación conjunta del Marco Integral de Desarrollo	69
Anexo 3.	Principios del MID: Definiciones de trabajo	80
Anexo 4.	El MID y el DELP: Acontecimientos más importantes	82
Anexo 5.	Metodología de la evaluación	85
Anexo 6:	Instrumentos para las encuestas de evaluación	98
Anexo 7.	Proceso de evaluación conjunta del MID: Análisis de los resultados de cuestionarios	118
Notas		123
Bibliografía		129
Cuadros		
Cuadro 1.1:	Los principios del MID: antecedentes y apoyo en la comunidad de desarrollo	7
Cuadro 1.2:	Algunas reservas en torno al principio de los resultados	10
Cuadro 2.1:	El MID, los DELP y el cambio político	18
Cuadro 2.2:	Orientación hacia los resultados: Ejemplos e innovaciones y logros recientes	22
Cuadro 2.3:	Calidad del diálogo en el país	26
Cuadro 2.4:	Los peligros de una participación contraproducente	27
Cuadro 2.5:	Principales obstáculos de las prácticas de los donantes en 11 países	31
Cuadro 2.6:	Desventajas de las Unidades de ejecución de proyectos	32
Cuadro 2.7:	Esfuerzos recientes de armonización a escala mundial y nacional	35
Cuadro 2.8:	Tres donantes, tres grupos de procedimientos, ninguna construcción	36
Cuadro 2.9:	Seguimiento independiente del desempeño de los donantes: El experimento de Tanzania	38
Cuadro 3.1:	Elaboración participativa de los presupuestos y el DELP	44
Cuadro 3.2:	Condiciones de PPME y los DELP: Datos de los estudios de casos	46
Cuadro 3.3:	Información obtenida sobre los primeros DELP	47
Cuadro 3.4:	La intersección del DELP y de las políticas nacionales	49

Tablas

Tabla 1.1: Indicadores de desarrollo y de intensidad de la asistencia en los países piloto del MID	3
Tabla 1.2: La necesidad de coordinación entre los distintos agentes	11
Tabla 3.1: Complementariedad y tensiones entre los principios del MID	43
Tabla 3.2: MID y entorno empresarial en los seis países de estudio de casos	50
Tabla 3.3: Contribución marginal del desarrollo de tipo MID	53

Figuras

Figura 2.1: Utilización de las Unidades de ejecución de proyectos	33
Figura 2.2: Misiones conjuntas de preparación/evaluación previa de los donantes durante los últimos 12 meses	34
Figura 3.1: Índice de estrategias de desarrollo global de tipo MID por región	51
Figura 3.2: Factores estructurales y socioeconómicos y elección de estrategias de desarrollo de tipo MID	52

Prólogo

Nos enfrentamos al desafío y a la responsabilidad de supervisar la ejecución de un enorme, complejo y singular esfuerzo evaluador. La tarea fue considerable en diversos aspectos:

- La *estructura de dirección* incluyó a unos treinta interesados de países socios, donantes y organismos de desarrollo, así como a una ONG internacional y a una empresa del sector privado.
- Los *once estudios* de casos fueron realizados por equipos formados por evaluadores e investigadores seleccionados con intención del Sur y del Norte.
- Un *Grupo directivo* formado por varios miembros del Comité directivo supervisó el trabajo diario de la secretaría y el progreso de la evaluación.
- *Diez donantes* proporcionaron ayuda financiera o logística para la evaluación.

Ninguno de estos elementos es novedoso por separado, pero creemos que sí que lo es su combinación. Este esfuerzo generó una valiosa experiencia en la colaboración para la evaluación de temas relativos al desarrollo y proporcionó una perspectiva inusualmente amplia y un gran apoyo para las conclusiones y recomendaciones resultantes. Creemos que las recomendaciones, en caso de ser puestas en práctica por los donantes y países, tendrán como resultado no sólo una adopción más amplia de los principios del Marco Integral de Desarrollo, sino un progreso continuado de la reducción de la pobreza a mayor escala.

Grupo directivo de la evaluación del MID

Gregory K. Ingram, Copresidente
Director General
Evaluación de Operaciones, Banco Mundial

Paul Collier, Copresidente
Director
Grupo de Investigaciones sobre el
Desarrollo, Banco Mundial

Marcelo Barron
Directorado General de Finanzas Externas
Ministerio de Finanzas de Bolivia

Emmanuel Tumusiime-Mutebile
Gobernador
Banco de Uganda

Niels Dabelstein
Presidente, Secretariado de Evaluación de DANIDA
Ministerio de Asuntos Exteriores, Dinamarca

Prefacio

Este informe de evaluación es la culminación de un intenso esfuerzo de varios socios para evaluar la ejecución del Marco Integral de Desarrollo (MID), un enfoque de la cooperación para el desarrollo introducido por el Presidente del Banco Mundial, James D. Wolfensohn, a principios de 1999. El impulso para la realización de esta evaluación provino del Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo (CODE) del Directorio Ejecutivo del Banco, que a finales de 1999 pidió al Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) que valorase la ejecución del MID. En poco tiempo, este trabajo pasó a ser realizado de forma conjunta; los primeros en unir esfuerzos fueron el DEO y el Grupo de investigaciones sobre el desarrollo (DECRG). En el otoño de 2000, el Banco fue el anfitrión de una conferencia mundial de varios socios para debatir cómo debería realizarse la evaluación. En la misma participaron representantes de los países piloto del MID, donantes, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), organizaciones del sector privado y entidades académicas. Todos los participantes acordaron que la evaluación debería ser incluyente y adoptar los principios del MID de propiedad del país y de asociación dirigida por el país.¹

Como resultado, en enero de 2001 se creó un Comité directivo mundial formado por treinta miembros de los países receptores, donantes y organismos de desarrollo, un representante de una empresa de un país en vías de desarrollo y una Organización No Gubernamental (ONG) internacional. Los equipos multidisciplinares de evaluación, con miembros de países desarrollados y en vías de desarrollo, llevaron a cabo seis estudios de países y cinco estudios temáticos. El Comité directivo ha guiado todo el proceso de evaluación apoyado por un Grupo directivo (formado por representantes del DEO y el DEC del Banco Mundial, dos países receptores –anteriores países piloto del MID– un donante bilateral y el Grupo de Trabajo sobre Evaluación de la OCDE CAD) y una Secretaría de evaluación proporcionada por el DEO y el DEC del Banco Mundial. La amplitud de este enfoque de varios socios y de su estructura de dirección es totalmente novedosa y el propio proceso generó una valiosa experiencia sobre las formas de evaluar en colaboración temas de amplio interés mutuo para la comunidad del desarrollo.

Agradecimientos

La evaluación del MID ha estado dirigida por un Comité directivo conjunto compuesto por 30 miembros y por un grupo directivo de 5 miembros.

Grupo directivo

Gregory K. Ingram (copresidente), Director General, Evaluación de Operaciones, Banco Mundial.

Paul Collier (copresidente), Director, Grupo de Investigación para el Desarrollo, Banco Mundial.

Marianela Zeballos, Directora General, y Marcelo Barron, Directorado General para las Finanzas Externas (Bolivia).

Niels Dabelstein, Director, Secretariado de Evaluación de DANIDA, Ministro de Asuntos Exteriores, Dinamarca.

Emmanuel Tumusiime-Mutebile, Gobernador, Banco de Uganda.

Asistencia financiera

El Banco Mundial y los gobiernos de Canadá, Dinamarca, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza proporcionaron asistencia financiera para la evaluación. El Banco Asiático de Desarrollo y Japón contribuyeron con su personal y su asesoría para el estudio del caso de Vietnam.

Colaboradores

Capítulo 1:

Carol Lancaster, *Profesora Asociada y Directora, Master de Ciencias en Servicio Exterior, Programa de Servicio Exterior, Universidad de Georgetown*; Alison Scott, *Asesora Senior de Desarrollo Social, Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido*; y Laura Kullenberg, *Oficial superior de evaluación de operaciones, Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial*.

Capítulo 2:

Paul Collier; Laura Kullenberg; Charles Soludo, *Profesor de Ciencias Económicas, Universidad de Nigeria, Nsukka*; Mirafe Marcos, *Analista investigador, Departamento de Evaluación de Operaciones*; y John Eriksson, *Jefe del grupo de estudio, Departamento de Evaluación de Operaciones*.

Capítulo 3:

Paul Collier; Alison Scott; Ibrahim Elbadawi, *Economista Jefe, Grupo de Investigación para el Desarrollo*; John Randa, *Analista investigador, Grupo de investigaciones sobre el Desarrollo* y John Eriksson.

Capítulo 4:

Secretaría de Evaluación del MID.

Victoria Elliott, Departamento de Evaluación de Operaciones, gestionó las contribuciones del DEO.

Ibrahim Elbadawi y John Eriksson se encargaron de la coordinación general. Laura Kullenberg coordinó estudios de casos de tres países y participó en la elaboración del Documento de Síntesis.

Asesores del equipo de elaboración del borrador del informe:

Hirohisa Kohama, *Profesor de Ciencias Económicas, Universidad de Shizuoka, Japón.*

Don Pressley, *Director, Booz Allen Hamilton, Washington, D.C.*

Alison Scott, *Asesora Principal de Desarrollo Social, Departamento de Desarrollo Internacional, Reino Unido.*

Samuel Wangwe, *Director Ejecutivo, Fundación para la Investigación Social y Económica, Tanzania.*

Además de:

Simón Maxwell, Director del Instituto para el Desarrollo Extranjero (Reino Unido), nos facilitó sus comentarios sobre el borrador de los capítulos del informe.

William B. Hurlbut, redactor/corrector, Departamento de Evaluación de Operaciones, se encargó de la producción del documento y del soporte editorial.

Mirafe Marcos y Georgia Wallen, analistas investigadores, proporcionaron su apoyo de investigación. Además, Mirafe Marcos participó como miembro de los equipos encargados del estudio de casos de países en Ghana y Uganda.

Julia Ooro, Ayudante de Programas y Tourya Tourougui, Ayudante de Programas, proporcionaron el apoyo administrativo.

Opinión de un experto en desarrollo sobre la evaluación del MID

Al reducirse a los aspectos fundamentales, la evaluación consiste en responder a las tres preguntas siguientes: ¿Funciona?, ¿compensa el esfuerzo? y ¿por qué? A menudo se suele olvidar la tercera pregunta

Simon Maxwell

Director, Instituto para el Desarrollo Extranjero

Simon Maxwell aplica sus tres criterios de evaluación a las conclusiones de esta evaluación del Marco Integral de Desarrollo. Considera que los donantes son los que más necesitan que se produzca un “cambio radical” y termina con un pensamiento heterodoxo:

En la evaluación del MID se puede observar que los cuatro principios básicos del MID se han llevado a cabo fundamentalmente a través del proceso de DELP, que enfatiza del mismo modo (a) la visión a largo plazo y holística, (b) la propiedad del país, (c) la orientación hacia los resultados, y (d) la asociación dirigida por el país. Observamos que ninguna de estas ideas es totalmente novedosa, pero que las iniciativas MID/DELP han ayudado a acelerar y consolidar su adopción, si bien lo han hecho de forma desigual. Terminamos concluyendo que se producen unos beneficios prácticos, especialmente en términos de programas de gasto público mejor orientados y menos centralizados. Podemos pensar que todo esto compensa el esfuerzo porque el progreso hacia los Objetivos de desarrollo del milenio será más rápido de lo que sería de otra manera. Un DELP no es la encarnación perfecta de los principios del MID, pero es un buen comienzo, compensa el esfuerzo y, hasta cierto punto, funciona.

Sin embargo, aún quedan cosas por hacer. Las visiones a largo plazo no siempre son compartidas por los partidos políticos rivales. Los procesos participativos pueden (y así es en ocasiones) verse capturados por los intereses creados. Los enfoques basados en los resultados se ven refutados por la teoría pero son difíciles de ejecutar. A los donantes les resulta prácticamente imposible mantener una verdadera asociación basada en la responsabilidad recíproca.

El preguntarse “por qué” el desempeño se encuentra lejos del ideal (hasta ahora) señala lo que debería ocurrir a continuación. En primer lugar, las expectativas deben ser realistas. Por ejemplo, un consenso nacional sobre la política económica, continuado en el tiempo, es algo imposible de conseguir y probablemente indeseable. En segundo lugar, la ejecución debe ser pragmática. Por ejemplo, es necesario reconocer los verdaderos problemas de enfoques simplificadores impulsados por las metas para la reforma de la administración pública adoptando unas directrices más flexibles. En tercer lugar, incluso una aplicación pragmática necesita de tiempo y recursos, especialmente para la creación de capacidades. Por último, los incentivos deben ser los adecuados, tanto para los países receptores como para los organismos donantes.

Actualmente, el cambio más radical deben realizarlo los donantes. Determinados aspectos prácticos deberían llevarse a cabo de forma distinta en los países, por ejemplo, reforzar el papel de los parlamentos en la elaboración de políticas. Más en general, es necesario un compromiso político que se vea traducido en leyes, normativas y decisiones sobre la asignación de recursos para simplificar y armonizar los procedimientos, coordinar el diálogo político y aumentar la responsabilidad frente a los países receptores participantes. Un pensamiento heterodoxo: ¿La forma de conseguir esto no es aumentar la contribución de la ayuda multilateral frente a la bilateral?

Siglas, abreviaturas y acrónimos

AIF	Asociación Internacional de Fomento	EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
ALC	Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial	ECP	Evaluación Conjunta del Personal
AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo	EE.UU.	Estados Unidos
AT	Asistencia Técnica	ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo	ERPG	Estrategia de Reducción de la Pobreza para Ghana
BDM	Banco Multilateral de Desarrollo	ESW	Estudios Económicos y Sectoriales
BERF	Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento	FMI	Fondo Monetario Internacional
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo	GC	Grupo Consultivo
CAS	Estrategia de Asistencia a un País	GoB	Gobierno de Bolivia
CE	Comisión Europea	GoV	Gobierno de Vietnam
CODE	Comité sobre la Eficacia en Términos de Desarrollo	GPRA	Ley de actuación y resultados del gobierno
CPIA	Evaluación de las Políticas e Instituciones Nacionales	GT	Grupo de Trabajo
CPRGS	Estrategia Comprensiva de Reducción de la Pobreza y Crecimiento	HQs	Sede principal
CSLP	Marco Estratégico de Lucha contra la Pobreza	IFI	Institución Financiera Internacional
DEC	Desarrollo Económico (Banco Mundial)	JBIC	Banco Japonés para la Cooperación Internacional
DECRG	Grupo Económico de Investigaciones sobre el Desarrollo	LICUS	Países de bajo ingreso en dificultades
DELP	Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza	MAAEE	Ministerio de Asuntos Exteriores
DELP-P	Documento provisional de Estrategia de Lucha contra la Pobreza	MENA	Región de Oriente Medio y Norte de África (Banco Mundial)
DEO	Departamento de Evaluación de Operaciones	MFPED	Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico (Uganda)
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional	MID	Marco Integral de Desarrollo
		MIT	Massachusetts Institute of Technology
		MTEF	Marco a Mediano Plazo para el Gasto Público
		NEPAD	Nueva Asociación para el Desarrollo de África

NSSD	Estrategia Nacional para el Desarrollo Sostenible	PSA	Alianza Estratégica con África
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos	RBM	Gestión Basada en los Resultados
ODI	Objetivos de Desarrollo Internacional	RU	Reino Unido
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio	SSA	África al Sur del Sahara
ONG	Organización No Gubernamental	SWAP	Enfoque de Cobertura Sectorial
PAF	Fondo de Acción contra la Pobreza	SyE	Seguimiento y Evaluación
PEAP	Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza	UE	Unión Europea
PIB	Producto Interno Bruto	UEP	Unidad de Ejecución de Proyectos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Evaluación de la pobreza con la participación de los afectados	UNECA	Comisión Económica de las Naciones Unidas para África
PPME	Países Pobres Muy Endeudados	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
PREM	Red sobre Reducción de la Pobreza y Gestión Económica	UPEI	Iniciativa para la Educación Primaria Universal
PRGF	Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza	USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
PRSC	Crédito de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza	YNB	Ingreso Nacional Bruto

Resumen Ejecutivo

Este informe de la evaluación sintetiza las conclusiones de un esfuerzo conjunto para evaluar la ejecución del Marco Integral de Desarrollo. Los principales objetivos de la evaluación son:

- Identificar los factores que han facilitado la ejecución de los principios del MID y los que la han dificultado.
- Evaluar hasta qué punto la ejecución del MID ha influenciado a los efectos intermedios, y dentro de lo posible, a los efectos de desarrollo a más largo plazo.

Antecedentes

A mediados de la década de los noventa, los donantes iniciaron una sincera autoevaluación. Los decepcionantes resultados en cuanto al desarrollo (especialmente en el África al Sur del Sahara) dieron lugar a dos preguntas inquietantes: ¿El énfasis en el ajuste estructural deja de lado a los pobres? ¿Los diversos organismos y organizaciones internacionales que trabajan en los países en vías de desarrollo sobrecargan, en lugar de fortalecer, la capacidad de los gobiernos receptores? ¿Supone la escasa coordinación entre los donantes un reto añadido para que el desarrollo sea efectivo? Los organismos de desarrollo, países receptores y analistas de ayuda se han ido dando cuenta cada vez en mayor medida de que “sí”, que no se estaba utilizando todo el potencial de la ayuda internacional para la consecución de resultados de desarrollo positivos y sostenibles.

Como respuesta, la comunidad donante tomó una serie de medidas, desde la reducción de la deuda a través de la iniciativa conjunta del Banco Mundial y el FMI a favor de los países pobres muy

endeudados al cambio del enfoque de la ayuda desde los insumos a los efectos mensurables, como fue el caso con los *Objetivos de Desarrollo Internacional* promulgados por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE. Asimismo, los países receptores también comenzaron a desarrollar medidas: el gobierno vietnamita instó a los donantes a que trabajaran conjuntamente para reducir la carga administrativa en la gestión de la ayuda y Uganda adoptó un marco a largo plazo y un enfoque de medición de los resultados para sus esfuerzos de reducción de la pobreza.

En el Banco Mundial, estas corrientes se unieron en 1998 en un “Grupo de promoción de las asociaciones”. Su denominación dejaba claros sus objetivos: desarrollar el concepto de ayuda como asociación entre los gobiernos receptores y los donantes. Esto presagió la introducción a principios de 1999 del Marco Integral de Desarrollo, el cual, tal y como ha descrito el Presidente del Banco James Wolfensohn, suponía para el Banco una forma nueva de realizar operaciones comerciales con los países receptores y otros socios dedicados al desarrollo.

Nuevos enfoques a partir de errores pasados

En el seno del MID se considera que la reducción de la pobreza es el principal objetivo de la ayuda internacional y que la forma en que se entrega la ayuda, y no solamente su contenido, tiene una influencia importante sobre su eficacia. El MID se rige por cuatro principios: Marco de desarrollo holístico y a largo plazo, Orientación hacia los resultados, Propiedad del país y Asociación dirigida por el país. Cada uno de ellos responde a las limitaciones de la ayuda para el desarrollo en

el pasado y presenta un enfoque orientado hacia la superación.

- *Las estrategias de desarrollo deberían ser amplias y holísticas, adaptadas a una visión a largo plazo.* El anterior énfasis sobre la estabilización macroeconómica a corto plazo y las presiones sobre la balanza de pagos no dejaba lugar a las consideraciones sociales y estructurales a largo plazo (como la ampliación y mejora de las instalaciones sanitarias y escolares, el mantenimiento de las infraestructuras y la formación de una nueva generación de funcionarios públicos).
- *El desempeño del desarrollo debería evaluarse a partir de resultados cuantificables sobre el terreno.* El tradicional énfasis en los niveles de desembolso e insumos de proyectos medía la asignación y el consumo de recursos, mientras que lo que realmente importa es el impacto en la gente y sus necesidades.
- *Los objetivos y estrategias de desarrollo deberían ser “propiedad” del país, basándose en la participación ciudadana a la hora de darles forma.* Si bien la ayuda dirigida por los donantes que se prestaba de acuerdo con el ajuste estructural era a veces eficaz, en muchos casos, las medidas de ajuste que resultaba difícil o doloroso aplicar finalmente no se ponían en práctica. Cuando los países tengan más voz en la elaboración de las reformas, los gobiernos y sus ciudadanos estarán más comprometidos con su aplicación.
- *Los países receptores deberían dirigir la gestión y coordinación de la ayuda mediante una asociación de partes interesadas.* Las asociaciones construidas sobre la transparencia, la confianza mutua y la consulta pueden mejorar la coordinación de la ayuda y reducir la ineficiencia, las relaciones de poder asimétricas y las tensiones producidas por las iniciativas de ayuda dirigidas por los donantes.

En 1999, diversos países se ofrecieron como voluntarios para probar estos enfoques del MID. Muchos otros países pronto desarrollaron amplios Documentos de estrategia de lucha contra la

pobreza (o DELP) para reducir su deuda de acuerdo con la iniciativa para los PPME. Los cuatro principios del MID sirvieron como base para el desarrollo de los DELP. Otros donantes y receptores también apoyaron los principios del MID, que a menudo consolidaban sus propias inclinaciones o políticas. Por consiguiente, el MID ha influenciado el modo de elaboración de las posteriores iniciativas globales, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El “por qué” y el “cómo” de la evaluación

A finales de 1999, el Comité sobre la Eficacia en Términos de Desarrollo del Directorio Ejecutivo del Banco solicitó al Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) que valorase la ejecución del MID. El DEO trabajó conjuntamente con el Grupo de Investigaciones sobre el Desarrollo del Banco para comenzar a diseñar un enfoque para la evaluación. Entonces, en la línea del MID, los representantes de los países piloto, los organismos donantes, la sociedad civil y el sector privado argumentaron que la evaluación debería conducirse y estar administrada conforme a criterios compartidos por los socios. El Comité directivo de 30 miembros resultante designó a cinco miembros para que actuaran como grupo directivo.

Dado que el Comité directivo concluyó pronto que aún no se le podían atribuir directamente los efectos de desarrollo al MID, la evaluación se centra en el grado en que se han ejecutado los principios del MID o similares en seis estudios de casos de países (Bolivia, Burkina Faso, Ghana, Rumanía, Uganda y Vietnam) y en cuáles son los efectos e implicaciones observados hasta el momento.

Varios equipos multidisciplinarios de evaluación, que contaban con miembros de países desarrollados y en vías de desarrollo, llevaron a cabo estudios de países, así como estudios temáticos sobre cada uno de los principios del MID. Además, un estudio cuantitativo sobre 88 países en vías de desarrollo analizó las relaciones existentes entre las medidas de los efectos de desarrollo y los indicadores indirectos de estrategias de desarrollo del tipo de las del MID.

La evaluación se centra principalmente en la relación existente entre los gobiernos receptores y los donantes y organismos de desarrollo. Los principios del MID abarcan todas las relaciones de desarrollo, incluyendo las que se producen entre la sociedad civil y los miembros del sector privado.

Conclusiones de la evaluación y recomendaciones

Del resumen de la evaluación se extrajeron cuatro tipos de conclusiones y sus respectivas recomendaciones, que reflejaban los principios del MID. Las recomendaciones estaban destinadas a los gobiernos, a la comunidad de donantes y, en algunos casos, se dirigían indicaciones adicionales específicamente al Banco Mundial. La evaluación también concluyó que pueden producirse tensiones sobre el modo de aplicación de los principios del MID, particularmente en relación con la asociación y la propiedad, así como con el enfoque a largo plazo y al énfasis en los resultados. Estas tensiones han estado presentes durante mucho tiempo en la acción para el desarrollo y no son novedosas ni exclusivas del MID. También existen pruebas en el ámbito de los países de que los principios del MID pueden ser complementarios. La dirección del país, ya sea a los niveles más altos del gobierno, en los ministerios especializados o entre los responsables designados, continúa siendo un factor fundamental para alcanzar y consolidar el progreso de cada uno de estos principios y para garantizar la complementariedad entre ellos a medida que se ejecutan.

El DELP es una valiosa herramienta para ejecutar los principios del MID en los países de bajo ingreso y por dichos motivos merece un apoyo y desarrollo constantes. Para que el DELP tenga éxito, será necesario un apoyo externo coherente y continuo, así como un largo proceso de aprendizaje a través de la experiencia. El DELP ideal no se creará ni se ejecutará de la noche a la mañana, sino que requerirá una amplia reforma del sector público y la creación de instituciones. Se trata de procesos a largo plazo que no ofrecerán resultados durante el período de vigencia de un ciclo promedio de DELP.

Marco de desarrollo holístico a largo plazo

Un marco de desarrollo a largo plazo sólo tiene un significado operacional cuando se traduce en prioridades asequibles a través de un proceso presupuestario central disciplinado. Los instrumentos a mediano plazo (como el DELP) proporcionan el puente para pasar del presupuesto anual al marco a largo plazo del país. De los seis países estudiados, sólo Uganda sigue este proceso de determinación de costes y ubicación de prioridades y de su vinculación a un Marco a mediano plazo para el gasto público.

- **Recomendación para los países receptores:** *Fortalecer el vínculo entre los marcos a medio plazo (como el DELP) y los presupuestos.* Los donantes deberían apoyar estos esfuerzos y asegurarse de que su ayuda se coordina con estrategias de desarrollo nacional.
- **Recomendación para todos los donantes:** *Proporcionar ayuda a largo plazo para el fortalecimiento de las capacidades.* Esto debería incluir un apoyo sostenido a las reformas del sector público y al desarrollo institucional.

Diversos países donantes están ampliando la parte de la ayuda que proporcionan como apoyo al presupuesto y a los programas sectoriales, y cada vez firman más acuerdos de ayuda plurianual para apoyar las estrategias nacionales de desarrollo. Sin embargo, la ayuda a estos programas continúa siendo vulnerable a los cambios repentinos en las decisiones de los donantes. Si se espera que los países receptores se centren en los resultados a largo plazo en cuanto a la planificación del desarrollo, los donantes deberían hacer lo propio. Los retrasos o la cancelación de los fondos prometidos afectan la integridad de los procesos presupuestarios y reducen la eficacia de los proyectos y programas.

- **Recomendación para todos los donantes:** *Proporcionar fondos fiables y predecibles con indicadores de financiamiento plurianuales que sean transparentes y basados en criterios claros de desempeño del país.*

La aplicación del principio holístico requiere atención a los determinantes multisectoriales de los efectos de desarrollo, si bien la mayoría de los organismos donantes y gobiernos receptores no disponen de estructuras internas que fomenten el diálogo intersectorial ni la sencilla integración de las intervenciones multisectoriales. Además, el pensamiento “en compartimentos estancos” y la competencia intersectorial o entre departamentos de los organismos donantes pueden exacerbar la competencia interministerial en los países receptores.

- **Recomendación adicional para el Banco Mundial:** Es necesario un esfuerzo decidido para *reformular las disposiciones organizativas que desalientan la colaboración intersectorial* y para desarrollar unos mecanismos institucionales más eficaces para el diseño y la ejecución de programas intersectoriales.

Orientación hacia los resultados

Los donantes no deberían utilizar los desembolsos como única medida del éxito; las partes interesadas deberían ser responsables de lograr efectos de desarrollo. Los DELP (junto con su interés por el seguimiento y la evaluación de resultados) y la gran difusión de los Objetivos de desarrollo del milenio han contribuido a que se produjera dicho cambio. Los enfoques sectoriales han ayudado a institucionalizar un interés por los resultados, y los Marcos de gasto a mediano plazo han introducido una orientación hacia los resultados en los procesos presupuestarios.

La escasa capacidad de los proveedores de servicios públicos centrales y regionales hace que éste sea el principio más difícil de ejecutar en todos los países de estudio de casos. Las prioridades presupuestarias enfrentadas, incentivos inadecuados y débiles estructuras de responsabilidad suponen limitaciones adicionales. Diversos países receptores parecen haber adoptado un enfoque orientado hacia los resultados principalmente para satisfacer a los donantes. Hasta ahora, su aplicación se ha limitado a menudo a proyectos financiados con ayuda específica y raramente se ha podido observar una

“cultura de los resultados” en las operaciones diarias del gobierno.

- **Recomendación para los países receptores:** *Fortalecer la orientación hacia los resultados incrementando la responsabilidad política:* incluyendo el derecho de los ciudadanos a solicitar resultados y la capacidad del gobierno para responder. La capacidad de los ciudadanos para ayudar a supervisar los resultados a través de un mayor acceso a la información gubernamental ha sido muy limitada. Los gobiernos deberían poner en marcha tres iniciativas fundamentales:
 - a) Formar y dotar de medios a los funcionarios del estado para que abran los canales de información y eduquen al público.
 - b) Fortalecer los sistemas de gestión financiera, desempeño (“valor por dinero”) y auditorías reglamentarias, así como de responsabilidad interna y externa.
 - c) Presentar estrategias de desarrollo (como el DELP) con un lenguaje y unos conceptos comprensibles para todo el público. Implicar a los medios de comunicación como canal para el diálogo informado.

Los donantes han hecho poco para armonizar (es decir, estandarizar) sus informes y el seguimiento de resultados, y continúan imponiendo cargas administrativas a los gobiernos receptores. Asimismo, los donantes continúan gravando excesivamente las estructuras de seguimiento existentes proponiendo unos enfoques complejos, de propósitos especiales, con unos indicadores poco flexibles que se ajustan más a los requisitos de elaboración de informes de los donantes que a lo que se necesita para gestionar la prestación de servicios nacionales. El resultado: sistemas de seguimiento específicos establecidos por los donantes y no sostenibles.

- **Recomendación para todos los donantes:** *Consolidar y utilizar sistemas de SyE dirigidos por los países.* Los donantes y los gobiernos necesitan ver los efectos de desarrollo de un país como un producto conjunto al que los donantes contribuyen bajo el liderazgo del país. El seguimiento de los resultados debería

considerarse como una responsabilidad *compartida* en virtud de la cual los donantes y los gobiernos utilizan los mismos flujos de información para sus propósitos individuales. Esto requiere una inversión significativa en la creación de capacidades y la armonización de los requisitos de los donantes. Asimismo, supone que todos los donantes deberán dejar de enfatizar algunos intereses individuales en pro de una acción conjunta más eficaz.

- **Recomendación adicional específica para el Banco Mundial.** *Mejorar la capacidad del Banco Mundial para continuar con el seguimiento y análisis de la ejecución de los principios del MID y de sus impactos.*

Propiedad del país

Los donantes y gobiernos formulan cada vez más su estrategia a través de una mayor consulta a las principales partes interesadas, tanto de la sociedad civil como del sector privado, contribuyendo así a la propiedad de las reformas por parte de los países. Sin embargo, la apropiación por parte de los países ha sido muy limitada cuando las consultas se han reducido a la sección ejecutiva del gobierno o se han visto complementadas por interacciones especiales con las organizaciones elegidas por los donantes o los gobiernos. Los parlamentos, los gobiernos locales y algunas entidades de la sociedad civil y del sector privado se han quejado de su marginación en el debate político. En los países que cuentan con instituciones representativas dignas de crédito, las organizaciones para el desarrollo internacional deberían trabajar a través de ellas, sin dejarlas al margen. Pero para que los parlamentos y gobiernos ejerzan sus funciones de administración y responsabilidad, necesitan estar mejor informados sobre los impactos de sus decisiones en los distintos grupos, especialmente en aquellos que normalmente apenas tienen o que carecen de voz.

- **Recomendación para todos los donantes:** *Trabajar con el gobierno para diseñar un enfoque de consultas sobre desarrollo con los funcionarios elegidos y representantes no gubernamentales. En las consultas con los grupos interesados, incluir*

al sector privado y a las organizaciones marginadas de la sociedad civil. Los materiales y las presentaciones deberían ser fácilmente comprensibles para un público de base popular. Los donantes deberían estar preparados para proporcionar su asistencia a fin de fortalecer las capacidades de estos grupos para participar en consultas relativas a la estrategia.

- **Recomendación para los países receptores:** *Para ampliar la apropiación por parte del país, los gobiernos y los parlamentos deberían consultar a los distintos grupos interesados. Esto abarca a toda la sociedad civil y al sector privado, incluyendo a aquellos que carecen de una voz organizada, como los más pobres y las mujeres. Serán necesarios varios enfoques consultivos, como la utilización de evaluaciones de la pobreza con la participación de los afectados.*

Algunos elementos del proceso de DELP pueden inhibir el principio de propiedad del país. Por ejemplo, algunos países consideran que el DELP requiere que sus programas de desarrollo se centren demasiado en el gasto social. Consideran que, debido a que el DELP debe ser aprobado por los Directorios del Banco y del Fondo Monetario Internacional, sus opciones son limitadas.

- **Recomendaciones adicionales específicas para el Banco Mundial.** *Aclarar el proceso de evaluación de los DELP y la apertura del Banco respecto a estrategias de desarrollo alternativas coherentes con el DELP. Diferenciar más claramente la función del Directorio frente al DELP y la Estrategia de Asistencia a un País.*

Asociación dirigida por el país

El objetivo de la asociación dirigida por el país es aumentar la importancia de la voz del país receptor sobre el tipo y la calidad de la asistencia que recibe. Sin embargo, el progreso ha sido muy desigual entre los donantes, los países y entre los distintos sectores de los países. Ha sido difícil alcanzar un liderazgo eficaz del país en las asociaciones de ayuda debido a las asimetrías inherentes a las relaciones entre donantes y receptores.

La reforma requerirá que tanto donantes como países receptores realicen cambios importantes en su comportamiento y procesos. Muchos donantes se enfrentan a una resistencia política interna respecto a la armonización de los procedimientos o a la reducción del uso de consultores internacionales (la ayuda condicionada aún supone el 50% de los flujos de ayuda). Si bien las oficinas fuera de la sede de los donantes han llevado a cabo avances significativos, los parámetros básicos del comportamiento de los donantes se establecen en las sedes principales, donde aún queda mucho por cambiar.

El liderazgo de los países se ve potenciado cuando los donantes proporcionan recursos financieros a través de mecanismos que aplican principios de uso público, como el respaldo presupuestario a través de Créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza y los enfoques de cobertura sectorial. Sin embargo, los donantes no pueden permitir el liderazgo del país si las administraciones de los países receptores muestran signos de corrupción o de malversación económica. Tanto los donantes como los receptores deberán avanzar más rápido para alinear la asistencia externa con las estrategias del país, para promover un aumento de la racionalización y la selectividad de las actividades financiadas por los donantes, así como para armonizar los procedimientos y prácticas de los donantes. La labor exclusiva de coordinación por parte de los donantes puede ser un primer paso hacia la armonización, si bien no fomenta en sí misma la apropiación por parte del país receptor. El objetivo final debería ser la armonización de los procedimientos de los donantes con las normativas y procedimientos nacionales del país.

- **Recomendaciones para todos los donantes:** *Replegarse de la microgestión del proceso de asistencia en el ámbito de los países.* En su lugar, crear las capacidades y los recursos que necesitan los países para asumir la gestión de la asistencia.

Proporcionar al país receptor la supervisión de la calidad de la ayuda. Crear un sistema de juntas de revisión habituales en el entorno de los países compuestas por representantes

independientes de los países receptores y de los donantes. Hacer que estas juntas revisen el desempeño de los donantes al igual que el del país receptor respecto a un código de conducta y unos objetivos mutuamente acordados. Hacer que los resultados sean accesibles al público a través de su publicación habitual y de su presentación en foros como las reuniones del Grupo Consultivo.

Descentralizar al personal y delegar más la autoridad fuera de la sede. Seleccionar sobre el terreno a personal que tenga aptitudes demostradas para la asociación y para la creación de relaciones, así como la experiencia sobre el tema/área como un requisito previo.

Eliminar por etapas las Unidades de ejecución de proyectos (UEP). Toda UEP debería ir acompañada de un plan para su eliminación progresiva durante el período de vigencia del proyecto o programa. Las distorsiones creadas por los incentivos salariales típicamente asociados a las UEP deberán estudiarse en el contexto de la reforma de los servicios públicos.

- **Recomendaciones adicionales específicas para el Banco Mundial.** Los estudios de casos de países destacaron algunos aspectos de estas recomendaciones que se aplican particularmente al Banco.

Continuar el proceso de descentralización y de delegación de la autoridad a oficinas fuera de la sede. El Banco ha realizado progresos considerables respecto a la descentralización durante los últimos cinco años. Esto ha supuesto no sólo la designación de directores con sede en el país, sino también el envío al mismo de personal adicional de las sedes centrales y de la autoridad encargada de la toma de decisiones.

Seleccionar, formar y recompensar (parcialmente) sobre la base de su desempeño asociativo. Esto no sólo se aplica al personal que se encuentra en el país, sino al personal de las sedes que trabajan en los programas de países (como los especialistas sectoriales).

Practicar lo que predica el Banco en relación con la armonización y la simplificación, asistencia presupuestaria y para programas y selectividad y “replegarse”.

- **Recomendaciones para los países receptores:** Poner la responsabilidad respecto a la coordinación de la asistencia en un nivel alto de gobierno y proporcionarle a esta función unos recursos, autoridad y apoyo político suficientes para dirigir el proceso de gestión de la asistencia. Para que un gobierno considere sólo las propuestas de asistencia que sean coherentes con su presupuesto y prioridades nacionales (y para rechazar aquellas que no lo sean), se necesita un fuerte liderazgo.

Ejecutar y hacer cumplir las normas de adquisición y de otro tipo que generen la confianza de los donantes. Promulgar normas de adquisición y de otro tipo que cumplan las expectativas de los donantes y aplicarlas de forma coherente. Esto es especialmente importante cuando se desea alcanzar una financiación de uso público y un apoyo al programa.

Lo que queda por hacer

La evaluación sugiere varias áreas importantes que se beneficiarían de unos mayores esfuerzos de aprendizaje, incluyendo la investigación y el intercambio de experiencias:

- a) Cómo crear sistemas de seguimiento y evaluación que sean propiedad del país y unan a las partes interesadas, basándose en las iniciativas de información y seguimiento del gobierno y de la sociedad civil, los donantes y el sector privado.
- b) Cómo aumentar la implicación en los procesos de MID de los grupos marginados de la sociedad civil y del sector privado.
- c) Cómo iniciar un debate en los países donantes sobre las iniciativas de cambio, uso público de recursos y de resultados, actitudes públicas para la asistencia y función de las Oficinas de

Contraloría y/o auditoría y de los departamentos de Tesorería en relación con estas cuestiones.

- d) Cómo aumentar el aprendizaje entre los países receptores, como por ejemplo la experiencia de Uganda con el MTEF y sus graves restricciones presupuestarias.

La evaluación concluye que, si bien se ha producido un progreso hacia la ejecución de los principios MID, este progreso ha sido desigual. Los principales progresos se han producido en los países que han aplicado uno o más de dichos principios durante varios años. Esta conclusión no es sorprendente, dado que los procesos de cambio llevan muy poco tiempo en marcha y que adoptar completamente los principios del MID requiere que se produzcan unos cambios significativos (y a menudo difíciles) en las normas, comportamientos y prácticas institucionales por parte de los donantes y de los países receptores. Serán necesarias la transparencia y la confianza mutua de todas las partes. Por consiguiente, el liderazgo político continuo y la voluntad sostenida de los principales actores del desarrollo serán necesarios si queremos cambiar las actuales prácticas disfuncionales de asistencia de acuerdo con el enfoque del MID. Recientemente han surgido algunas oportunidades prometedoras respecto a un avance tanto de los donantes como de los países receptores. Entre estas se incluye la Nueva Asociación para el Desarrollo de África, el Consenso de Monterrey y la creciente adopción de los Objetivos de desarrollo del milenio en los DELP y demás estructuras de desarrollo de países. Otra iniciativa relevante es la declaración conjunta que surgió del Foro de alto nivel sobre armonización, celebrado en febrero de 2003 y, en particular, el compromiso de las partes para fortalecer los mecanismos existentes y mantener la presión común sobre la aplicación de los acuerdos sobre armonización. El Banco Mundial, en cooperación con otros socios del desarrollo, puede y debería desempeñar una función fundamental en la integración de los principios del MID en estas iniciativas globales y en la identificación de otras vías para el progreso.



Introducción: El MID como concepto de desarrollo

Objetivo y estructura de este informe

El Presidente del Banco Mundial James D. Wolfensohn introdujo el Marco Integral de Desarrollo a principios de 1999. El MID agrupa, dentro de un marco unificado, cuatro principios para mejorar la eficacia de la asistencia para el desarrollo con respecto a la reducción de la pobreza: un marco holístico a largo plazo; una orientación hacia los resultados, la propiedad del país y la asociación dirigida por el país. Este informe sintetiza los resultados de la labor emprendida por varios asociados en enero de 2001 para evaluar la ejecución del Marco Integral de Desarrollo (MID). En este primer capítulo se describe el proceso de evaluación y la metodología empleados, los precedentes históricos y acontecimientos que llevaron a la introducción del MID, los problemas que trata solucionar el MID y, por último, la relación existente entre el MID y los DELP. El Capítulo 2 resume las conclusiones de la evaluación y está dividido en cuatro apartados, dedicados cada uno a un principio. En el Capítulo 3 se trata sobre el MID en su conjunto y sobre el modo en que interactúan, se complementan e interfieren entre sí sus diversos principios, incluido el modo en que se han aplicado en los DELP. El capítulo finaliza con un resumen de los resultados de un análisis cuantitativo sobre las relaciones entre indicadores indirectos de los principios del MID y los efectos de desarrollo en un gran número de países, así como sobre las relaciones existentes entre los indicadores indirectos del MID y los índices del entorno económico. En el Capítulo 4 se extraen las principales conclusiones y se presentan recomendaciones para el futuro.

Objetivos de la evaluación

Los objetivos de la evaluación eran: (1) evaluar el modo en que se está ejecutando el MID sobre el terreno; (2) identificar los factores que han

facilitado la ejecución de los principios del MID y aquellos que la han dificultado; y (3) promover el desarrollo de capacidades y del aprendizaje en los países en los que se están ejecutando los principios del MID. La evaluación trataría la eficacia y la eficiencia de todo el sistema de asistencia para el desarrollo en los países seleccionados, tanto sobre el terreno como en el ámbito político, incluyendo las conexiones con la arquitectura de la asistencia internacional para el desarrollo y los Objetivos de desarrollo del milenio (ODM).

Metodología

Se seleccionaron seis países para realizar estudios de casos pormenorizados: Bolivia, Ghana, Rumanía, Uganda y Vietnam (todos ellos países piloto del MID en ese momento) y Burkina Faso (que no era un país piloto del MID). Dado que el principal objetivo de la evaluación era observar lo que había ocurrido sobre el terreno desde que se emprendiera el MID, se le dio prioridad a los países interesados con el mayor historial de ejecución y con las calificaciones más altas sobre desempeño (según la Secretaría del MID), al considerar que dichos casos ofrecerían un mayor potencial para el aprendizaje. Se incluyó un país no piloto del MID como país de control. Debido a que el Documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) se define como un instrumento para la ejecución de los principios del MID en países de ingreso bajo, todos los países seleccionados (excepto Rumanía) eran también países con DELP. También se tuvo en cuenta el equilibrio regional y el evitar la duplicación de labores de evaluación similares (como el estudio de la PSA sobre la ejecución del DELP en ocho países africanos).

Cada uno de los países fue visitado por equipos de evaluación multidisciplinares, formados por miembros de países desarrollados y en vías de

desarrollo, que realizaron sondeos intensivos, análisis de bibliografía, reuniones con grupos focales, entrevistas estructuradas y talleres para obtener retroinformación. Se elaboraron estudios sobre las relaciones entre los gobiernos y los donantes, que se centraban en los costes de transacción de la ayuda, en cinco antiguos países piloto del MID. Al mismo tiempo, algunos académicos y profesionales del Norte y del Sur prepararon estudios temáticos sobre cada uno de los principios del MID. Asimismo, se intentó utilizar de forma pionera un análisis cuantitativo para evaluar los efectos de prácticas similares al MID en un gran número de países. En los Anexos 5 y 6 se incluye una descripción pormenorizada de la metodología e instrumentos de sondeo utilizados en los seis estudios de casos de países, cuatro estudios temáticos y el estudio econométrico.

En la Tabla 1.1 que aparece más adelante se incluye un breve perfil socioeconómico de los seis países de estudio de casos. El PIB per cápita de Rumanía es seis veces mayor que el de Burkina Faso. Los indicadores sociales de Vietnam, como la tasa de analfabetismo, la esperanza de vida y la tasa de mortalidad en menores de un año son mejores de lo que cabría esperar dado su nivel de ingresos per cápita. Todos los países reciben flujos de asistencia per cápita relativamente altos, aunque a modo de porcentaje del ingreso nacional, la asistencia es considerablemente inferior en los países con un ingreso más alto. Todos los países tienen un alto nivel de deuda en relación con su ingreso nacional. Uganda, Ghana, Bolivia y Burkina Faso son beneficiarios de la iniciativa para los PPME.

Limitaciones de la evaluación

1.6 Todavía no se puede analizar el impacto de desarrollo de la iniciativa del MID, puesto que no se introdujo hasta 1999. Tampoco está claro que se puedan atribuir en su totalidad efectos de desarrollo directamente a la aparición del MID, dado que un marco para los procesos de desarrollo y gestión de la asistencia es tan sólo uno de los muchos factores que influyen en el curso que sigue el desarrollo de un país. Sin embargo, cada uno de los principios del MID se ha aplicado en diferentes momentos, de diversas formas en distintos países.

Por consiguiente, la evaluación estudia la medida en que se han ejecutado principios del MID o principios similares en seis países distintos, así como los efectos e implicaciones observados hasta el momento. Informa sobre pruebas ya disponibles para realizar un seguimiento de los cambios observados en comportamientos, procesos y costes de transacción, así como de la aparición de problemas, obstáculos y riesgos.

A pesar de la existencia de motivos fundados para seleccionar los países en los que se realizarían los estudios de casos, tal y como se hace en cualquier estudio claramente basado en los resultados del estudio de casos, lo deseable hubiera sido cubrir una muestra más amplia de países, si el presupuesto y tiempo disponibles lo hubiesen permitido. Dado que sólo se incluyó un país de ingreso medio-bajo (Rumanía) en la muestra del estudio de casos, la evaluación no está muy respaldada por pruebas en cuanto a la aplicación de los principios del MID a estos países. Por otra parte, la investigación sobre la posibilidad de aplicación de los principios del MID en países que han salido de un conflicto y “LICUS” (Países de bajo ingreso en dificultades) o a programas “verticales” globales, como el del VIH/SIDA fue escasa o totalmente nula. Por consiguiente, algunas de las conclusiones (como el apoyo presupuestario sectorial o general) podrían no ser aplicables a estos contextos. La evaluación se centra principalmente en la relación existente entre los gobiernos asociados y los asociados externos de organismos de desarrollo. Los principios del MID abarcan todas las relaciones de desarrollo, incluidas las que se producen entre la sociedad civil y los miembros del sector privado. La evaluación no pudo resolver por completo las restricciones informativas, políticas y de capacidades que evitan que los pobres y otros grupos marginados, como las mujeres, contribuyan y se beneficien de los procesos del MID. La comprensión de estos problemas y de las posibles líneas de acción se beneficiaría de una mayor investigación.

En cada estudio de casos se utilizaron los mismos grupos de preguntas de evaluación y se usaron varios instrumentos para recabar información, como el análisis de documentación, las

Tabla 1.1: Indicadores de desarrollo y de intensidad de la asistencia en los países piloto del MID

	Países de ingreso bajo	Burkina Faso	Ghana	Uganda	Vietnam	Países de ingreso medio-bajo	Bolivia	Rumanía
Población (2001: en millones)	2.500 (en millones)	11,6	19,7	22,8	79,5	2.200 (en millones)	8,5	22,4
PIB per cápita (dólar EE.UU. constante en 1995)	477	250	421	355	356	1,366	944	1,570
Tasa de crecimiento del PIB per cápita (2001: % anual)	2	3	2	2	4	3	-1	5
Esperanza de vida al nacer (2000: en años)	59	44	57	42	69	69	63	70
Tasa de mortalidad en menores de un año (2000: tanto por mil)	76	104	58	83	28	33	57	19
Tasa de analfabetismo % de la en adultos (2000: población ≥ 15 años)	38	75	27	32	7	15	14	2
Población con menos de 1\$ diario (%)	n.d.	61 (1995)	45 (1999)	n.d.	n.d.	n.d.	14 (1999)	3 (1995)
Asistencia per cápita (2000: en dólares EE.UU.)	9	30	32	37	22	7	57	19
Asistencia (2000: % del YNB)	2	15	13	13	5	1	6	1
Asistencia (2000: % de gasto público)	n.d.	n.d.	n.d.	77	26	n.d.	24	3 (1999)
Deuda externa (2000: % del YNB)	n.d.	60	138	55	41	n.d.	71	28

n.d. = no disponible

YNB = Ingreso Nacional Bruto

Fuente: Indicadores del desarrollo mundial y Financiación para el desarrollo mundial

entrevistas individuales y a grupos y la realización de cuestionarios. En cada país, un grupo de referencia local ayudó a dirigir el proceso. El contenido concreto de los instrumentos de recogida de información y la cobertura de las zonas geográficas y de los grupos socioeconómicos varió entre unos países y otros, debido por una parte a las aportaciones de los grupos de referencia y por otra a las restricciones temporales y presupuestarias. El desarrollo de

capacidades y del aprendizaje era uno de los tres objetivos de la evaluación. Este objetivo se persiguió indirectamente a través de los grupos de referencia y de los talleres celebrados en cada país, así como a través de la contratación de investigadores locales para los equipos de estudio de casos y para realizar sondeos sobre las relaciones entre los gobiernos y los donantes que se centraron en los costes de transacción de la asistencia.

Antecedentes: evolución del MID

A mediados de los noventa, crecía la preocupación sobre el uso y la gestión de la asistencia, así como sobre el decepcionante impacto que estaba teniendo. Esta preocupación era generalizada, tanto en el Banco Mundial y en otros organismos multilaterales, como entre los organismos de asistencia bilateral, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y los gobiernos de países en vías de desarrollo. Tras una década y media de ajuste estructural, parecían haberse producido muy pocos resultados positivos y sostenibles, sobre todo en el África al Sur del Sahara. Las críticas iban en aumento, especialmente entre las ONG, quienes sostenían que los programas de ajuste respaldados por la asistencia estaban, en el mejor de los casos, ignorando a los pobres y, en el peor, agravando su situación (véase Jolly, Correa, Stewart 1987).

Otros argumentaban que un enfoque excesivamente centrado en el ajuste y el crecimiento olvidaba el objetivo básico de reducción de la pobreza, cuya definición general incluye la participación, libertad y habilitación de los pobres y de los excluidos (Sen y Knopf 1999).² Asimismo, cada vez quedaba más claro que muchos organismos y organizaciones internacionales que trabajaban en los países en vías de desarrollo suponían una carga para la capacidad de los gobiernos receptores, en lugar de fortalecerla. La escasa coordinación de los donantes era sólo una parte más del desafío de crear un desarrollo eficaz (Van De Walle y Johnson 1996 y Lancaster y Wangwe 2000). Sin duda alguna, era necesario poner remedio a dicha situación.

Como respuesta, la comunidad de donantes emprendió diversos programas con el fin de aumentar la eficacia de la asistencia para el desarrollo: la iniciativa de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME); los Objetivos de desarrollo internacional, incluidos en el documento del CAD de 1996, "Shaping the 21st century" y los posteriores Objetivos de desarrollo del milenio de las Naciones Unidas, así como los esfuerzos conexos para mejorar la coordinación de la asistencia a través de los Foros de asociaciones de desarrollo del Comité de Asistencia para el

Desarrollo de la OCDE y del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Asimismo, cada vez cobraba más fuerza en el Banco Mundial el pensar un nuevo paradigma de asistencia y desarrollo. En 1998, el Banco formó un Grupo de promoción de las asociaciones para estudiar el concepto de "asociación" y el modo en que debería llevarse a la práctica. En los discursos del Presidente Wolfensohn y de los directivos del Banco comenzaron a aparecer ideas para mejorar la gestión y el impacto de la ayuda destinada a reducir la pobreza. En su discurso ante la Junta de Gobernadores del Banco Mundial, durante sus reuniones anuales de 1998, Wolfensohn invitó a los países a que participasen en un programa piloto sobre un nuevo modo de realizar operaciones con el Banco y con otros organismos de desarrollo y en enero de 1999, propuso formalmente el concepto como Marco Integral de Desarrollo (MID).

El MID parte de la premisa de que todos los agentes de desarrollo (gobierno, organismos de ayuda multilateral y bilateral, sociedad civil y sector privado) tienen una función en la reducción de la pobreza y en el desarrollo sostenible equitativo. El MID posee cuatro principios básicos: *Marco de desarrollo holístico a largo plazo*, *Orientación hacia los resultados*, *Propiedad del país* y *Asociación dirigida por el país*. Cada uno de ellos responde a las limitaciones de la ayuda para el desarrollo en el pasado y presenta un enfoque orientado hacia la superación.

- *Las estrategias de desarrollo deberían ser amplias y holísticas, adaptadas a una visión a largo plazo.* El anterior énfasis en la estabilización macroeconómica a corto plazo y las presiones sobre la balanza de pagos no dejaba lugar a las consideraciones sociales y estructurales a largo plazo (como la ampliación y mejora de las instalaciones sanitarias y escolares, el mantenimiento de las infraestructuras y la formación de una nueva generación de funcionarios públicos). Los marcos de desarrollo ya no deberían centrarse exclusivamente en aspectos macroeconómicos a corto plazo, sino que deberían abarcar también aspectos estructurales y sociales dentro de una visión de la sociedad a largo plazo.

- *El desempeño del desarrollo no debería medirse por los insumos y los productos, sino que deberían evaluarse por los efectos e impactos, por los resultados sobre el terreno.* El tradicional énfasis en los niveles de desembolso e insumos de proyectos medía la asignación y el consumo de recursos, mientras que lo que realmente importa es su impacto en el pueblo y en sus necesidades.

Después de una década y media de ajuste estructural, parecen existir pocos resultados positivos y sostenibles, especialmente en el África Subsahariana

- *Los objetivos y estrategias de desarrollo deberían ser “propiedad” del país, basándose en una amplia participación de los ciudadanos a la hora de darles forma.* Si bien la ayuda dirigida por los donantes que se prestaba de acuerdo con el ajuste estructural era a veces eficaz, en muchos casos, las medidas de ajuste que resultaba difícil o doloroso ejecutar finalmente no se ponían en práctica. Cuando los países tengan más voz en la elaboración de las reformas, los gobiernos y sus ciudadanos estarán más comprometidos con su aplicación.
- *Los países receptores deberían dirigir la gestión y coordinación de la ayuda mediante asociaciones de las partes interesadas.* Las relaciones entre donantes y receptores debería gestionarlas de forma activa el país receptor como una asociación, sin que estén dominadas por las preferencias del donante. Las asociaciones formadas en base a la consulta y la confianza mutua pueden mejorar la coordinación de la ayuda y reducir la ineficacia, las relaciones de poder asimétricas y las tensiones

producidas por las iniciativas de ayuda dirigidas por donantes.

En la propia raíz del MID, se encuentran las premisas de que el contenido de las actividades financiadas con asistencia es importante para reducir la pobreza y de que la *forma* en que se presta la ayuda influye claramente en la eficacia de la misma. Los gobiernos y las organizaciones de asistencia internacionales debían colaborar de una forma mucho más eficaz si se quería que la asistencia materializase realmente su potencial de contribución a la disminución de la pobreza en el mundo. Si bien el Banco lo ha promovido ampliamente, no se pretendía que el MID fuera un producto de esta institución. No estaba explícitamente vinculado a los préstamos del Banco y no conllevaba ningún tipo de condición.

Ninguno de estos elementos es nuevo. Lo novedoso es que la dirección del Banco Mundial uniese estos cuatro principios en un marco común codificado para la reducción de la pobreza y que promoviese fuertemente este marco como principio organizativo para informar de su trabajo y coordinarse con otros organismos de asistencia y con gobiernos de países en vías de desarrollo.

Puesta en práctica del MID

En 1999, 13 países se ofrecieron como voluntarios para participar en experiencias piloto sobre el enfoque del MID. Bolivia, Costa de Marfil, Eritrea, Etiopía, Ghana, Gaza y Cisjordania, Jordania, República Dominicana, República de Kirguisa, Marruecos, Rumanía, Uganda, y Vietnam.³ Poco después, muchos otros países se comprometieron con Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP). Los DELP se basaban en los principios del MID y se introdujeron como parte de los términos del Fondo y del Banco que permitían acceder a la Iniciativa reforzada para los PPME. El período piloto finalizó en septiembre de 2000 y se confirmó en enero de 2001 mediante la aprobación por parte de la Junta del Banco de la recomendación del *Documento sobre el marco estratégico* de que el MID fuese la principal corriente de todos los países.

El MID estuvo envuelto en una cierta polémica (tanto dentro como fuera del Banco) cuando se introdujo por primera vez. Había una especial preocupación temiendo que se tratase de un intento del Banco Mundial de imponer otro marco o conjunto de condiciones a los países receptores y a los demás donantes. Al mismo tiempo, estaban apareciendo muchas iniciativas mundiales que eran enormemente compatibles con los principios del MID, y al final la mayoría de los donantes y receptores acabaron apoyando el MID, especialmente porque destacaba sus propias inclinaciones o políticas. (Véase el Cuadro 1.1).

Varios países en vías de desarrollo ya habían comenzado a formular sus propias visiones nacionales para reducir la pobreza y aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo, así como para avanzar hacia una globalización más sensible a los requisitos de lucha contra la pobreza en sus países. Muchas de estas iniciativas son anteriores al MID (por ejemplo, las consultas nacionales que se llevaron a cabo en Bolivia, el SWAP de la Salud en Ghana y el PEAP en Uganda). Estas iniciativas destacan 1) la necesidad de que los donantes cambien su actitud y 2) que el desarrollo es, por encima de todo, el producto de las visiones y de las acciones de las sociedades y de los países que reciben la ayuda. En resumen, el MID pasó a formar parte rápidamente del discurso sobre desarrollo, reflejando una corriente de pensamiento incipiente y esfuerzos pioneros en algunos países en vías de desarrollo. Por otra parte, ha influido en el modo en que se les ha dado forma a iniciativas mundiales posteriores como los Objetivos de desarrollo del milenio (ODM) y los objetivos del Consenso de Monterrey. Un ejemplo a escala regional es la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD), nacida en octubre de 2001, que tiene como objetivo “utilizar la responsabilidad conjunta, la acción colectiva y el proceso paritario, así como desarrollar y promover estándares, ya sean de dirección, de rendición de cuentas o de sólida gestión económica” (Elbadawi y Gelb 2002)

En 1999, el Banco creó una Secretaría del MID que se encargaría de actuar como punto central de

la promulgación del MID tanto dentro del Banco como en todo el mundo, proporcionar asistencia técnica, supervisar los progresos realizados en la ejecución de los principios del MID y difundir las buenas prácticas a través de talleres, visitas sobre el terreno y reuniones habituales de los Grupos de aprendizaje con los Directores con sede en el país y con el Directorio. Cuando, en 2001, el Directorio del Banco decidió que los principios del MID deberían guiar el trabajo de esta institución en *todos* los países clientes, la Secretaría amplió su campo de actuación para abarcar a todos los países de ingreso bajo, incluyendo a los que habían optado por realizar DELP y a un gran número de países de ingreso medio.⁴ Asimismo, ha elaborado indicadores de seguimiento de la ejecución de los principios del MID, los cuales controla y de los que informa periódicamente.

Los principios del MID

El MID aún tiene cuatro principios básicos para la consecución del objetivo fundamental de reducción de la pobreza (en el Anexo 3 se incluyen las definiciones de trabajo de los principios del MID). Cada uno de los principios del MID es la respuesta a un problema o “fallo de sistema” en la prestación de asistencia para el desarrollo. A continuación, se presenta una breve disertación sobre los problemas que trata de resolver cada uno de los principios.

Marco de desarrollo holístico a largo plazo

La reducción de la pobreza es un proceso de cambio político, económico y social que se prolonga durante décadas o incluso más. Al tratarse de un objetivo general, lo comparten todos los donantes de ayuda. Sin embargo, las presiones presupuestarias y de la balanza de pagos registradas durante los años ochenta y posteriormente tendieron a apartar factores a tener en cuenta a largo plazo, tales como el aumento de los servicios básicos, el mantenimiento de la infraestructura y la formación de una nueva generación de funcionarios públicos. El principio holístico del MID era un intento de reequilibrar el marcado énfasis de las IFI en la estabilización macroeconómica y el ajuste estructural observado

Cuadro 1.1 Los principios del MID: antecedentes y apoyo en la comunidad de desarrollo

En su documento de referencia, *A Proposal for a Comprehensive Development Framework: A Discussion Draft* (19 de enero de 1999), James Wolfensohn expone los cuatro principios del MID, prestando una mayor atención al marco holístico a largo plazo, la propiedad del país y la asociación dirigida por el país. Se utiliza la matriz del MID para vincular el marco holístico con la asociación dirigida por el país. En los discursos que pronunció en las Reuniones anuales se observan los precursores de los principios del MID. En *El desafío de la inclusión: Discurso pronunciado en las Reuniones Anuales* (Hong Kong, 27 de septiembre de 1997), insistió en que el gobierno (receptor) y la gente se pusiesen al mando y en que el desarrollo “no puede ser impulsado por los donantes”. Por otro lado, en *La otra crisis: Discurso pronunciado en las Reuniones Anuales* (Washington DC, 6 de octubre de 1998), dejaba entrever indicios del MID al abogar por un “nuevo marco para el desarrollo” que implicase el equilibrio, la propiedad y la participación. En la siguiente lista selectiva se resumen brevemente los distintos documentos, discursos y acontecimientos que precedieron o apoyaron los principios del MID.

- *Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Cooperation*. 1996 (Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE). Avanza varios principios íntimamente relacionados con los del MID, como la asociación, la propiedad local y los Objetivos de desarrollo internacional (ODI, que posteriormente pasarían a formar parte de los ODM).
- *Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century: UK White Paper on International Development, 1997*. La nueva declaración política sobre la ayuda bilateral británica establece la reducción de la pobreza como un objetivo y propone la creación de asociaciones con los países más pobres, con otros donantes y organismos y con el sector privado y el voluntariado británicos. Compromiso con los ODI.
- *Partnership for Development: Proposed Actions for the World Bank, 1998*. Este documento, elaborado por el Grupo de promoción de las asociaciones del Banco, establece los principales retos y acciones necesarios para transformar la cultura asociativa del Banco Mundial. El artículo anticipó este aspecto del MID.
- *Towards a New Paradigm for Development Strategies, Policies, and Processes, 1998*. Joseph Stiglitz (Prebisch Lecture, CNUCD, Ginebra). Concibe la estrategia de desarrollo como una visión de transformación de la sociedad en un plazo de entre 10 y 20 años, cuyos componentes principales son la propiedad y la participación.
- *Making Partnerships Work on the Ground, Stockholom Workshop, 1999*, taller celebrado en Estocolmo en agosto de 1999. Las sólidas declaraciones de Presidente de Tanzania y del Secretario Permanente de Finanzas y Planificación de Uganda establecieron los principales requisitos de asociación eficaz dirigida por el país.
- *European Commission Policy of Development Cooperation, 2000*. Los principios rectores de la política incluyen la propiedad del proceso de desarrollo por parte del país y una mayor atención a la dimensión social del desarrollo. El acuerdo alcanzado entre los países de la UE y los ACP es totalmente coherente con estos principios.
- *“Partnership 2000”, Denmark’s Development Policy and Strategy, 2000*. En este documento sobre la estrategia y la política de desarrollo de Dinamarca se afirma que la cooperación se basará en estrategias, planes y presupuestos de países asociados, destacando un apoyo a los programas sectoriales y la cooperación entre los gobiernos centrales o locales y el sector privado y la sociedad civil.
- *NEPAD – New Partnership for Africa’s Development, 2001*. La NEPAD está apoyada por Jefes de Estado africanos comprometidos con una “visión y un programa de acción para el nuevo desarrollo del continente africano.” Hace hincapié en la responsabilidad, la iniciativa, la propiedad africana y la asociación con agentes externos que acepten la agenda de la NEPAD.
- *El “Consenso de Monterrey” [The “Monterrey Consensus”], 2002*. En la Conferencia sobre financiación para el desarrollo, los países en vías de desarrollo realizaron una serie de compromisos con el buen gobierno, los países desarrollados se comprometieron con el incremento de la asistencia y todos estos países asumieron la responsabilidad sobre la reducción de la pobreza y la rendición de cuentas mutua con respecto a los resultados.
- *Canada Making a Difference in the World: A Policy Statement on Strengthening Aid Effectiveness, 2002*. Esta nueva declaración de política de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional hace hincapié en enfoques de desarrollo amplios, propiedad local, mayor coordinación de la dirección de los donantes y los países receptores, y un enfoque hacia los resultados.
- *High Level Forum on Harmonization, 2003*. Roma, febrero. Representantes de alto nivel de los países receptores y organismos de asistencia bilateral y multilateral analizaron los progresos realizados hacia la armonización de los procedimientos y prácticas de los donantes. Asimismo, acordaron los siguientes pasos que se darían, entre los que se incluía un nuevo análisis de la situación a comienzos de 2005.

durante las dos últimas décadas. Pese a ser fundamental para el crecimiento a largo plazo, la atención hacia los aspectos macroeconómicos descuidó otros factores de desarrollo decisivos, como los *institucionales* (sistemas financieros, jurídicos y gubernamentales); el *humano o social* (los servicios educativos y sanitarios esenciales para reducir la pobreza a largo plazo); y los *físicos* (agua, alcantarillado, energía, medioambiente e infraestructuras de comunicaciones y transporte). Del mismo modo, se descuidaron los aspectos *microeconómicos* (el crecimiento y la productividad de la agricultura, la industria y los servicios, que son fundamentales para la reducción de la pobreza a largo plazo).

El principio holístico a largo plazo del MID trataba de corregir este desequilibrio. El objetivo no era proporcionar una planificación detallada que seguir a largo plazo, tal y como sucede en la planificación tradicional del desarrollo, sino introducir factores adecuados que debían tenerse en cuenta a largo plazo al elaborar un programa práctico dentro de un horizonte a más corto plazo (de tres a cinco años).

La idea principal que subyace al aspecto “holístico y amplio” del MID es que deben ponerse sobre la mesa todos los elementos que afecten al desarrollo de un país (y las opciones de inversión de los participantes), uno al lado del otro y *ofrecerles las mismas oportunidades de que sean tenidos en cuenta*. Esto sirve para proporcionarles a los gobiernos la base para establecer prioridades y una secuencia de intervenciones en función de la capacidad y restricciones presupuestarias nacionales. En resumen, el comenzar con una visión amplia modernizaría el proceso de planificación, alejándose del pensamiento “en compartimentos estancos” y del enfoque de listas de pretensiones del pasado (cuando los planes nacionales de desarrollo eran simplemente una recopilación de planes sectoriales independientes y al margen de cualquier proceso presupuestario real). Esto fomentaría que se tuvieran en cuenta las conexiones intersectoriales (que pueden perderse mediante la planificación normal, debido a que se rebasan los mandatos de los ministerios especializados).

A veces, las prioridades son obvias, como es el caso de una crisis macroeconómica. Sin embargo, con mayor frecuencia, un establecimiento eficaz de las prioridades requiere un análisis documentado de las alternativas y un proceso político para atender a reclamaciones enfrentadas. De acuerdo con el enfoque del MID, se establecerían prioridades y se tomarían decisiones difíciles frente a una restricción presupuestaria real, además de vincularlas a un marco de gasto de varios años. Esto les proporcionaría a todos donantes y receptores de ayuda una estructura y una visión comunes para dar forma a sus estrategias, políticas y programas.⁵

El principio holístico del MID fue un esfuerzo para reequilibrar el mercado énfasis en la estabilización macroeconómica y el ajuste estructural

Orientación hacia los resultados

El interés por los resultados surge en respuesta a la experiencia de las últimas décadas, cuando el discurso sobre la ayuda externa y el desarrollo se centraban en la cuantía de los flujos de asistencia. En el CAD de la OCDE se instó a los donantes bilaterales a que destinasen el 0,7 por ciento de su PNB a la ayuda externa, valorando los esfuerzos de asistencia con respecto a este estándar. Para los organismos bilaterales y multilaterales, que temían que sus presupuestos se vieran reducidos si no conseguían todos los fondos disponibles, un aumento de los niveles de préstamos o de las subvenciones era un signo de apoyo eficaz al desarrollo, mientras que un descenso de los niveles se consideraba como un fracaso de compromiso y acción. Un informe decisivo elaborado a comienzos de los noventa describía

esta tendencia del Banco Mundial como “una cultura de la aprobación” y un problema para la eficacia de la ayuda (Banco Mundial, 1992). Dicho problema no era exclusivo del Banco Mundial ni de los organismos bilaterales. Las presiones sobre el desembolso también afectaron a los bancos de desarrollo regional, a los organismos de la ONU, a las ONG, a las fundaciones y a otras instituciones para el desarrollo. El nuevo interés por los resultados de las actividades financiadas con la asistencia (más que por la cuantía de los gastos de asistencia) se consideró inicialmente como una corrección de tales tendencias.

Este giro hacia los efectos mensurables se vio reforzado por muchos otros factores. En primer lugar, en diversas cumbres mundiales promovidas por la ONU en la década de los noventa se establecieron metas para la consecución de cambios socioeconómicos. En el informe del CAD, *Shaping the 21st Century*, adoptado por todos los miembros del CAD en 1996, se combinaban algunas de dichas metas. En septiembre de 2000, la ONU adoptó esas metas, con algunos añadidos, como Objetivos de desarrollo del milenio (ODM) y desde entonces otras organizaciones para el desarrollo, entre ellas el Banco Mundial, se han comprometido con ellas. En segundo lugar, las herramientas de evaluación del impacto de la asistencia mejoraron durante la década de los noventa al disponerse de mejores conjuntos de datos y de enfoques de evaluación más complejos en los principales organismos de asistencia. Las conclusiones de las evaluaciones de la asistencia dieron lugar a preocupaciones sobre el impacto de la misma en el desarrollo, lo que atrajo una mayor atención hacia los resultados de los gastos de asistencia. En tercer lugar, a mediados de los noventa se extendió por la comunidad empresarial y de desarrollo la gestión destinada a conseguir resultados, incluyendo a gobiernos de los países en vías de desarrollo. Del mismo modo, diversos países donantes adoptaron sistemas de “gestión basada en los resultados” para valorar el desempeño de muchas de sus actividades, como el gasto en desarrollo. Todas estas tendencias contribuyeron a que los “resultados” cobrasen importancia dentro del MID.

A pesar de haberse aceptado de manera generalizada la importancia de los resultados y de los efectos, no faltan críticas a este enfoque (véase el Cuadro 1.2 más adelante). Algunos investigadores y profesionales apuntan diversas formas en las que este enfoque podría ser perjudicial si se entendiese o aplicase incorrectamente (Hatry y Yansane, 2002). Por ejemplo, aparte de ser caro, un enfoque hacia los resultados puede tergiversar la administración pública y crear incentivos malsanos. Podría, por ejemplo, llevar a una proliferación burocrática de paneles de puntuación o a que se le diese más importancia a los indicadores que a los resultados. En el ámbito operativo, los gestores podrían prestarle atención únicamente a los indicadores que afectasen a sus avances personales. Esto podría crear un entorno de inversión reactivo al riesgo en el que la AOD se utilizase exclusivamente en campos en los que los resultados fuesen rápidos de obtener y fáciles de cuantificar, en lugar de emplearla en inversiones de mayor prioridad que son más difíciles de ejecutar en un período de tiempo corto.

Propiedad del país

Durante gran parte de los cincuenta años de historia de la ayuda externa, y particularmente desde mediados de los años ochenta (la época del ajuste estructural), las organizaciones internacionales y los gobiernos donantes solían decidir el modo en que se utilizaría la ayuda, diseñando, ejecutando y evaluando los programas y proyectos que financiaban. Los programas de ajuste estructural solían condicionar la asistencia a que el gobierno receptor modificase sus políticas o sus instituciones. Los gobiernos receptores, deseosos de recibir recursos de ayuda, normalmente aceptaban las condiciones de los donantes sin consultar a su población sobre los proyectos o programas de reforma propuestos por los donantes. Pese a que muchos organismos donantes reconocían la importancia de la “propiedad” y fomentaban la participación, en la práctica continuaban tomando la mayoría de las decisiones sobre los programas y proyectos de asistencia.

En algunos casos, esta asistencia dirigida por los donantes puede resultar eficaz y sostenible. Por

ejemplo, las diversas devaluaciones de la divisa en el África al Sur del Sahara (a las que al principio se resistían los gobiernos de dicha zona) resultaron eficaces y sostenibles para estos gobiernos en muchos casos. Sin embargo, esto no ha sido así en otros casos, particularmente en el caso de proyectos complejos y de medidas de ajuste que exigían mucho tiempo y era complicado y doloroso aplicar. En la mayor parte de los casos, los gobiernos acordaban reformas pero no las ejecutaban, o las ejecutaban y posteriormente las retiraban. En otras ocasiones, los proyectos o programas se ejecutaban mal. Uno de los principales problemas era la falta de compromiso con las reformas o proyectos que los gobiernos (y sus ciudadanos) sentían que se

habían visto obligados a aceptar, que habían dicho muy poco sobre su elaboración o que sencillamente no querían.

El principal objetivo del principio de apropiación es que sean los países y no los donantes quienes se ocupen de su propio desarrollo, es decir, que sea el propio país quien identifique los objetivos de desarrollo y elabore la estrategia que más tarde apoyarán los donantes, y no al contrario. La consecución de una apropiación nacional sólida para las políticas de desarrollo significa una participación amplia y sistemática de partes interesadas como la sociedad civil, el sector privado, los gobiernos locales y los parlamentos, bajo la dirección de los gobiernos. Los procesos y

Cuadro 1.2: Algunas reservas en torno al principio de los resultados

Si bien el principio de los resultados ha obtenido aceptación en la comunidad de desarrollo internacional, no se ha aceptado universalmente como una práctica óptima. Existe un debate en torno a la utilidad de la gestión basada en los resultados y las metas. Una de las principales preocupaciones es que no basta con conocer únicamente los efectos, sino que también es fundamental comprender la cadena de resultados y la secuencia de insumos y acontecimientos que se precisan para lograr el efecto.

Helleiner expresa una opinión más contundente al argumentar que los enfoques de cuantificación del desempeño son irrelevantes para los países de ingreso bajo y que el esfuerzo continuado para medir el cambio político y el desempeño ha estado dirigido fundamentalmente por las necesidades de la comunidad donante. Concluye que, a pesar del fuerte deseo de crear formas nuevas de asociación de ayuda, no ha cambiado ningún aspecto esencial en cuanto al grado de información que se les exige a los receptores de la asistencia ni a la intensidad de supervisión de su desempeño por parte de los donantes bilaterales y multilaterales.^a

Otros, como Elliot Berg, argumentan que el enfoque hacia los resultados y el marco lógico en el que se basa ha dejado de ser adecuado para la situación actual, en la que se le da mayor prioridad al cambio institucional, la creación de capacidades y la dirección (campos de intervención en los que los enfoques sobre una planificación detallada, los indicadores y los marcos de registro no son adecuados si se comparan con enfoques más flexibles y orientados hacia los sistemas).^b Por su parte, Chapman considera que las organizaciones de servicios públicos son sistemas complejos y adaptables que responden vagamente a enfoques centralizados descendentes ejemplificados mediante una gestión basada en los resultados.^c

Los defensores de este principio responden que los donantes deben satisfacer importantes expectativas fiduciarias, al igual que los prestatarios. Asimismo, alegan que la presión para la obtención de información sobre los resultados estimula la rendición de cuentas. Incluso aunque a los gobiernos no les agrade una orientación hacia los resultados dirigida externamente, la sociedad civil y el parlamento tienden a apoyarla.

a. Gerry Helleiner en "Toward Balance in Aid Relationship: Donor Performance Monitoring in Low-Income Developing Countries," mayo de 2000, (elaborado para la futura miscelánea en honor a Lance Taylor).

b. Elliot Berg en "Why Aren't Aid Organizations Better Learners?" diciembre de 1999, (documento elaborado para un volumen que publicará el Grupo de expertos sobre temas de desarrollo del Ministerio Sueco de Asuntos Exteriores, editado por el Nordic Africa Institute de Uppsala).

c. Chapman, 2002, *Systems failure: Why governments must learn to think differently*, Londres, DEMOS.

estrategias desarrollados se ejecutarán con el apoyo público sostenido de los principales líderes políticos y la convicción intelectual por parte de los principales encargados de la política, así como con fuertes vínculos con las instituciones.

El propósito fundamental del principio de propiedad del país es que el país, y no los donantes, debe dirigir su propio desarrollo

Asociación dirigida por el país

La falta de una coordinación eficaz de los donantes ha sido una disfunción generalizada del sistema de ayuda internacional durante mucho tiempo. Simplemente, hay demasiados agentes sin coordinación alguna ejecutando programas y proyectos en un país determinado, lo que se deriva en un gran número de ineficiencias y en problemas para los receptores de la asistencia. La Tabla 1.1 muestra que en cada uno de los países de estudio de casos actúan entre 20 y 30 organismos de asistencia.⁶ Por su parte, en algunos países africanos están trabajando más de 30 organismos de asistencia, lo cual no supone necesariamente un problema excepto por el hecho de que cada uno de ellos tiene sus propios proyectos, prioridades, requisitos administrativos y horizontes temporales, algo que representa una carga administrativa excesiva para los gobiernos.

El grado en que estos organismos, normalmente junto con cientos de ONG, comparten información, colaboran en la planificación y ejecución de sus actividades e implican a los gobiernos receptores y a la gente en estas actividades varía considerablemente, pero rara vez resulta satisfactorio (consúltense en el Capítulo 2

Tabla 1.2: La necesidad de coordinación entre los distintos agentes

País	Donantes bilaterales	Donantes Multilaterales	Total
Bolivia	17	10	27
Burkina Faso	18	11	29
Ghana	18	11	29
Rumanía	14	8	22
Uganda	18	11	29
Vietnam	26	5	31

Fuentes: Datos del CAD/OCDE; estimaciones multilaterales complementadas por la información de los estudios de casos.

una disertación sobre este problema respaldada por pruebas de los estudios de casos).

Por ejemplo, la mayoría de los países en vías de desarrollo no tiene una perspectiva de su situación con respecto a la AOD (quién está trabajando en qué sectores/regiones, flujo de la asistencia total, gastos...). Del mismo modo, tampoco pueden predecir hasta qué punto se comprometerán o realizarán desembolsos los donantes de un año para otro. Los propios donantes rara vez saben lo que están haciendo los demás, incluso en los sectores o regiones en los que están trabajando. Esta situación desaprovecha las energías de gobiernos receptores sobrecargados y a menudo supera sus capacidades. Por otra parte, cuando los gobiernos receptores no gestionan eficazmente sus muchos recursos de ayuda, son los donantes los que suelen definir la agenda de asistencia. El MID se propuso como una forma de resolución de dicho problema. Se trataría de un marco para compartir la información y planificar y ejecutar actividades de una forma más eficaz y reduciendo la duplicidad de esfuerzos. Por otro lado, contribuiría a que los gobiernos receptores participasen más en la dirección de la elaboración y gestión de su ayuda, y, por consiguiente, a que se “apropiasen” de ella. Así, el MID reconoce la importante función que desempeñan otros agentes de desarrollo, como la sociedad civil, las ONG y el sector privado, para garantizar la propiedad por parte del país.

La relación entre el MID y el DELP

Mientras se estaban realizando las experiencias piloto sobre el MID, se creó un nuevo vehículo de gestión de la ayuda (el DELP, Documento de estrategia de lucha contra la pobreza) para mejorar la ejecución de la iniciativa para los PPME. Concebido como plan de gasto y estrategia de desarrollo a mediano plazo propios del gobierno, el DELP dirigiría los recursos liberados mediante la reducción de la deuda a la financiación de actividades que promoviesen el desarrollo y paliasen la pobreza. Al mismo tiempo, el DELP encarnaría los principios del MID y ampliaría su ejecución. En resumen, el DELP iba a ser un plan de acción para el MID y a proporcionar a los gobiernos incentivos para que adoptasen los principios del MID en su planificación de desarrollo y cooperación con donantes (véase la cronología de acontecimientos conducentes al MID y DELP en el Anexo 4A y los instrumentos y principios fundamentales del DELP en el Anexo 4C).

El DELP se inició oficialmente en septiembre de 1999, apenas ocho meses después de que se emprendiera el MID. Las instrucciones sobre los DELP emitidas por los ministros del Comité para el Desarrollo en las Reuniones Anuales del Banco Mundial y del FMI celebradas en septiembre de 1999 especificaban que los principios del MID debían incluirse en los DELP. En octubre de 2002, 20 países habían elaborado DELP completos y otros 29 habían elaborado DELP provisionales (DELP-P).

Al principio había una cierta confusión sobre las diferencias entre el MID y el DELP. Tanto el MID como el DELP se derivaban de un pensamiento similar sobre desarrollo registrado durante la década de los noventa, si bien tuvieron unos orígenes ligeramente distintos. El MID se preocupaba básicamente por la reducción de la pobreza y los procesos de desarrollo, mientras que el DELP trataba principalmente de proporcionar un mecanismo para vincular el alivio de la deuda a la reducción de la pobreza. Una serie de directrices y declaraciones realizadas por el Banco Mundial y el FMI durante un período de seis meses tras el inicio del DELP dejaba claro que el DELP aplicaría

los principios del MID y que ambos se reforzarían mutuamente. A través del alineamiento cada vez mayor de la asistencia externa en torno al DELP, los programas nacionales e internacionales pasarían a estar sometidos a la influencia de principios similares a los MID.

Toda la documentación inicial sobre el DELP incluía referencias específicas al MID y era totalmente coherente con sus principios. Hubo tres documentos fundamentales que definieron este enfoque⁷ que destacaban la importancia de la propiedad por parte de países, la participación amplia, los objetivos de reducción de la pobreza a mediano y largo plazo y las metas e indicadores adecuados, así como la integración de las políticas macroeconómicas, estructurales y sectoriales.⁸ Las directrices para la Evaluación Conjunta del Personal de todo el DELP proporcionan una referencia adicional a los principios del MID:

El gobierno elabora el DELP a través de un proceso dirigido por el país, incluyendo una amplia participación que promueva la apropiación de la estrategia y de su ejecución por parte del país, así como las asociaciones entre el gobierno, las partes interesadas nacionales y los socios de desarrollo. Serán fundamentales un diagnóstico amplio, una perspectiva a largo plazo y una orientación hacia los resultados. (Banco Mundial 2000b).

Sin duda alguna, la constante influencia del MID sobre el DELP se debió en gran medida al fuerte compromiso personal del Presidente del Banco Mundial con el MID. Su detenido análisis del progreso de los países piloto del MID durante este período, su insistencia en que debería supervisarse el cumplimiento de los principios del MID por parte de los DELP y sus frecuentes declaraciones públicas sobre la importancia del vínculo entre el MID y el DELP⁹ enviaron un enérgico mensaje al personal del Banco para que mantuviese este vínculo.

Diferencias entre el MID y el DELP

A pesar de contar con los mismos principios rectores, existen importantes diferencias entre el MID y los DELP. A continuación, se comentan

estas diferencias y las tensiones a las que en ocasiones dan lugar en la práctica.

Condiciones y recursos

El MID no estaba vinculado a los préstamos del Banco ni conllevaba ninguna condición explícita. Se trataba de un enfoque que los gobiernos y otras partes interesadas podrían ejecutar voluntariamente si así lo deseaban (sin embargo, hay quien opina que, dado que el MID era una iniciativa enormemente característica del Banco Mundial, los países en vías de desarrollo asumían la existencia de un vínculo implícito con los recursos del Banco si adoptaban el enfoque del MID). El MID no proponía un modelo único ni un enfoque estándar (al margen de las primeras sugerencias de utilizar la matriz del MID como herramienta de coordinación). Se invitó a los gobiernos a que ofrecieran sus países para la realización de un seguimiento durante un período piloto, sin que se estableciese ninguna directriz ni marco temporal.¹⁰ El proceso de puesta en funcionamiento dependería de las prioridades y del contexto local.

El DELP sí conlleva recursos, pero al tratarse de un proceso que es propiedad del país, no incluye ninguna condición con respecto a su contenido. Se trata de una nueva forma de contrato social con los donantes para crear un “marco fiable de concesión de préstamos” a cambio de una reducción de la deuda, un programa del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (PRGF) del FMI y asistencia de la AIF en virtud de la Estrategia de Asistencia a un País y del Crédito de Apoyo para la Lucha contra la Pobreza (PRSC) del Banco.¹¹ Otro aspecto de este contrato es que, al tratarse de un marco único para la política del gobierno, todos los donantes alinearían su asistencia conforme al DELP, de manera que se reducirían los costes de transacción y la proliferación de condiciones impuestas por los donantes.¹²

La asignación de recursos al DELP ha tenido dos consecuencias para los gobiernos: ha ejercido presión para que se cumplieren los plazos asociados a estos recursos y el deseo de garantizar una valoración favorable del documento por parte de los miembros del Fondo y del Banco. Si bien puede

que se trate de presiones autoimpuestas, existen posibilidades de que menoscaben algunos de los principios del MID. Los países muy endeudados poseen grandes incentivos para finalizar el proceso del DELP lo antes posible debido a los retrasos incorporados antes de la consecución de una reducción de la deuda.¹³ El DELP provisional (DELP-P) fue introducido como medio para reducir esta presión temporal. Sin embargo, las exigencias internacionales sobre la obtención de resultados rápidos por parte de la Iniciativa reforzada para los PPME presionó al personal del Fondo y del Banco para colocar a la mayoría de los países que tenían posibilidades de cumplir los requisitos en el punto de decisión durante el año 2000.¹⁴ Como consecuencia, se elaboraron a toda prisa diversos DELP-P, que se basaban en documentos políticos existentes en lugar de en un replanteamiento holístico que estableciese prioridades en función de las restricciones presupuestarias reales.

Principios y planes de acción

El MID se define como un grupo de principios, procesos o mecanismos más que como un programa de acción. Se trata de “un enfoque”, de una “forma de realizar operaciones”. No obstante, se ha hablado relativamente poco sobre el contenido político, sobre los mecanismos de ejecución o sobre su vinculación al presupuesto. El MID aboga por un marco holístico a largo plazo y por metas basadas en los resultados, si bien no especifica los criterios para ello. Promueve la participación, pero no indica el modo en que debería organizarse. En otras palabras, no se trata de un plan de acción. Sin embargo, el DELP sí que lo es. Como instrumento de ejecución política, deberá detallar las prioridades políticas, las metas e indicadores, los planes de financiación y determinación de costes, y los procedimientos de supervisión. Asimismo, será necesaria una serie de mecanismos para incorporar la estrategia a los procedimientos y estructuras gubernamentales, así como para institucionalizar procesos de consulta sostenibles.

Normas técnicas

Las directrices para elaborar una Evaluación Conjunta por parte del Personal (ECP) de los DELP sugieren criterios de buena política pública

en términos de eficacia, coherencia, accesibilidad, consulta y rendición de cuentas. Tratan de no prescribir el contenido del DELP a fin de no debilitar la propiedad del país. Sin embargo, los planes de acción pormenorizados del DELP los llevan a campos técnicos en los que es difícil distinguir entre los principios genéricos de buena política pública y las valoraciones sobre el contenido político. Asimismo, existe una cierta ambigüedad sobre si el asesoramiento de la ECP se dirige a los gobiernos al igual que a los Directorios del Fondo y del Banco. La tensión existente entre la propiedad y las normas técnicas siempre aflora en el debate sobre el DELP, a pesar de que se aconseja reducirla al mínimo.

Se puede reconocer que el DELP es un verdadero giro hacia la apropiación de la política y de la planificación por parte del país, ya que los donantes quedan relativamente apartados durante el proceso de elaboración. No obstante, el diálogo informal de asesoramiento que acompaña a este proceso para la consecución del documento ha supuesto en ocasiones una intromisión.¹⁵ Los organismos donantes y las ONG destacaron en el amplio informe sobre los DELP las dificultades con las que se encuentran los donantes para “mantenerse al margen” en la microgestión de las políticas de los países.¹⁶

Marcos temporales

A pesar de la invitación a realizar visiones a largo plazo presente en la documentación sobre el MID y sobre los DELP, y a pesar de la existencia de planes sectoriales a largo plazo en algunos países (como las estrategias de educación y salud a diez años de Burkina Faso), muchos DELP cuentan con un horizonte de planificación a tres años, lo que se corresponde en gran medida con los ciclos del Fondo y del Banco.¹⁷ Algunos países han apostado por marcos temporales más amplios para hacerlos coincidir con sus ciclos parlamentarios o de planificación nacionales (es decir, de cinco años), mientras que unos pocos países están adoptando completamente el horizonte temporal de planificación a 10–15 años que implica el MID.

Asociación dirigida por el país

La relación entre donantes y gobiernos es una de las principales preocupaciones del MID, que sugiere la necesidad de que se produzcan cambios en el comportamiento interpersonal e institucional de los donantes. Aboga por una mayor apertura, confianza, transparencia y flexibilidad, por un mejor compartimiento de la información y por una mayor colaboración. Apuesta por el liderazgo del gobierno en el proceso de decisión político y por la coordinación de los donantes y el alineamiento de los programas con la política gubernamental. El MID proporciona tanto normas de comportamiento para los donantes como un marco único para la coordinación de los mismos (la matriz del MID).

El MID proporciona normas de comportamiento para los donantes y un marco simple para su coordinación

La documentación y las directrices del DELP (incluidas las ECP) dicen relativamente poco sobre la asociación del gobierno con los donantes y no proporcionan un “código” para las relaciones entre estos dos agentes (si bien un país puede optar por potenciar este aspecto: el PEAP de Uganda, por ejemplo, contiene un volumen dedicado a la asociación). El énfasis en la “propiedad del país” ha implicado que los donantes se replegasen durante la elaboración de los DELP. No obstante, el DELP proporciona una base concreta para la asociación que nunca antes había existido.¹⁸ Ha impulsado el debate sobre la armonización y coordinación de los donantes ya promovida por el MID, al proporcionar presupuestos, metas y objetivos pormenorizados que se anima a los donantes a adaptar en sus programas.¹⁹



Ejecución de los principios del MID: Las pruebas

El MID propone que el marco de desarrollo de un país adopte una *perspectiva a largo plazo, que debería ser holística, propiedad del país y estar vinculada a resultados mensurables y que la participación de los donantes sea un proceso dirigido por el país*. En la mayoría de los casos, esto implica un cambio significativo respecto al orden establecido. Los seis estudios de casos de países y los cuatro documentos temáticos analizados con motivo de esta evaluación revelaron que se han utilizado una gran variedad de procesos e instrumentos para ejecutar estos principios. En este capítulo se estudia si estos procesos e instrumentos llevan realmente al diseño y a la ejecución de marcos de desarrollo, asociaciones y comportamientos coherentes con las características del MID anteriormente descritas. Asimismo, considera si las características parecen haber reforzado por sí mismas el proceso de reforma política y los efectos de desarrollo.

Las respuestas a estas dos preguntas pueden ser distintas. Por ejemplo, es posible que las prácticas del MID consigan promover los cambios propuestos de manera eficaz, aunque los cambios no hayan resultado eficaces a la hora de fortalecer la reforma política y mejorar los efectos de desarrollo. También es posible que las prácticas del MID no consigan promover los cambios propuestos, pero que éstos se produzcan de todos modos (por motivos distintos a las prácticas del MID) y que mejoren la reforma política y los efectos de desarrollo.

Este capítulo está dividido en cuatro apartados. En primer lugar, observaremos si los marcos de desarrollo en los países de estudio de casos han incorporado una perspectiva holística a largo plazo. A continuación, evaluaremos los progresos realizados para adoptar una orientación hacia los resultados, lo que vendrá seguido por una

disertación sobre la propiedad del país y la asociación dirigida por el país.

Marco de desarrollo holístico a largo plazo

Introducción de una perspectiva a largo plazo

El enfoque del MID, en el modo en que se manifiesta en el proceso del DELP, destaca que los objetivos a largo plazo de un país deberían influir en el diseño de su programa de desarrollo a más corto plazo (de entre 3 y 5 años), y que estos programas a más corto plazo deberían estar vinculados al presupuesto nacional y ser coherentes con los objetivos macroeconómicos. La tarea de introducir factores que deben tenerse en cuenta a largo plazo en el difícil proceso de toma de decisiones a corto plazo no es fácil, pero los estudios de casos apuntan ciertos logros iniciales.

Los cinco países de los estudios de casos del DELP, cuatro de los cuales eran también países piloto del MID, habían elaborado estrategias a largo plazo con anterioridad a la introducción del MID en 1999 (en 1995, comenzó a prepararse una visión a largo plazo y un marco de desarrollo en Ghana y Uganda, y en 1997 en Bolivia). A finales de los ochenta, Burkina Faso comenzó a elaborar planes sectoriales a largo plazo que acabarían constituyendo los cimientos de su DELP. La estrategia de reducción de la pobreza de Vietnam se ha incluido en una estrategia de desarrollo socioeconómico a diez años que abarca el período comprendido entre 2000 y 2010. El hecho de convertirse en un país piloto del MID legitimó e impulsó aún más estos esfuerzos, si bien se trataba de iniciativas dirigidas por el país y no por los donantes.

Cuando se introdujeron los DELP, los planificadores no redujeron su horizonte de planificación al marco de tres años del mismo. Este horizonte tampoco se ha fijado de manera artificial en un período uniforme de cinco años, como ocurría tradicionalmente en la planificación del desarrollo. En la medida en que se proponga un horizonte, estará provisto por los Objetivos de desarrollo del milenio, que fijan una serie de objetivos para el 2015, bastante más allá del marco temporal para las decisiones políticas prácticas pero apropiado para debatir la transformación estructural.

Esto es importante en diversos aspectos. La introducción de la perspectiva a largo plazo puede informar y disciplinar la toma de decisiones a corto plazo, acelerar las reformas y proporcionar un espacio de amortiguación para políticas a corto plazo (impopulares) que se tengan que adoptar. Por ejemplo, el objetivo a largo plazo de Rumanía de lograr su admisión en la Unión Europea es un objetivo concreto, explícito y ampliamente difundido internamente, lo que le permite a los dirigentes del país estimular más fácilmente a la sociedad para introducir los importantes cambios que necesita realizar. Asimismo, los costes a corto plazo del cambio que deben soportar algunos grupos serán más aceptables si se definen en el contexto de una amplia mejora para muchos otros (hasta lograr un objetivo generalmente reconocido como algo deseable).

La articulación continuada de la visión a largo plazo es también importante para su sostenibilidad, especialmente en aquellos países en los que son habituales los cambios de liderazgo. El proceso diario de reforma política casi nunca es consensuado. De hecho, el papel que desempeña la oposición política democrática es el de ofrecer alternativas a lo que está haciendo el gobierno. Sin embargo, si esta oposición cambia significativamente los planes y reformas al pasar al poder, la población irá perdiendo su confianza en la coherencia de la política gubernamental y, como consecuencia, el ritmo del desarrollo podría reducirse a la vez que aumentaría la incertidumbre política en el sector empresarial. Dado que ningún partido político puede hacer compromisos creíbles

Cuadro 2.1: El MID, los DELP y el cambio político

Al principio, a los observadores les preocupaba que los enfoques del DELP y del MID sólo pudieran sobrevivir en estados como Uganda o Vietnam, que no han estado sujetos a frecuentes cambios de liderazgo. Los primeros indicios de los estudios de casos demostraban que no tiene por qué ser así necesariamente. En Bolivia y Ghana se han producido recientemente cambios democráticos de gobierno y, en estos casos, los nuevos gobiernos no abandonaron totalmente las iniciativas del DELP y del MID iniciadas por los regímenes anteriores, si bien realizaron cambios en su denominación o en su contenido para diferenciar estas iniciativas de programas "pertencientes" a sus predecesores. Por ejemplo, en Ghana, el nuevo gobierno confirmó su compromiso con el DELP y con la reducción de la pobreza, aunque cambió sus prioridades al revisar el DELP para darle una mayor importancia a la aceleración del crecimiento. Esta libertad para cambiar las prioridades, fundamental para que los procesos democráticos sean significativos, indica que los procesos del DELP/MID no limitan la política nacional, sino que pueden resultar útiles para una serie de programas políticos.

a largo plazo, el MID apuesta por tener una visión a largo plazo que ayude a guiar la estrategia a través de ciclos políticos sucesivos a corto plazo, en los que pudieran existir programas enfrentados a corto plazo pero siempre dentro de un marco común general a largo plazo. De acuerdo con dichas circunstancias, los nuevos gobiernos podrían modificar algunas políticas sin deshacer sistemáticamente las reformas y objetivos del país a más largo plazo. El Cuadro 2.1 ilustra el modo en que se ha desarrollado este proceso hasta ahora en Bolivia y en Ghana. No obstante, aún es pronto y el estudio de casos de Ghana indica que en países con un ciclo electoral de cuatro años es necesario el acuerdo entre los partidos y, por consiguiente, unas instituciones y una cultura política de creación de consenso para que sea viable una visión a largo plazo (esto es, de al menos 10 años).

La comunidad internacional está tratando de proporcionar otra visión a largo plazo a los países que no están preparándose para entrar en la UE, a través de la consecución de los ODM en 2015. Si bien los ODM aún no se han integrado completamente en las visiones de los donantes y los receptores, tienen el potencial (una vez que se hayan traducido en hitos específicos de cada país) de poner en práctica el principio del MID de orientación hacia los resultados. El lanzamiento de la NEPAD es una iniciativa africana hasta cierto punto análoga para ejercer una presión común en apoyo a una visión a largo plazo. La apropiación de una visión a largo plazo por parte de la región se emplea para reforzar el compromiso en el ámbito de cada una de las naciones miembros.

Introducción de un enfoque holístico

El establecimiento de prioridades es especialmente importante cuando los recursos públicos y las capacidades de los gobiernos son limitados: no puede hacerse todo y mucho menos de inmediato. Para definir de manera eficaz las prioridades, se requiere un análisis documentado de las alternativas. El énfasis del MID en un enfoque estratégico holístico pretende fomentar el establecimiento documentado de prioridades, inversiones en desarrollo más equilibradas y el reconocimiento de interconexiones entre los sectores. Por consiguiente, la evaluación consideró hasta qué punto las estrategias y los planes de desarrollo de los países en que se realizaron los estudios de casos eran más holísticos, equilibrados sectorialmente y caracterizados por el establecimiento de prioridades que las versiones anteriores.

Las pruebas de los estudios de casos y del estudio temático sobre la planificación holística a largo plazo realizados para esta evaluación (Ali y Disch, 2002) indican que, con algunas excepciones, las estrategias de desarrollo de los países han pasado a ser más “equilibradas” de lo que lo eran anteriormente, puesto que prestan atención a los aspectos sociales, económicos e institucionales del desarrollo. Asimismo, el énfasis de los DELP en la pobreza constituye un alejamiento de la concentración más exclusiva en las reformas macroeconómicas y estructurales de la última década.

El Marco a mediano plazo para el gasto público (MTEF) constituye un instrumento básico para la ejecución de planes a largo plazo. Exige que se determinen los costes de las prioridades, que éstas se vinculen al presupuesto nacional y que se introduzcan en un marco de gasto de varios años, coherente con el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Burkina Faso, Ghana y Uganda disponen de sistemas que vinculan los planes de desarrollo al presupuesto y al MTEF. Sin embargo, este vínculo sólo se aplica rigurosamente y es totalmente operativo en Uganda. Éste es la deficiencia más importante en relación con la ejecución de este principio (los planes nacionales no significan nada si no están vinculados a un sólido marco de gastos y restricciones presupuestarias).

A menudo era difícil para el DELP, como proceso dirigido por el gobierno y basado en el consenso, tratar temas que podrían generar divisiones políticas

Un análisis de los procesos del DELP (como principal vehículo de ejecución del MID en los países de ingreso bajo) indicó que había contribuido a la apertura del proceso y que se derivó en estrategias más equilibradas sectorialmente que en el pasado (Bolivia, Burkina Faso, Vietnam, el PEAP de Uganda).

A menudo era difícil para el DELP, como proceso dirigido por el gobierno y basado en el consenso, tratar temas susceptibles de generar divisiones políticas, aún cuando se trataba de síntomas o causas directas de la pobreza. Los DELP no trataban directamente temas fundamentales de desarrollo como el de la coca, el régimen de propiedad agrario o la exclusión social en Bolivia, la política hidrológica en Ghana o el papel de las

empresas estatales en Vietnam. En Bolivia, los partidos de la oposición y la sociedad civil criticaron el DELP porque no se enfrentaba a la “pobreza absoluta” con una estrategia que aumentase el crecimiento y la producción en el ámbito rural. En Ghana, algunas partes interesadas argumentaban que los primeros borradores del DELP estaban excesivamente dominados por los sectores sociales, mientras que se había relegado el crecimiento económico. Cuando finalmente el nuevo gobierno introdujo contenidos más orientados hacia el crecimiento, los defensores de los pobres se quejaron de que la balanza se había inclinado excesivamente hacia el lado contrario y que el interés por lo social había desaparecido por completo.

Las ONG y los grupos de la sociedad civil de varios países en los que se realizaban estudios de casos opinaban que el debate político sobre pobreza generado por el DELP era demasiado limitado. En Ghana, varias ONG se quejaron de que el gobierno se mostraba reacio a comprometerse con los críticos más radicales al modelo económico y la corriente política dominante. En Burkina Faso, Ghana y Uganda, varios integrantes del sector privado reclamaban que los procesos participativos asociados al DELP no eran representativos, dado que las ONG para el desarrollo, a menudo muy numerosas, estaban mayoritariamente interesadas en una agenda social, por lo que los intereses de desarrollo del sector privado contaban con una representación minoritaria. Otros observadores destacaron que dado que el conflicto parecía producirse entre las inversiones sociales y macroeconómicas, se descuidaban aspectos de la política microeconómica importantes para lograr un mayor crecimiento (como la mejora del entorno de inversión).

No obstante, tanto en teoría como de acuerdo con su diseño, los procesos del MID/DELP deberían crear el efecto opuesto: insistir en que deberían ponerse sobre la mesa todas las ideas y necesidades enfrentadas y otorgarles una consideración similar (e invitar a las diversas partes a sentarse a la mesa) aumenta el debate y garantiza que se tengan en cuenta aspectos que con anterioridad se habían pasado por alto. Tal y

como declaró un importante cargo del gobierno de Uganda:

“El MID nos ha liberado del excesivo interés de las IFI por los aspectos macroeconómicos y el ajuste estructural... El aspecto novedoso y amplio del MID es que pone todos los problemas y restricciones sobre la mesa y debate lo que se puede hacer para solucionarlos. A continuación, se observa en qué medida permiten los recursos disponibles ejecutar las intervenciones propuestas... y se ordenan las acciones del modo que resulte oportuno teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias. Se dice lo que puede hacer el gobierno y lo que no deberá hacer porque otros pueden hacerlo mejor. Y lo que uno no se puede permitir debe olvidarse...”

Uganda constituye un caso ejemplar del proceso de buen establecimiento de prioridades y normalmente implica a partes interesadas no gubernamentales. Sin embargo, incluso en Uganda algunos miembros del sector privado y de la sociedad civil, especialmente en los distritos de la periferia, se quejan de que no se les invite a participar en estos procesos.²⁰

Promoción de una perspectiva más amplia y a más largo plazo

Los procesos del MID tendrán que evolucionar y madurar para crear un espacio y capacidad de debate sobre temas que pueden generar divisiones, para la resolución de conflictos y para el fomento de las relaciones entre los sectores. En algunos países (como Ghana, Uganda y Vietnam), el proceso del GC ha comenzado a servir para dicho propósito. En los mismos países, los SWAP han demostrado ser vehículos eficaces para la realización de debates sectoriales (Sanidad en Ghana, el Programa de apoyo al sector forestal en Vietnam y varios Grupos de trabajo sectoriales en Uganda).

La ejecución de la orientación hacia los resultados (otro principio del MID) puede reforzar las conexiones intersectoriales. ¿Cómo funciona? Los ministerios especializados no están organizados en función de resultados sino de insumos. Muchos

resultados, como una mejora de la sanidad, requieren insumos de un gran número de ministerios distintos (como por ejemplo, el de educación, atención sanitaria o política hidrológica). Por consiguiente, cuanto más se especifiquen los objetivos en términos de efectos y resultados finales en lugar de insumos, más sectores tendrá que relacionar el marco de desarrollo para identificar la serie de insumos necesarios para la consecución de un resultado dado. Por ejemplo, en Uganda, la educación sobre normas de higiene es una parte importante de la estrategia hidrológica y sanitaria, y los Ministerios de Educación y Sanidad, junto con el Ministerio de la Tierra y el Agua, participan activamente en el SWAP del Agua.

El siguiente paso crucial será vincular los planes con la disciplina del presupuesto anual y el marco a mediano plazo para el gasto público

En resumen, los países de los estudios de casos han realizado diversos progresos en la adopción de una perspectiva de planificación a largo plazo y han logrado elaborar planes de desarrollo a partir de una consideración más amplia de las opciones disponibles. Sin embargo, excepto en Uganda, estos países aún no han dado el siguiente paso crucial: vincular estos planes con la disciplina del presupuesto anual y con el marco a mediano plazo para el gasto público. Si bien es cierto que el proceso del DELP ha contribuido a ampliar el debate sobre desarrollo en los países de estudio de casos, no ha conseguido tratar ni negociar temas conflictivos (pero legítimamente impugnables) que en una situación ideal se resolverían a través de compensaciones políticas al tomar las decisiones presupuestarias.

Orientación hacia los resultados

Esfuerzos anteriores al MID

Los estudios de casos indican que una serie de países ha comenzado a adoptar una orientación hacia los resultados con anterioridad a la iniciativa del MID. Esta tendencia está íntimamente relacionada con la presión a favor de una mayor rendición de cuentas por parte de los proveedores de servicios al público. Una manifestación de esta tendencia es la utilización de evaluaciones de la pobreza con la participación de los afectados en Uganda. Las evaluaciones vinculan las perspectivas de la gente pobre a la formulación de la política y, dado que las expectativas de los pobres se estructuran a modo de efectos, esto ha ayudado a cambiar las perspectivas de seguimiento y evaluación. En Ghana, si bien la maquinaria básica para impulsar una orientación hacia los resultados todavía es débil, el sector sanitario ha sido pionero en la adopción de uno de los primeros y más innovadores enfoques de cobertura sectorial (SWAP) de África. Los datos sobre desempeño se utilizan para revisar anualmente los programas del sector y fijar el plan de trabajo para el año siguiente.

Ya en 1997, el Ministerio rumano de Sanidad y Familia decidió pasar a emplear presupuestos basados en programas. ¿Por qué? Para destinar los recursos nacionales a programas de atención sanitaria preventiva además de curativa y para dar una mayor importancia a la financiación de centros sanitarios públicos, además de a los hospitales. En 2000, se añadieron indicadores físicos sobre los productos por programa. Otro punto de referencia que implica la adopción inicial de principios similares a los del MID es la prueba *Conditionality Reformulation Test Exercise*, iniciada en Burkina Faso en 1997. Dicha prueba tenía el objetivo de crear un consenso entre los donantes y el gobierno en torno a un grupo común de indicadores de desempeño que se utilizaría como base para el desembolso de la asistencia sanitaria, preferiblemente en forma de apoyo presupuestario. El gobierno proporcionó toda la información financiera necesaria para que los donantes entendiesen los progresos de ejecución y aplicasen sus criterios de desembolso, a la vez que se acordaba apoyar el programa de gestión económica

del gobierno y trabajar para armonizar los procedimientos de desembolso.

Experiencia a partir del MID

A pesar de estas primeras iniciativas, la ejecución del principio de orientación hacia los resultados ha sido el más difícil de alcanzar de los cuatro principios del MID y posiblemente el más exigente. Esto no es sorprendente, ya que existen importantes obstáculos tanto por parte de los donantes como de los países receptores, como la inversión insuficiente en seguimiento y evaluación, la escasa capacidad técnica, los incentivos inapropiados, los malos datos estadísticos y los desincentivos institucionales. Si bien el principio de orientación hacia los resultados ha sido el que más ha tardado en aceptarse, recientemente se han producido notables progresos: la mayoría de los donantes está

ahora de acuerdo sobre la necesidad de centrarse en los resultados y está comenzando a destinar recursos a esfuerzos orientados hacia los efectos (Cuadro 2.2). Muchos consideran que el énfasis del DELP en los resultados supone un progreso palpable por parte de los donantes y de los gobiernos.

Limitaciones

Los obstáculos para la institucionalización de un enfoque orientado hacia los resultados son significativos, algo que se pone de manifiesto de muy diversas formas en los países de estudios de casos. Una serie de países receptores parecen haber optado por el enfoque de orientación hacia los resultados principalmente para satisfacer a los donantes, y pocos han insertado este principio en las operaciones habituales de gobierno. Ha habido algunos intentos de poner en funcionamiento la

Cuadro 2.2 Orientación hacia los resultados: Ejemplos de innovaciones y logros recientes

El estudio de seguimiento del gasto en educación de Uganda resultó ser una herramienta extremadamente eficaz para crear una responsabilidad gubernamental y actualmente está siendo ampliamente imitado.^a El gobierno también publicó resultados de su completo estudio sobre la vivienda que cuantificaba las mejoras realizadas en cuanto a efectos de pobreza; el acceso público a estos datos aumentó el apoyo a políticas inicialmente controvertidas del gobierno en favor de los pobres de principios de los noventa. El Programa de evaluación de la pobreza con la participación de los afectados de Uganda depende del Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico, y proporciona de forma oportuna información sobre la pobreza extrema y absoluta al proceso presupuestario. Cada vez se están aplicando más desembolsos orientados hacia los resultados (basados en objetivos) tanto en el ámbito local como central. Sin embargo, estos sistemas todavía deben alinearse y ponerse en pleno funcionamiento.

Vietnam creó sus propios programas e indicadores para la consecución de los Objetivos de desarrollo del milenio, los cuales se ajustan más a la estrategia de desarrollo de Vietnam y en algunas áreas son más ambiciosos que los ODM genéricos.

La sociedad civil y la Iglesia Católica desempeñarán un papel activo a la hora de supervisar la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (que está repleta de metas específicas controlables). Los indicadores se desarrollarán y supervisarán en el ámbito municipal. El Proyecto de Reforma Institucional de Bolivia exige que los ministerios firmen acuerdos sobre los resultados (con efectos específicos, como los recortes de la plantilla) y que cumplan dichos objetivos antes de iniciar un programa de reformas más amplio.

El SWAP de la Salud de Ghana adoptó un enfoque pionero basado en los resultados sobre la medición del desempeño y todos los donantes participan con el gobierno en la intensiva revisión anual de los progresos realizados.

a. Un estudio de seguimiento realizado en 1996 en Uganda concluyó que sólo llegaba realmente a las escuelas el 38% del gasto periódico extrasalarial en educación primaria. En la actualidad, llega más del 80%. Véase Banco Mundial, 1996. "Access to Education and Health Care in Uganda." Eastern Africa Department and Poverty and Social Policy Department, Country Operations Division, Washington, DC.

perspectiva de los resultados en todo el gobierno, fuera del dominio de los donantes,²¹ pero la mayoría de los esfuerzos sigue limitándose principalmente a proyectos de ayuda específicos.

Una queja común de los informadores en los países de estudio de casos era que los donantes a menudo proponen enfoques de supervisión muy elaborados y complejos, con indicadores difíciles de manejar y corroborar que responden más a los requisitos de los donantes sobre presentación de informes que a lo que realmente es necesario para ayudar al país a gestionar la prestación de servicios nacionales. La mayoría de los sistemas de gobierno están mal adaptados para aceptar requisitos de seguimiento más exigentes en un breve período de tiempo, lo que ha llevado a los donantes a establecer sistemas de SyE específicos al margen de los principales procesos gubernamentales, que no crean una capacidad del sector público, y no son sostenibles. La presencia de tantos procesos de SyE promovidos por los donantes puede crear confusión entre los socios gubernamentales, sobre todo porque los donantes utilizan términos distintos para los mismos conceptos, promueven técnicas contradictorias o apoyan el uso de indicadores que resultan incoherentes en el ámbito interno. Esta situación se vio agravada cuando los donantes añadieron nuevas metas o requisitos de seguimiento y no tuvieron en cuenta los costes financieros y humanos de la recopilación de datos adicionales.

El estudio de casos de Ghana advirtió sobre el establecimiento de mecanismos específicos únicamente para realizar un seguimiento del desempeño del DELP al margen de los sistemas existentes. “Ni los donantes ni los agentes nacionales deberían centrarse exclusiva ni excesivamente en el GPRS (denominación del DELP ghanés). Al hacer esto, corren el riesgo de olvidar o distorsionar otros procesos políticos y procesos de desarrollo de capacidades institucionales más amplios.” Aparte de no ser sostenibles, estos mecanismos promueven un “sistema de dos clases” para el seguimiento: una para los programas financiados por los donantes y otra para el resto del sector público. Asimismo, los DELP no tratan todos los problemas de un país, y

existe la posibilidad de que no haya un seguimiento de algunos sectores fundamentales si se destinan los escasos recursos a los programas más populares entre los donantes.

Es fundamental llevar el interés por los resultados fuera del dominio de los donantes, dado que las decisiones tomadas por los organismos operativos dominantes (como los que se encargan de la prestación de servicios sanitarios, educativos, alcantarillado o gestión de residuos sólidos) determinan el bienestar socioeconómico de la población. El proceso del DELP (con suficiente énfasis en el MTEF y seguimiento y evaluación) podría crear sistemas para supervisar los programas públicos convencionales. Sin embargo, los esfuerzos realizados en los países de estudio de casos no se extendieron suficientemente, fuera de los sectores y programas del DELP, como para materializar este potencial.

Un reciente estudio interno sobre un proyecto de creación de capacidades en África financiado por el Banco Mundial, por ejemplo, concluyó que el proyecto no fue capaz de aumentar la cultura orientada hacia los resultados en los servicios públicos principalmente debido a que los métodos y técnicas de Gestión orientada hacia los resultados (GOR) no estaban suficientemente incorporados en los procesos gubernamentales habituales. Concretamente se observó que la GOR no estaba vinculada inicialmente al presupuesto anual ni a los procesos de planificación a mediano plazo, mejoras sistemáticas de los salarios o de las condiciones laborales y procesos de revisión estratégicos que sustentaban la reestructuración ministerial. La corrupción era un importante obstáculo en todos los casos sobre países. Los encuestados consideraban que era necesaria una reforma de los servicios públicos para poner realmente en marcha el principio de orientación hacia los resultados.

¿Cómo puede fortalecerse la orientación hacia los resultados?

Es fundamental disponer de datos oportunos y de gran calidad para lograr una gestión y seguimiento eficientes de los resultados. Dado que, en los países en vías de desarrollo, los datos macroeconómicos

suelen estar anticuados y ser poco fiables, debería tenerse cierta precaución si se confía únicamente en dichos datos para determinar las asignaciones presupuestarias.²² Actualmente, la mayoría de los esfuerzos de recopilación de datos están financiados por los donantes, lo que hace aumentar la preocupación sobre el modo en que se mantendrán. Es necesario alcanzar un punto de equilibrio entre la persecución de sistemas amplios y la capacidad del país. Hay que alcanzar un acuerdo sobre estructuras aceptables que no requieran una asistencia excesiva por parte de los donantes ni sobrecarguen la capacidad local. Por otra parte, deberá alcanzarse el punto de equilibrio adecuado entre las funciones de seguimiento y evaluación (SyE) locales y centrales, puesto que normalmente la capacidad es bastante más reducida en los ámbitos inferiores al nacional.

Los donantes tienen que minimizar sus intereses individuales para una acción conjunta más eficaz

Puede hacerse mucho para desarrollar la capacidad técnica de realización de un seguimiento de los efectos, concentrando los recursos en la formación y en la preparación deliberada de un grupo capacitado de personal de SyE. En los programas actuales, se desperdician muchas oportunidades de crear capacidad de SyE. Por ejemplo, en muchos países, los asesores expertos y personal nacional sobre el terreno suele encargarse de la *recopilación* de datos, lo cual proporciona una formación práctica. Sin embargo, del *análisis* de los datos suelen hacerse cargo asesores externos en sus instituciones originarias, lo que priva a sus homólogos nacionales de la oportunidad de adquirir conocimientos analíticos más avanzados y, por consiguiente, perpetúa la dependencia del país de asesores externos con respecto a funciones analíticas decisivas. Además, la coordinación entre las entidades responsables de la recopilación, análisis, elaboración de informes y distribución de

la información sobre los resultados es escasa, y pocos países en vías de desarrollo cuentan con un sistema de seguimiento coherente para integrar los datos recopilados de fuentes distintas.

Debería pensarse más en la resolución de los problemas o “consecuencias imprevistas” asociadas al enfoque basado en los resultados. En este sentido, Maxwell propone negociar las metas en el ámbito local (aplicar el principio de subsidiaridad), utilizar indicadores cualitativos y cuantitativos, premiar el verdadero valor añadido, adoptar el principio de responsabilidad compartida y de rendición de cuentas mutua, y en general seguir enfoques de procesos y no de planificación detallada (Maxwell 2002a). Por último, el seguimiento y la presentación de informes es una de las áreas en la que los donantes han hecho menos progresos para armonizar los usos y las cargas impuestas sobre el gobierno son enormes. Para poder avanzar, los donantes tienen que minimizar la importancia de los intereses individuales de los organismos en pro de una acción conjunta más eficaz. El seguimiento de los resultados debería considerarse como una responsabilidad compartida en virtud de la cual cada gobierno utiliza los mismos flujos de información para sus propósitos individuales. En otras palabras, los gobiernos y los donantes tienen que considerar los efectos de los países y el proceso de SyE como un producto de grupo al que contribuyen los donantes junto con el país como director.

Propiedad del país

El cambio impulsado por el interés nacional suele ser más aceptable y sostenible que el inducido por fuentes externas. Ésta es la razón por la que el MID destaca la propiedad del país, lo cual no quiere decir que los donantes deban apoyar todo lo que decida hacer un gobierno. No obstante, cuando un gobierno inicia un proceso de mejora en sus políticas e instituciones, los donantes deben estar preparados para cambiar sus políticas y prácticas, así como para permitir y facilitar dichas mejoras. Los donantes *permitirían* tal cambio si dejasen más espacio a las iniciativas nacionales del que proporcionaba el uso de condiciones en el pasado.

Por otro lado, lo *facilitarían* si fomentasen y apoyasen procesos de análisis y debate que lleven a una toma de decisiones más documentada y equilibrada dentro del ámbito nacional, complementada por un apoyo financiero predecible. El cambio más eficaz en las prácticas ha sido el giro desde los Documentos sobre el Marco Político, diseñados por las instituciones financieras internacionales (IFI), a los Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), diseñados principalmente por los gobiernos con aportaciones de otras partes interesadas del país, giro que ha propiciado la propiedad del país.

Los países presentan enormes diferencias en cuanto al grado de apropiación de los procesos de cambio del MID/DELP por parte del gobierno y de la sociedad. Dado que los donantes requieren que un país elabore un DELP como condición previa para la reducción de la deuda, el proceso puede considerarse por una parte como una nueva imposición del poder de los donantes, y por tanto ser tratado de manera superficial. Por otra parte, los países pueden utilizar el espacio creado para hacerse cargo realmente de sus propios asuntos. La apropiación se ve potenciada cuando el impulso y el desarrollo de un DELP viene inicialmente del país receptor (Ali y Disch, 2002, p. 28, Kanbur et al., 1999). El exitoso DELP de Uganda, publicado en 2000, se trataba en esencia de una reestructuración del Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PEAP), una estrategia de inspiración nacional que existía previamente y que se publicó por primera vez en 1997, tras un proceso de consultas a las partes interesadas que duró dos años. Por el contrario, los gobiernos han iniciado en algunos casos procesos de planificación nacional prácticamente análogos, si bien distintos, a los DELP, lo que indica que en estos casos el DELP se considera como un ejercicio para un público de donantes. Por ejemplo, Vietnam tenía en un principio dos estrategias de reducción de la pobreza aparentemente independientes. El programa “nacional” de Erradicación del Hambre y de Reducción de la Pobreza (HEPR) estaba destinado a las familias más desfavorecidas y se estaba ejecutando con recursos gubernamentales. El DELP “provisional” era una iniciativa del Banco Mundial/FMI y hacía hincapié en una

visión amplia. Estos programas coexistieron hasta que el gobierno terminó elaborando una Estrategia Comprensiva de Reducción de la Pobreza y Crecimiento (CPRGS), que sirve como DELP de Vietnam y se basa tanto en el DELP-P como en la Estrategia del HEPR.

Los estudios de casos confirman que existen más posibilidades de que se sostenga la apropiación de la estrategia y de las reformas por parte del país si existe un diálogo amplio y habitual, en coherencia con el principio del MID de propiedad del país. A este respecto, en la práctica, la propiedad del país ha variado entre los países de estudio de casos. El más próximo al buen uso es Uganda, cuyo Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico (MFPED), dado su mandato de vinculación de las funciones de elaboración de presupuestos y planificación, ha tomado la iniciativa en la promoción de los planes de inversión estratégicos de los ministerios sectoriales. El principal mecanismo de vinculación de dichas funciones lo han compuesto los SWAP a los que no sólo se les exige que muestren claramente lo que hará cada sector para alcanzar los objetivos del PEAP, sino que también deben establecer una serie de prioridades sobre dichos gastos para ser coherentes con el MTEF. El proceso presupuestario ha pasado a ser cada vez más abierto y transparente, tras un proceso consultivo en el que se invita a las partes interesadas, como la sociedad civil, los donantes, las ONG y los ministerios especializados a participar en el proceso de elaboración, seguimiento y análisis del presupuesto. El aumento de apertura del proceso presupuestario ha animado a algunos donantes a integrar su financiación en el sistema presupuestario del gobierno, así como a asignar sus recursos de financiación planificados en las primeras etapas del ciclo presupuestario. Esto ha permitido al gobierno tener mayor control sobre el presupuesto y ha aumentado la eficiencia y eficacia de la asignación de gastos. Asimismo, el MFPED ha frenado la costumbre de los donantes individuales de ejercer presión y tentar a los ministerios especializados para que realizaran proyectos centrados en los intereses de los donantes. Ha limitado la autoridad de los ministerios especializados para aceptar proyectos

Cuadro 2.3 Calidad del diálogo en el país

La calidad del diálogo entre el gobierno central y local, la sociedad civil y el sector privado presenta un margen para la mejora en todos los países de los estudios de casos.

- La documentación llega tarde o no lo hace nunca, o bien no se comprende fácilmente, en Uganda y Vietnam.
- El DELP (CSLP) de Burkina Faso no se conoce bien al margen del gobierno central y de las autoridades provinciales más altas.
- Mientras que el anterior texto principal del DELP (GPRS) de Ghana era de sobra conocido por la población, las nuevas prioridades introducidas por el nuevo gobierno no implicaron una amplia consulta.
- Los procesos consultivos en Rumanía son incipientes y fragmentados.

financiados por los donantes que o bien quedaban fuera de los planes de inversión sectoriales o no se dirigían a áreas prioritarias identificadas por los planes de inversión sectoriales. (Para mayor información, véase más adelante el apartado sobre Asociación dirigida por el país).

La experiencia de los seis países de estudio de casos indica que, en ausencia de una amplia apropiación por parte de la sociedad, la propiedad del país se expresa a través de una fuerte apropiación por parte del gobierno. Por ejemplo, en Vietnam, el gobierno tiene una tradición de fuerte control político, por lo que el enfoque del MID de que sea el gobierno quien dirija el proceso se reconoce de manera general como “la única forma de realizar operaciones en el país”. Cuando un donante expresa desacuerdos importantes con el gobierno sobre una política (como la evaluación del Banco Mundial sobre la política sanitaria vietnamita), el donante se repliega. Dado que se ha demostrado que en estas situaciones es el gobierno y no los donantes el que determinará el marco de desarrollo, cuando se adopta un enfoque del MID, los donantes y las IFI podrían decidir no participar si no están de acuerdo con la política del país en

un sector. En tales circunstancias, no se espera que el personal del país adapte los procedimientos normales a la realidad local. Tras apuntar que la consulta directa en Bolivia es “indudablemente útil como complemento del débil sistema representativo, en el que la mayor parte de la población no posee una voz eficaz”, el estudio de casos de Bolivia concluye, no obstante, que “la propiedad del país tiene que ver con la capacidad del gobierno de un país para equilibrar constantemente los intereses de todos los ciudadanos y no puede reducirse a una serie de procesos participativos especiales”. Un entendimiento más matizado del principio de propiedad colocaría a todos los procesos políticos de un país en un punto central, estuviesen influenciados o no por sus socios internacionales.

¿Cómo debería promover el MID la propiedad del país? La importancia de la participación

El mecanismo que utiliza el MID para fomentar la propiedad del país consiste en dar voz a diversos grupos de interés de forma sistemática. Esto sólo tiende a crear un grupo de presión en favor de un aumento del gasto en lugar de un proceso en el que se realizan intercambios dentro de las restricciones presupuestarias. El estudio de casos de Ghana indica que, pese a que la Estrategia de Reducción de la Pobreza era una iniciativa de consenso y propiedad nacional, podía haber tenido un efecto debilitador sobre la toma de decisiones difíciles. Hay que reconciliar las aspiraciones expresadas por los grupos de presión sobre el gasto (a través de procesos del MID/DELP) con la realidad de un marco macroeconómico coherente a mediano plazo, lo cual es, en última instancia, responsabilidad del gobierno. Si bien es cierto que un proceso amplio de consulta puede traer consigo ventajas para todos los participantes, también pueden surgir problemas. Por ejemplo, varios estudios advierten del peligro de que los procesos participativos del MID podrían generar expectativas no realistas. Asimismo, el estudio de casos de Rumanía observaba la posibilidad de que la participación se derivase en “sesiones de reiterativas protestas”. Hasta las mejores representaciones de los intereses sectoriales le restarán importancia a la prioridad de políticas que

generen unos beneficios para todo el país, como la liberalización del comercio y las variaciones del tipo de cambio. Tales políticas se quedan “huérfanas” en la jungla de presiones ejercidas por los grupos de interés, por lo que deberá ser el propio gobierno el que las adopte. (Véase el Cuadro 2.3).

La experiencia sobre desarrollo indica que un proceso participativo puede verse capturado por intereses creados que utilicen la oportunidad para retrasar reformas enormemente ventajosas. En tales casos, el gobierno debe informar y guiar un proceso participativo, y no simplemente escuchar. Las prácticas destinadas a ampliar la propiedad del país más allá del gobierno a través de una mayor participación de la sociedad en el establecimiento de prioridades nacionales han tenido distintos resultados. En las sociedades en las que no existe un parlamento o en las que éste no resulta eficaz, el intento de creación de medidas especiales ha tenido un impacto únicamente limitado.²³ Por otra parte, tal como se ha observado en diversos estudios de casos (como Burkina Faso y Uganda), en los países en los que el parlamento sí funciona, los procedimientos especiales corren el riesgo de socavar esta fundamental institución representativa y prescindir de ella. Si los ciudadanos consideran que su gobierno es legítimo (constituido normalmente mediante un proceso democrático transparente), éste tiene autoridad para emprender reformas. En estas situaciones, las medidas participativas especiales no dirigidas por el gobierno, que indudablemente no resultan representativas, pueden ser contraproducentes. Corren el riesgo de parecer cuestionar el derecho del gobierno de dirigir un proceso de cambio, así como de socavar las instituciones democráticas sostenibles, especialmente los parlamentos. Por consiguiente, pueden ir en contra del principio del MID de Propiedad del país (Véase el Cuadro 2.4). El estudio de casos de Bolivia concluye que los diversos mecanismos consultivos especiales carecen de claridad estratégica y que, como consecuencia, existe un “riesgo de que las deficiencias percibidas en el sistema político continúen llevando a la creación de mecanismos paralelos en lugar de a cambios más importantes que permitirían que el sistema democrático funcionase sin problemas.”

Sin embargo, incluso si se hiciera que los procesos especiales fuesen más representativos de los intereses sectoriales, existe un problema intrínseco a los procesos que reúnen a los representantes de dichos intereses. Gran parte de la agenda de reformas necesarias implica políticas de “bien público” que producen pequeños beneficios individuales distribuidos entre un gran número de gente, quizás a costa de pérdidas concentradas en grupos de presión pequeños pero bien organizados. Ningún grupo de interés se esforzará por promover tales reformas, y algunas de las partes interesadas incluso tratarán de impedir las. El proceso adecuado para promover estas reformas es que el gobierno explique los motivos de las mismas en el parlamento, cuyos miembros, como conjunto, no representan principalmente intereses especiales y por tanto, deberían adoptar una perspectiva holística. Es posible que ni siquiera el parlamento tenga suficiente conocimiento sobre los pobres y los marginados. El gobierno

Cuadro 2.4: Los peligros de una participación contraproducente

Varios estudios de países observaban los peligros de crear procesos paralelos a las instituciones democráticas existentes. En Burkina Faso, el Presidente de la Asamblea Nacional se quejaba de que la Asamblea estaba al margen del proceso consultivo sobre el CSLP (el DELP de dicho país) y de que el debate se realizaba de manera restringida y a toda prisa. Del mismo modo, los parlamentarios ugandeses fueron bastante explícitos en sus críticas sobre lo que consideraban un papel excesivo de las “ONG para el desarrollo”. Les preocupaba que estas organizaciones no fuesen suficientemente representativas, tuviesen poca capacidad y careciesen de responsabilidad. Consideraban que estos organismos estaban alejando a los donantes y al gobierno de un compromiso más directo con el parlamento, un compromiso que agradecerían. Estas observaciones de los estudios de casos de países se hacían eco de una conclusión de los estudios de seguimiento de la Secretaría del MID: los parlamentos han sido olvidados indebidamente.

puede basarse en las conclusiones de fuentes como las PPA para exponer ante el parlamento los motivos de programas y políticas a favor de los pobres. El estudio de casos ghanés concluye que “existen posibilidades para ampliar la apropiación nacional a través de una mayor profundización en los valores democráticos, las instituciones y la rendición de cuentas dentro de una cultura política.”

En ocasiones, los procesos gubernamentales parecen estar “alejados del pueblo”. Se esperaba que la amplia tendencia hacia la descentralización corrigiese tal situación y aumentase la participación local. Sin embargo, tal y como se observó en el estudio de casos de Ghana y hasta cierto punto en el resto de estudios de casos, probablemente se ha exagerado el alcance de la participación a través de la descentralización. Las estructuras de gobierno locales se encuentran a menudo en un limbo, al estar aún demasiado centralizadas como para conectar con verdaderas organizaciones de base popular, pero carecen de capacidad y mecanismos de supervisión. Por consiguiente, sin el liderazgo eficaz del gobierno central, los procesos participativos tienden a producir un consenso de “mínimo común denominador” en el que debido a intereses especiales obvios se dejan al margen temas complejos de bien público, como la política de tipos de cambio. Por este motivo, no es probable que un alto nivel de implicación social en el DELP impulse un cambio efectivo en ausencia de un liderazgo por parte del gobierno.

Por consiguiente, existen importantes salvedades sobre *el modo* en que el MID debería promover una mayor apropiación del proceso de reforma por parte del país: aquí se destaca la elección estratégica entre fortalecer las instituciones representativas existentes o crear nuevas prácticas de consulta especiales.

¿Cómo puede la participación fomentar (en lugar de socavar) apoyo a la reforma?

Varios estudios de países observaron los peligros de crear procesos paralelos a las instituciones democráticas existentes. Sin embargo, en la mayoría de los países, los procesos de consulta

existentes eran bastante limitados, mientras que los requeridos por el DELP ampliaban la concienciación de la sociedad sobre los temas de política de desarrollo. Incluso cuando no existía ningún DELP, como ocurría en Rumanía, el MID desencadenaba la aparición de prácticas de consulta que eran nuevas para la sociedad y que sirvieron de ejemplo sobre el modo en que la formulación de políticas puede ser más incluyente.

El MID desencadenó prácticas de consultas nuevas para la sociedad y que sirvieron para mostrar cómo la formulación de políticas puede ser más incluyente

Si bien el giro desde la propiedad del proceso de reforma por parte de las IFI a la propiedad del país ha sido considerable y beneficioso, tal vez el intento de extender la participación más allá del gobierno dentro de la sociedad no haya sido estudiado de forma suficiente. Los motivos para conceder privilegios a un grupo de agentes sociales especiales varían considerablemente de unos países a otros. Esta tarea se decanta necesariamente por intereses que tengan la cohesión y los conocimientos para utilizar el proceso. De hecho, es más probable que un proceso de reforma sólido sea sostenido si las decisiones para la reforma se consideran legítimas. Sin embargo, el proceso habitual de obtención de legitimidad es a través de los parlamentos y de la celebración de elecciones. En los países que cuentan con unas instituciones representativas fiables, las pruebas de los estudios de casos sugieren que sería deseable que los donantes y los gobiernos trabajasen a través de dichas instituciones, algo por lo que apuesta el principio del MID de propiedad del país, en lugar de socavarlas con enfoques especiales.

Otra posible tensión del énfasis en la propiedad del país observada en algunos estudios de países es que puede que los programas de desarrollo que son propiedad del gobierno y la sociedad de un país en vías de desarrollo todavía podrían depender del respaldo o la aprobación de los Directorios de las IFI. Esta tensión es inevitable hasta cierto punto. Si bien la propiedad del país podría ser necesaria para el éxito de un programa, evidentemente no es suficiente. Los gobiernos y sociedades pueden optar en ocasiones por políticas populistas que resulten atractivas, pero que se sabe por la experiencia de otros países que implican un alto riesgo de fracaso. Aunque algunos países tienen la opción de adoptar estas políticas, los donantes tienen la obligación de evitar que se desperdicien los escasos recursos de asistencia, por lo que no se puede esperar que proporcionen ayuda financiera en circunstancias en las que la eficacia de las políticas sea dudosa o en que las garantías fiduciarias sobre el uso de la ayuda no sean suficientes. Sin embargo, existe una importante diferencia entre el diseño de programas *ex ante* para países por parte de las IFI y la evaluación *ex post* de programas diseñados por países por parte de dichas instituciones. El MID pretendía pasar de lo primero a lo segundo.

Asociación dirigida por el país

La asociación dirigida por el país representa un cambio del paradigma desde el suministro de asistencia dirigido por los donantes, sujeto a condiciones y fragmentado, a un sistema que pone a los receptores al mando. Este enfoque tiene como objetivo garantizar una mayor coordinación de la asistencia externa, una armonización de las prácticas, un mejor alineamiento con la estrategia de desarrollo del país y una reducción de la ineficiencia, relaciones asimétricas y tensiones en el enfoque dirigido por los donantes. Con el país receptor proporcionando una dirección basada en una estrategia de desarrollo *propiedad de su país*, la nueva asociación de coordinación de la asistencia podría centrarse más en los efectos de desarrollo.

Es importante disponer de un programa de desarrollo coherente, tal y como lo concibe el

DELP, para la consecución de una coordinación de la ayuda y de una asociación dirigida por el país efectivas en los países de ingreso bajo. Entre los aspectos cruciales para cambiar el comportamiento de los donantes y potenciar la asociación dirigida por el país se encuentra la apropiación del diseño del plan de desarrollo del mismo (como el PEAP de Uganda), una sólida capacidad y liderazgo por parte del gobierno y sistemas de información y constitución de organizaciones e instituciones claras para coordinar la asistencia. Cuando estos aspectos no están presentes, normalmente son los donantes quienes dirigen el proceso de coordinación.

Incentivos para los donantes y los receptores

¿Cuáles son los incentivos y desincentivos para la asociación de asistencia? Tanto los donantes como los receptores deberán compartir un objetivo común y contar con incentivos para perseguirlo, bajo el liderazgo del receptor, para que el principio de asociación dirigida por el país funcione correctamente. Al contrario de lo que sucede en una asociación empresarial, en el que los asociados podrían estar movidos por un objetivo común de obtención de beneficios, la asociación de desarrollo no siempre está motivado por el propósito de “desarrollo” del país receptor.

Casi todos los donantes citan el desarrollo o la reducción de la pobreza como la principal razón para el suministro de asistencia. Sin embargo, existen otras razones (en ocasiones dominantes) para que los donantes presten ayuda. Alguna ayuda se concede por intereses políticos y comerciales de los donantes. En ocasiones se conceden préstamos nuevos “para permitir el pago de los antiguos préstamos”. (Easterly 2001, p. 117) Para algunos miembros del personal de los organismos de asistencia, su poder, prestigio y la cuantía de su presupuesto dependen del volumen de desembolso que realicen. La asistencia extranjera también crea y sostiene importantes puestos de trabajo de asesores en los países en vías de desarrollo. Los receptores saben que con frecuencia la ayuda se concede independientemente de su comportamiento. Por consiguiente, puede resultar difícil conseguir

que los agentes se muestren cooperantes, especialmente si esto podría amenazar sus propios objetivos.

El nuevo principio de asociación dirigida por el país se supone que se basa en la selectividad del país y en la selectividad del programa

El nuevo principio de asociación dirigida por el país se basa supuestamente en la selectividad del país y la selectividad del programa. Es más probable que se creen mejores asociaciones en países que cuenten con mejor dirección y estructuras institucionales. Por otra parte, la institucionalización de las asociaciones puede fortalecer las estructuras de dirección, instituciones y sociedad civil. Algunos donantes favorecen asociaciones dirigidas por el país proactivas para incentivar la realización de cambios institucionales a largo plazo, mientras que otros se decantan por un enfoque que consiste en esperar y decidir qué hacer con el paso del tiempo en cuanto a la adopción de un apoyo presupuestario y por enfoques de programa con respecto a relaciones de ayuda (Evans 2002). De acuerdo con un enfoque proactivo, el apoyo a la creación de capacidades y el apoyo a la ejecución, a través de ayuda presupuestaria y/o proyectos que utilizan las estructuras existentes, van juntos.

El principio de asociación dirigida por el país es intensivo en cuanto a procesos y su meta es el desarrollo institucional a largo plazo. Esto está reñido con las presiones ejercidas a corto plazo sobre los donantes para desembolsar fondos, cumplir requisitos de presentación de informes y ciclos presupuestarios y mostrar los resultados de sus actividades, por lo que supone un problema de incentivos para la orientación institucional a largo plazo de las nuevas asociaciones. Por último, con el

giro experimentado por el pensamiento sobre desarrollo que favorece a los sectores sociales como medios anteriormente olvidados pero efectivos para la reducción de la pobreza, los donantes sobrecargan a estos sectores. La sanidad, la educación y la administración pública suelen recibir más atención que otros sectores y más recursos de los que pueden absorber (véase el estudio de casos de Uganda). Los donantes luchan por el territorio, lo que implica malgasto y duplicación del potencial, y en ocasiones sin prestar la debida consideración a las restricciones de capacidad de absorción.

La asociación dirigida por los países también se ve obstaculizada por muchos otros factores que afectan a los receptores (Holmgren y Soludo, 2002), entre los que se incluyen: un compromiso político insuficiente o incierto con la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible, una capacidad de ejecución limitada y unos niveles bajos de dirección. Los donantes recurren a la asistencia para proyectos en lugar de para programas porque proporciona un entorno fiduciario fiable para canalizar los fondos de ayuda en entornos operativos normalmente caracterizados por unas administraciones públicas débiles y por la corrupción. Un informe del FMI y del Banco Mundial indica que la mayoría de los PPME aún no pueden realizar un correcto seguimiento de los gastos destinados a paliar la pobreza (Banco Mundial/FMI, 2001). La mayoría de los controles se centran en la adquisición de insumos, el desembolso y la auditoría de fondos, así como en el cumplimiento de las salvaguardas sociales y medioambientales, las cuales implican una serie de costes administrativos.

Cambio del desempeño de la asociación: Progresos y problemas

Diversos instrumentos ofrecen la posibilidad de impulsar una asociación dirigida por el país más eficaces. Estos instrumentos son: mecanismos de coordinación dirigidos por el país, alineamiento del apoyo de los donantes con los programas y la estrategia, formas más eficaces de prestación de la ayuda y la armonización de las prácticas y procedimientos de los donantes. Los estudios de casos de evaluación examinaron hasta qué punto

cada uno de ellos impulsa eficazmente la asociación dirigida por el país.²⁴

Coordinación dirigida por el país

Se ha informado de progresos hacia la coordinación de las actividades de asistencia por parte del país receptor en cuatro países de estudios de casos del MID (Bolivia, Ghana, Uganda y Vietnam). Tanto donantes como receptores indican que el número y la frecuencia de las actividades de coordinación y reuniones entre receptores y donantes que se encuentran en los países ha aumentado durante los últimos cinco años, si bien la eficacia y la eficiencia de las actividades adicionales han sido variadas.²⁵ En general, los gobiernos están desempeñando un papel más activo y la coordinación local de los donantes se ha intensificado. Por ejemplo, el primer sondeo realizado para el estudio de casos de Vietnam concluyó que el 97% de los encuestados consideraba que se había producido una mejora en las relaciones entre los socios de desarrollo gracias al MID (con un 64% que mencionaba explícitamente “una gran” mejoría).

El traslado de la sede de los encuentros de los Grupos Consultivos (GC) de las capitales de los países donantes a las de los países receptores ha supuesto una importante ruptura con las prácticas del pasado. Esto permite una mayor participación de las distintas ramas de gobierno y de una amplia serie de partes interesadas nacionales (como las organizaciones de la sociedad civil y las asociaciones del sector privado), y produce una mayor interacción con los socios externos. Las reuniones de GC y de mini GC o GC intermedios se celebran en Bolivia, Ghana, Uganda y Vietnam con la participación de todos los donantes, así como los grupos de partes interesadas no gubernamentales. Los donantes y el gobierno también realizan actividades de coordinación de proyectos específicos, de sectores o macro en cada país con distintos grados de frecuencia y de participación. La participación de las partes interesadas no gubernamentales del país en estos acontecimientos suele ser más esporádica. El gobierno y otras partes interesadas entrevistados para los estudios de casos de países también informaron que el personal de operaciones del

Banco Mundial sobre el terreno está mucho más comprometido que hace cinco años con el liderazgo del país en los procesos de coordinación de la asistencia y con la realización de consultas directas a otros representantes de los donantes. Sin embargo, persisten las quejas sobre la insuficiente consulta por parte de los equipos de las sedes principales a otros donantes.

En Uganda, el Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico (MFPED)

Cuadro 2.5 Principales obstáculos de las prácticas de los donantes en 11 países

Los funcionarios de los países receptores encuestados para el Grupo de estudio sobre las prácticas de los donantes del CAD OCDE identificaron los principales obstáculos, enumerados a continuación, impuestos por las prácticas de los donantes:

Clasificación	Descripción del obstáculo	Frecuencia con que se mencionó
1	No se ajusta a los sistemas y prioridades nacionales	11
2	Procedimientos de los donantes en los países asociados	10
3	Falta de coherencia entre los donantes	7
4	Exigencia excesiva en términos de tiempo (costes de transacción)	6
5	Retrasos en el desembolso	6
6	Falta de información	4
7	Falta de coherencia con los sistemas nacionales	3
8	Exigencias que sobrepasan la capacidad nacional	2

Fuente: P. Amis y Green, L. 2002. *Survey on Partners' Priorities and Perspectives on Harmonizing Donor Practices*. The University of Birmingham, Reino Unido: International Development Department, School of Public Policy. Esta encuesta se realizó a funcionarios del gobierno central, ministerios especializados, unidades de ejecución de proyectos y organismos pertinentes de la sociedad civil de Bangladesh, Bolivia, Camboya, Egipto, Mozambique, Pacífico Sur, Rumanía, Senegal, Tanzania, Uganda y Vietnam.

dirige con firmeza el proceso de coordinación de la asistencia, al actuar como principal supervisor de las actividades de los donantes y de los grupos de trabajo sectoriales. Todos los proyectos o programas financiados por los donantes deben ser aprobados por el Departamento de Coordinación de Ayuda y por un Comité interministerial de Desarrollo (con sede en el MFPED), el cual limita estrictamente la autoridad de los ministerios especializados para aceptar proyectos y programas financiados por los donantes que quedan fuera de los planes de inversión sectoriales o no se dirigen a áreas prioritarias identificadas por los planes de inversión sectoriales o no son coherentes con el Marco a Mediano Plazo para el gasto público (MTEF) del gobierno. El resultado ha sido un mayor alineamiento de las estrategias de asistencia a países de los donantes con las estrategias de desarrollo del gobierno.

Alineamiento del apoyo de los donantes

La falta de alineamiento de las estrategias de asistencia a países de los donantes con las

prioridades y estrategias de desarrollo de los países es el principal obstáculo que identificaron los países receptores en un reciente estudio (Véase el Cuadro 2.5 a continuación). En julio de 2001, tan sólo un tercio de los 46 países estudiados por la Secretaría del MID informó de algún tipo de mejora en la selectividad de los donantes.²⁶ Entre los países de estudio de casos, el alineamiento de los donantes con los DELP es mayor en Uganda y Vietnam. Un análisis sobre el enfoque del DELP realizado conjuntamente por el FMI y por el Banco Mundial a principios de 2002 concluyó que “casi todos los donantes han acordado en principio alinear sus programas con los DELP, si bien aún queda mucho por hacer para alcanzar este objetivo (FMI/AIF, 2002, p. 20).” Hay que admitir que el alineamiento no puede llevarse a cabo de la noche a la mañana, ya que los proyectos suelen durar entre tres y cinco años en una cartera de donantes. Aunque el proceso puede llevar un tiempo, eso no supone una excusa para no comenzar. El alineamiento de los donantes ha realizado sus mayores progresos en el ámbito sectorial a través del uso de instrumentos de asistencia conjuntos (tales como el apoyo presupuestario a través de los SWAP y los DELP).

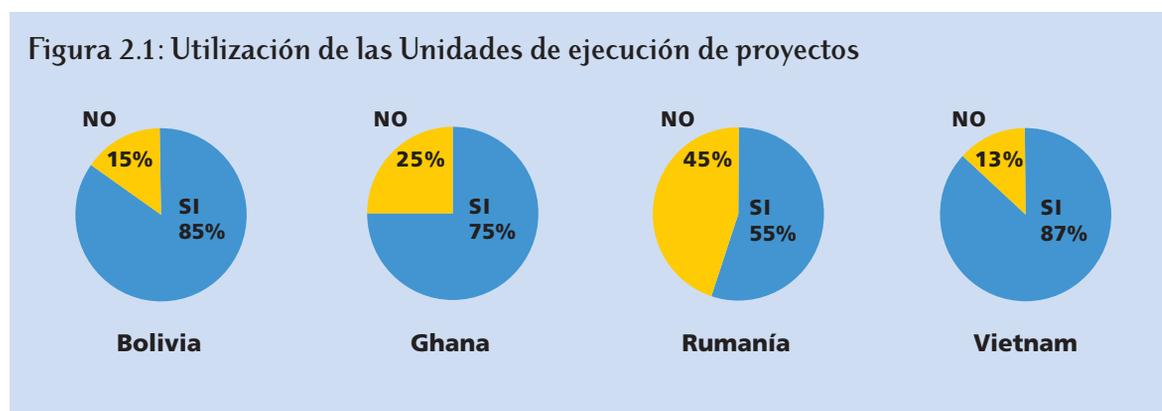
Muchos de los cambios observados en el comportamiento de los donantes en los países de estudio de casos y otros análisis se derivan de estos instrumentos que ejecutan la asociación dirigida por el país (Holmgren y Soludo, 2002). Los sondeos indican que los receptores prefieren generalmente un apoyo presupuestario y a programas frente a un enfoque de proyectos. Este “fondo de uso común” o “cesta de fondos” se ha promovido como una forma de impulsar la asociación dirigida por el país (Kanbur et al., 1999). Las iniciativas de uso conjunto se han puesto en marcha en Bolivia, Ghana, Uganda y Vietnam. Los defensores del enfoque de un uso común argumentan que ayuda a reducir la falta de simetría de rendición de cuentas e informativa en las relaciones entre donantes y receptores y que aumenta la eficiencia de la coordinación. El poner a los países receptores al mando en la selección, diseño, ejecución y rendición de cuentas de un programa podría reducir al mínimo los problemas de agruparlo en unos pocos sectores de moda.

Cuadro 2.6: Desventajas de las Unidades de ejecución de proyectos

- La dirección de las UEP está escasamente vinculada a la mayor parte de los demás organismos gubernamentales.
- La creación de capacidades en una UEP no fortalece necesariamente al ministerio en el que se encuentran.
- La selección y la composición de los equipos de asistencia técnica a través de las UEP tienden a representar las preferencias de los donantes más que las de los gobiernos.
- Las escalas salariales de las UEP suelen ser superiores a las de los gobiernos, lo cual ocasiona resentimiento y distorsiona los incentivos; y
- La presentación de informes sobre desembolsos es insuficiente.

Fuente: Gobierno de Uganda, Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico, *Poverty Eradication Action Plan* (Volumen III, diciembre de 2001).

Figura 2.1: Utilización de las Unidades de ejecución de proyectos



Podría tener como resultado una mayor sensibilidad sobre los problemas de capacidad de absorción y mejorar el aprendizaje colectivo que implica trabajar en actividades conjuntas en lugar de aisladas. Asimismo, podría reducir significativamente las cargas de los costes de transacción de la prestación de ayuda en comparación con los distintos proyectos que absorben el mismo volumen de asistencia que el fondo de uso común.

A pesar de los esfuerzos de coordinación, los proyectos siguen predominando sobre los programas, y la armonización de los procedimientos y prácticas de los donantes parece ser mínima. Incluso en Uganda, donde la asociación dirigida por el país parece haber avanzado más, los datos del gobierno indican que en 2001 la cartera de proyectos de asistencia era enorme y fragmentada, con 42 donantes distintos que suministraban asistencia a través de 524 proyectos y 825 acuerdos. En Bolivia, a pesar de los esfuerzos de coordinación, la asistencia por parte de los donantes continuó siendo muy dispersa y fragmentada, con 850 proyectos o programas.

Vías de suministro de la asistencia

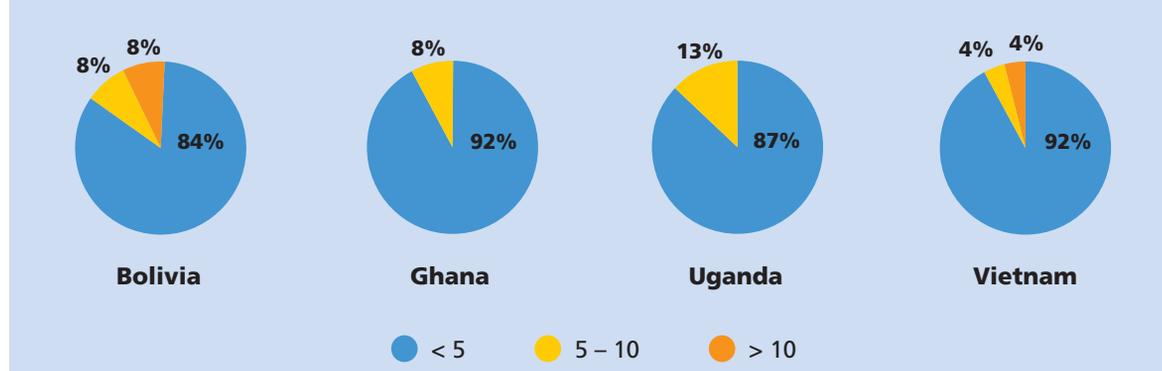
En todos los estudios de países, los donantes y los gobiernos expresaron su preocupación por las restricciones de capacidad del sector público, especialmente por el débil servicio funcional. Si bien se ha reconocido que se necesitan importantes reformas institucionales relativas a la gestión del sector público, la gestión de las finanzas públicas y la reforma de los salarios de los

funcionarios y que resultan fundamentales para que se produzcan cambios significativos, el ritmo de dichas reformas ha sido lento en todos los países. Como consecuencia, la Asistencia Técnica (AT) continúa siendo una vía importante de suministro de asistencia. Sin embargo, la forma en que se ha suministrado normalmente la AT ha contribuido a un ciclo vicioso donde el aumento de los salarios y de la confianza depositada en las Unidades de ejecución de proyectos (UEP) y los altos honorarios de los asesores han socavado la capacidad del sector público principal y desmoralizado a los funcionarios que cuentan con unos salarios bajos (cuadro 2.6). Los equipos de Ghana, Rumanía, Uganda y Vietnam recibieron quejas sobre una AT muy costosa orientada hacia el suministro y de calidad deficiente.

La utilización de las UEP y la oferta de incentivos salariales a su personal es negativa en los cinco países estudiados. La proporción de donantes encuestados que apoyaban las UEP variaba entre el 87 por ciento en Vietnam y el 55 por ciento en Rumanía (véase Figura 2.1). Como promedio, la mitad de los donantes que actualmente utilizan unidades de ejecución de programas/proyectos piensan seguir usándolas (todos los donantes encuestados en Vietnam planean seguir utilizando las UEP). Uganda es el único país en el que la mayoría de los donantes encuestados está preparando la eliminación definitiva de las UEP, de acuerdo con la política del gobierno.

Los donantes declaran que utilizan las UEP para mejorar la eficacia y eficiencia de la ejecución,

Figura 2.2: Misiones conjuntas de preparación/evaluación previa de los donantes durante los últimos 12 meses (% de los donantes que respondieron)



solucionar las dificultades de contratación y reducir la carga de trabajo de la escasa y poco cualificada plantilla sobre el terreno.

La oferta de incentivos salariales es una práctica ampliamente extendida en Ghana y Vietnam, donde, como promedio, el cincuenta por ciento de los donantes aumentaban los salarios y/o proporcionaban dietas, contratos de asesoramiento y otros pagos en especie a los nacionales que participaban en la ejecución. En los cinco países, la mayoría de los donantes declaró que esta práctica había aumentado o se había mantenido sin cambios durante el último año. El estudio de casos de Rumanía concluye que los incentivos salariales para los trabajadores de las UEP, ubicadas normalmente en el ministerio especializado pertinente, han tenido un impacto desmoralizador en el resto del personal. Los donantes ofrecen incentivos salariales por las mismas razones que utilizan UEP. Entre otras razones se encuentran: la presión ejercida por las sedes principales de los donantes para que la ejecución sea rápida; que es una práctica común de otros donantes; la reticencia por parte del gobierno a resolver este asunto y la presión ejercida por parte del gobierno receptor para contar con incentivos.

Uno de los puntos favorables del suministro de la asistencia es la disminución de la dependencia de la asistencia técnica internacional. Prácticamente todos los donantes encuestados de Bolivia, Ghana, Rumanía y Uganda destinan menos del 20 por

ciento de desembolso anual a asistencia técnica contratada en el ámbito internacional o local, y la mayoría de estos donantes indicó un aumento de la proporción de asistencia técnica contratada en el ámbito local durante los cinco últimos años. Esto refleja su reconocimiento de que los asesores locales conocen mejor la realidad y las condiciones del país y que, en la mayoría de los casos, resultan más eficientes en relación con los costes que los asesores internacionales.

Las trabas impuestas por las prácticas de los donantes

Esta evaluación ha confirmado las conclusiones del sondeo del CAD OCDE (comentadas anteriormente en el Cuadro 2.5), de que las prácticas y procedimientos de los donantes representan un obstáculo significativo a la asociación dirigida por el país. Aunque muchos donantes apuntan hacia cambios de sus procedimientos y normas administrativas, las pruebas de los estudios de casos y del sondeo indican que apenas se observan mejoras en los países receptores. Tres tipos de prácticas (el número y tipo de misiones, el diseño de proyectos y la armonización de los procedimientos de los donantes) se muestran como áreas que ofrecen un mayor ámbito para mejorar.

a) Misiones de los donantes

Una gran cantidad de misiones de preparación/evaluación previa de las sedes principales de los

donantes continúa reduciendo los recursos humanos y de tiempo de los países receptores, además de contribuir a unos altos costes de transacción en la gestión de la asistencia. En los países estudiados, los donantes no han reducido durante los últimos cinco años el número de misiones que emprenden desde sus sedes principales. Durante los últimos doce meses, el 90 por ciento de los donantes encuestados en Rumanía, el 75 por ciento en Uganda y el 50 por ciento en Vietnam había emprendido más de cinco misiones. El Banco Asiático de Desarrollo emprendió 30 misiones en Vietnam, el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF) entre 10 y 20 misiones en Rumanía, y Ireland Aid 12 misiones en Uganda. El Banco Mundial

emprendió más de 10 misiones durante los últimos 12 meses en cada uno de los tres países.²⁷

b) *Proyectos y programas conjuntos*

Los movimientos por parte de los donantes hacia proyectos y programas cofinanciados (como los acuerdos de SWAP, de cestas de fondos y de cofinanciación) han sido limitados en los países. En Bolivia, 6 de 13 donantes (Países Bajos, Suecia, Suiza, PNUD, RU y UNICEF) respondieron que más del 40 por ciento de su desembolso anual total durante los dos últimos ejercicios fiscales se destinó a operaciones cofinanciadas. Por el contrario, en Vietnam, tan sólo un donante de 23 había destinado más del 40 por ciento de su desembolso total a operaciones cofinanciadas. Los

Cuadro 2.7 Esfuerzos recientes de armonización a escala mundial y nacional

A escala mundial

Los presidentes de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BDM) se han estado reuniendo dos veces al año desde mediados de los noventa para debatir temas comunes, como la respuesta al Informe de 1996 del Grupo de estudio del BDM *Saving a Changing World*, que apostaba por una mayor armonización de las políticas y procedimientos de los BDM. Esto llevó a la creación de grupos de trabajo conjuntos dedicados a la adquisición, valoración medioambiental, gestión financiera y evaluación. Entre los logros se incluye el acuerdo sobre los documentos de oferta estándar y normas y buenas prácticas para la evaluación y gestión financiera. A finales de 2000, se creó el Grupo de estudio sobre las prácticas de los donantes del CAD/OCDE para identificar y documentar los cambios producidos en las prácticas de los donantes que pudieran reducir las cargas sobre los gobiernos receptores e impulsar la coordinación de la asistencia dirigida por los receptores. En abril de 2001, el Comité para el Desarrollo del Banco Mundial y del FMI solicitó que se desarrollase un marco general, incluyendo planes de acción dentro de un marco temporal para progresar en la armonización de los procedimientos y políticas operativos relacionados con la gestión financiera, el abastecimiento y la valoración medioambiental. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo está armonizando y simplificando los procedimientos y políticas operativos de los fondos y programas de la ONU.

A escala nacional

Varios donantes están apoyando esfuerzos de armonización dirigidos por el país en países seleccionados: El Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Japonés de Cooperación Internacional y ocho donantes bilaterales con opiniones semejantes de Vietnam y la Alianza Estratégica con África (PSA) –centrada en el apoyo presupuestario– en Etiopía (junto con el Banco), Ruanda y Senegal. Se están celebrando otros debates con Bangladesh, Bolivia, Camboya, Honduras, Islas del Pacífico, Jamaica, Kenya, Marruecos, Nicaragua, Níger, Papúa Nueva Guinea, República de Kirguisa, Tanzania y Zambia. Se espera que estos países piloto estimulen el progreso habitualmente lento a escala internacional. El Foro de alto nivel sobre armonización, celebrado en Roma entre el 23 y el 25 de febrero de 2003 supuso un desafío para que el liderazgo de los donantes y los países asociados experimentase un progreso significativo.

Cuadro 2.8: Tres donantes, tres grupos de procedimientos, ninguna construcción

Un proyecto de construcción de Bolivia demuestra el alto coste de las actuales prácticas de los donantes. Tres importantes donantes del sector sanitario acordaron cofinanciar la construcción de un edificio. El ministerio puso el terreno, pero cada donante tenía sus propios procedimientos, lo que dificultó la consecución de un enfoque común sobre la construcción. Los tres donantes no podían reunir sus contribuciones en un fondo común, porque las normas de los organismos implicados prohibían la canalización de fondos hacia otros organismos. Un donante no requería la adjudicación de la obra mediante concurso, pero los otros dos sí. Ninguno de los organismos podía aceptar los procedimientos de ninguno de los otros, y dos de ellos no estaban dispuestos a adoptar las normas bolivianas.

Se consideró un enfoque “temático”. Un donante financiaría el diseño, otro los trabajos de construcción y el tercero podía encargarse del equipo. Como alternativa, para evitar que un organismo le echase la culpa a otro si algo salía mal, se propuso que cada donante financiase la construcción de plantas concretas y que adquiriese los materiales y contratase a los constructores de acuerdo con sus propias normas y procedimientos. Esto habría prolongado enormemente el período de construcción.

Después de largos debates, uno de los donantes se retiró del proyecto y los otros dos firmaron un acuerdo sobre sus intenciones de construir el edificio. Tras las revisiones de las normativas y numerosos encuentros de coordinación, el donante que realizaba la menor aportación aceptó las normas del otro donante.

Dos años después, aún no se ha puesto la primera piedra.

Fuente: Estudio de casos de Bolivia.

donantes de Bolivia también indican que la cofinanciación no implica necesariamente una sólida cooperación y que existen factores cualitativos que determinan las relaciones entre gobiernos y donantes.

La mayoría de los donantes indica que el número de misiones conjuntas de preparación/evaluación ha aumentado o se ha mantenido sin cambios durante los cinco últimos años. El Banco Mundial y el RU indican que al menos el cincuenta por ciento de sus misiones para los países de estudio de casos se realizaron conjuntamente con otros donantes. Sin embargo, las misiones conjuntas en realidad son muy escasas, con un promedio en la mayoría de los países de menos de tres misiones por donante. Por otra parte, las misiones conjuntas se concentran en los pocos sectores en que está en marcha un SWAP o un acuerdo de cofinanciación y/o cesta de fondos. (Figura 2.2)

Se puede observar la aparición de una leve tendencia positiva de las misiones conjuntas de seguimiento, supervisión y evaluación. En torno a la mitad de los donantes encuestados en Bolivia, Uganda y Vietnam declara un aumento de dichas misiones durante los últimos cinco años.²⁸ En Ghana, el número de misiones conjuntas de evaluación y seguimiento ha seguido siendo escaso durante los últimos cinco años, ya que más de la mitad de los donantes encuestados indican que no se ha producido ningún cambio y dos (la FAO y Países Bajos) que se ha producido un descenso.²⁹

c) Simplificación y armonización de los procedimientos

Los donantes se han esforzado considerablemente por debatir sobre la armonización de sus procedimientos. El Cuadro

A pesar de estas iniciativas, los progresos en cuanto a armonización de los procedimientos son muy lentos. El número de informes sobre finanzas y progresos requeridos por los donantes de los ministerios especializados continúa imponiendo cargas muy importantes sobre los gobiernos. En Bolivia, Ghana y Rumanía, por ejemplo, el 60 por ciento de los donantes encuestados exigen cuatro informes o más por proyecto al año. En Bolivia, la mitad de los donantes (CAF, Dinamarca, España,

Países Bajos, PNUD y Suecia) declaran que en realidad la cantidad de informes exigidos ha aumentado durante los últimos cinco años, mientras que la mayoría de los donantes de Ghana y Rumanía indican que la tendencia se mantuvo sin cambios. Tanto en Uganda como en Vietnam, donde la mayoría de los donantes requiere menos de cuatro informes al año, algunos donantes encuestados (el 43% en Uganda y el 20% en Vietnam) pueden indicar un descenso del número de informes que exigían al gobierno. En ambos países, y especialmente en Uganda, esto refleja la confianza cada vez mayor por parte de los donantes en la capacidad de gestión del gasto y las finanzas, los sistemas de control y el compromiso del gobierno.

Si bien se trata de casos aislados en los que los donantes de Bolivia, Ghana y Uganda han adoptado formatos comunes de presentación de informes aprobados y preparados por el gobierno, esto ha sucedido principalmente en sectores en los que existe un SWAP o un acuerdo de cofinanciación de varios donantes. En Ghana, los siete donantes que declararon haber adoptado un formato aprobado por el gobierno (Banco Mundial, CE, DANIDA, EE.UU., Países Bajos, PNUD y RU) participan en el SWAP del sector sanitario o en acuerdos de financiación común, mientras que los cuatro donantes que han adoptado el formato del gobierno en Uganda participan en los SWAP de educación y salud. Tal y como se destacó en el estudio de casos de Uganda, los donantes que proporcionan apoyo presupuestario de manera sectorial o general son más propensos a aceptar los procedimientos del gobierno, y más aún en sectores en los que se ha consolidado un proceso de análisis sectorial conjunto. Los donantes que no han adoptado formatos comunes entre gobiernos y donantes para la presentación de informes suelen ser aquellos cuyas sedes principales cuentan con políticas y normativas que limitan su capacidad para avanzar hacia un apoyo presupuestario o para participar en instrumentos como los SWAP.³⁰

La armonización ha sido especialmente lenta en el área de normas de adquisición. La mayoría de los donantes encuestados en Ghana, Rumanía,

Vietnam y Uganda indican no haber adoptado normas de adquisición comunes para los donantes. En Ghana, por ejemplo, sólo dos donantes (Países Bajos y Reino Unido) han adoptado las normas de adquisición de otros donantes: ambos utilizan las del Banco Mundial. Se han observado situaciones similares en otros países, donde sólo uno o dos donantes han adoptado las normas de adquisición de otros donantes. En Vietnam, el BAsD y el Banco Mundial están armonizando sus procedimientos. En su mayoría, sin embargo, las estrictas políticas de las sedes principales de los donantes y los complejos intereses económicos y políticos que intervienen en los países donantes han dificultado la labor de armonización entre los propios donantes. Tal y como se indicó en el estudio de casos de Bolivia, parece especialmente costoso e irracional que los países miembros de la Unión Europea, que cuentan con nueve representaciones en Bolivia, incluida la CE, no hayan coordinado ni armonizado los procedimientos entre sus miembros en mayor medida. El Cuadro 2.8 ilustra gráficamente los costes que pueden imponer los procedimientos de adquisición y procedimientos relacionados de los distintos donantes.

Seguimiento y evaluación del desempeño de la asociación dirigida por el país: Romper con el pasado

Para romper con el pasado y realizar verdaderos avances en el principio de asociación dirigida por el país se requiere un seguimiento serio. Esto incluye la elaboración de clasificaciones y calificaciones de los donantes y los receptores sobre elementos fundamentales del principio de asociación dirigida por el país, de forma que todos los socios dispongan de la información necesaria para perfeccionar y mejorar sus políticas y prácticas. Deberán evaluarse todas las partes, en análisis conjuntos del desempeño diseñados y evaluados en cooperación por ambas partes de la asociación. Un primer paso sería armonizar los criterios existentes entre los organismos de asistencia y llegar a un acuerdo sobre un grupo de indicadores de “prácticas internacionales óptimas” de asociaciones

Cuadro 2.9: Seguimiento independiente del desempeño de los donantes: El experimento de Tanzania

En Tanzania se ha realizado una serie de esfuerzos para mejorar las relaciones de asistencia desde 1995, cuando una evaluación independiente, financiada por el gobierno danés tras un acuerdo con el gobierno de Tanzania, realizó una serie de recomendaciones concretas para el gobierno y los donantes. Se llegó a un acuerdo entre el gobierno y los países nórdicos sobre el modo en que podía mejorarse la relación de la asistencia que llevó a un debate más amplio con la comunidad donante sobre las medidas concretas que había que dar. En la reunión del Grupo Consultivo celebrada en 1999, se acordó en principio que debería instaurarse un proceso independiente de seguimiento de las relaciones de la asistencia. A dicho acuerdo, le siguió en 2000 la elaboración de la Estrategia de Asistencia de Tanzania (TAS), para regir la relación de asistencia existente entre el gobierno y sus socios de desarrollo. En la reunión del Grupo Consultivo celebrada en 2000, se acordó que la ejecución de la TAS incluiría una evaluación y seguimiento independientes del desempeño de los donantes, así como del desempeño de Tanzania.

Desde entonces, la Fundación para la Investigación Social y Económica, una ONG de Tanzania independiente, ha sido designada para trabajar como intermediario honesto coordinando el seguimiento independiente, con la financiación de los donantes coordinados por el PNUD. El Grupo Independiente de Seguimiento consta de dos expertos tanzanos, tres expertos de los países donantes y uno de otro país del continente africano. Todos los miembros del grupo se seleccionaron basándose en su independencia del gobierno tanzano y de las administraciones de los donantes. El trabajo del grupo comenzó a principios de 2002, y su informe se presentó en la reunión del Grupo Consultivo celebrada en diciembre de 2002. Todas las partes están comprometidas con el apoyo al trabajo del grupo hasta finales de 2003, período tras el cual se volverá a estudiar la situación teniendo en cuenta la experiencia obtenida.

Fuente: UNCTAD, 2002; Helleiner 2000.

eficaces. El segundo paso sería diseñar acuerdos institucionales o estructuras de dirección para normalizar dichos indicadores.

Una evaluación independiente en el ámbito del país, junto con la posible supervisión del comportamiento de los donantes por parte de los órganos legislativos nacionales, podría ser un poderoso medio para garantizar la transparencia y responsabilidad de donantes y receptores. Actualmente, Tanzania está experimentando una forma nueva de evaluación independiente de las relaciones de asistencia (Cuadro 2.9). Compensa explorar más éste y otros experimentos. Los encuestados en varios estudios de casos sugirieron el mecanismo de los Grupos Consultivos o las reuniones de los SWAP como posibles foros para analizar el desempeño de los donantes (creando, por ejemplo, una “tarjeta informativa de donante” anual). Se podría cuantificar un gran número de indicadores

posibles de las asociaciones dirigidas por el país y combinarlos en un índice compuesto de asociaciones de desarrollo eficaces. El impacto del índice en las variables de los efectos, como los ODM, tendría que estudiarse más detenidamente.

Conclusiones sobre la asociación dirigida por el país

¿Funciona la asociación dirigida por el país en la práctica? Sin duda, la respuesta es sí. Existen pruebas de que durante los cinco últimos años las actividades de coordinación de donantes y receptores han aumentado en número y frecuencia. Los progresos han sido muy irregulares entre los donantes, entre los países y entre los distintos elementos o instrumentos del principio de asociación dirigida por el país, así como entre los sectores de cada uno de ellos. Las políticas, normativas y estructuras de incentivos de las sedes principales de los donantes marcan límites sobre la

medida en la que las oficinas fuera de la sede de donantes pueden cambiar su comportamiento. Si bien es cierto que hay más misiones conjuntas de evaluación, más formatos conjuntos de presentación de informes y un mayor seguimiento conjunto, también lo es que estas operaciones suelen limitarse a unos pocos sectores (populares), especialmente a los sectores sociales. La armonización de normas y procedimientos, especialmente los relativos a la adquisición, continúa siendo un problema importante. Los donantes todavía trabajan a través de unidades de ejecución distintas, dentro o fuera de los ministerios especializados, y proporcionan una asistencia técnica dirigida por el suministro.

Además de los esfuerzos conscientes de los donantes y receptores para afrontar la plétora de restricciones burocráticas, las reformas más fundamentales deben centrarse en la creación de una estructura para institucionalizar y sostener la coordinación de la asistencia orientada hacia el liderazgo del país. Tres elementos más importantes de esta infraestructura son la aceleración de los mecanismos que promueven la financiación de uso público, la creación de capacidades impulsada por la demanda y un seguimiento y evaluación eficaces que ejerza una presión conjunta sobre los asociados que no se atengan a los mismos. Otros dos elementos interrelacionados que se aplican a ambos grupos de socios son la transparencia y la confianza mutua. Estas consideraciones se ponen de relieve de manera más explícita en el estudio de casos de Vietnam, en el que los interlocutores declararon que la confianza y las relaciones laborales personales constituían factores fundamentales para la creación de una asociación eficaz dirigida por el país. Por lo que respecta a los donantes, esto incluía la competencia del personal, la utilización a largo plazo de “verdaderos expertos”,

la comunicación y la distribución de la información (en vietnamita). Para el gobierno, esto incluía la compensación del personal, el compartir la información, la contratación de personal a largo plazo, el idioma y otros conocimientos. Una prioridad relacionada entre las partes interesadas de Vietnam es la transparencia. Un interlocutor indicaba que el Banco Mundial debería incluir la *transparencia como el quinto principio del MID*, argumentando que la forma más eficaz de mejorar la eficiencia de la AOD y de reducir la corrupción era facilitar la implicación de expertos locales independientes. El estudio de casos de Bolivia concluyó que la confianza no sólo es importante en las relaciones entre los asociados internacionales y las partes interesadas nacionales, sino también en las relaciones entre los propios organismos de cooperación internacional. Por consiguiente, la ejecución del MID presupone la existencia de esfuerzos continuos destinados a volver a crear una confianza en todos los niveles y entre las partes interesadas.

Las asociaciones intensificadas suponen inevitablemente mayores exigencias para la plantilla y para las capacidades institucionales de los países receptores, puesto que requieren una gran inversión en capacidades nacionales y un hábil programa para mantenerlas. Con mayores capacidades, un país receptor no sólo estará mejor equipado para desarrollar su propio DELP u otros marcos de desarrollo a largo plazo, sino que también podrá asumir la función de un socio en mayor igualdad de condiciones, superando las asimetrías que caracterizan las relaciones entre donantes y receptores. Los donantes pueden impulsar las condiciones previas adecuadas para la propiedad del país si permiten que el país receptor determine dónde y a partir de qué fuente desea aumentar las capacidades.



Los principios del MID en su conjunto: Interacción e impacto

El MID es algo más que los cuatro principios que lo forman. En primer lugar y lo que es más importante, trata de reunir dichos principios en un solo conjunto o marco general, otorgándoles toda la importancia. Por consiguiente, ha proporcionado a todos los donantes y receptores de ayuda una estructura común para dar forma a sus estrategias, políticas y programas. El país en el que el potencial de este conjunto es más evidente es Uganda y en Ghana resulta manifiesto en el sector sanitario. En segundo lugar, el MID, al centrarse en la reducción de la pobreza, le recuerda a los agentes del desarrollo muchos de los objetivos y procesos que han formado parte del trabajo sobre desarrollo durante mucho tiempo, pero que habían sido descuidados en las últimas décadas con las crisis de estabilización, ajuste y crecimiento. El MID trata de reequilibrar el enfoque sobre el desarrollo y corregir los principales defectos de la gestión de la asistencia de los últimos años. El MID ha tenido este efecto al menos hasta cierto punto en todos los países de estudio de casos. En tercer lugar, el respaldo del Banco Mundial a los principios y procesos del MID ha aumentado su visibilidad y aplicación. De hecho, otros organismos de la ONU, así como los bancos de desarrollo bilaterales y multilaterales, han afirmado su apoyo al MID y a los DELP.

La secuencia de principios del MID puede producirse en diversos sentidos. El estudio de casos de Uganda, que se basa en la experiencia del país, indica que primero se da la propiedad del país, seguida por un marco de desarrollo holístico a largo plazo, posteriormente por la asociación dirigida por el país y finalmente por la orientación hacia los resultados. Un estudio reciente sobre la propiedad de los proyectos y programas de la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) en tres países de África oriental (Kenya,

Tanzania y Uganda) concluye que la transparencia y la confianza mutua vienen primero, seguidas del establecimiento de una asociación dirigida por el país. Sólo entonces estarán preparados los donantes para permitir que el país receptor tenga una propiedad y gestión significativa del proceso de asistencia (Anderson, et al. 2002, p. 4).

Complementariedad y tensiones de los principios del MID

Existen complementariedades importantes entre los elementos del MID: Los principios se refuerzan mutuamente y estaban pensados para ser ejecutados juntos. Los estudios de casos de países demostraron que la propiedad del país es necesaria para conseguir una asociación eficaz dirigida por el país, pero ni la propiedad del país ni la asociación dirigida por el país son suficientes por sí solas. Para embarcarse en un conjunto amplio de reformas económicas, sociales y políticas es fundamental un enfoque holístico a largo plazo. Asimismo, se necesita una orientación hacia los resultados para que el progreso se caracterice por la responsabilidad y por un mayor desempeño. Los estudios de casos también demostraron que el progreso relativo al principio de los resultados está vinculado al nivel de apropiación de la agenda de desarrollo por parte del país y la medida en que controle la función de seguimiento y de evaluación nacional. Tal y como se observa en Uganda, la propiedad es fundamental para la sostenibilidad del marco holístico a largo plazo del país, el Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PEAP).

Sin embargo, también existen tensiones entre dichos elementos que suelen ocultarse. Estas tensiones se derivan del propio proceso de desarrollo y suponen los problemas que el MID

trata de solucionar. Hay que reconocer y gestionar estas tensiones para que no frustren las buenas intenciones del MID y del DELP.

Una de ellas se produce entre la propiedad del país y la asociación. La propiedad del país implica una situación en la que el equilibrio de la toma de decisiones se encuentra en manos del gobierno y de otras partes interesadas del país que reciben financiación externa. La asociación implica que dos o más partes trabajen conjuntamente para lograr unos efectos deseados. Por consiguiente, sin los principios del MID, un aumento de la “asociación” puede conllevar una disminución de la “propiedad”. Al impulsar la asociación dirigida *por el país*, el MID anima a los gobiernos a que sólo acepten la asistencia externa que sea conforme con las políticas del país. Por otra parte, fomenta que los organismos de asistencia para el desarrollo alineen su asistencia con las estrategias propiedad del país en lugar de imponer condiciones creadas en las sedes principales de los donantes. La tensión existente entre la propiedad y la asociación proviene en gran medida de la asimetría de poder entre el país receptor y los donantes. Dado que los donantes de ayuda son responsables ante sus directorios u órganos legislativos, deben exigir el cumplimiento de ciertas condiciones en la utilización de sus fondos. Es posible que dichas condiciones no siempre coincidan con los deseos de los gobiernos que reciben la ayuda. A pesar de los argumentos en contrario, los receptores nunca están completamente “al mando”. La clave en cualquier paradigma de la gestión de la asistencia es la medida (y condiciones) en que los donantes ceden la toma de decisiones a los receptores sobre el modo de uso de la asistencia. El MID trata de corregir un desequilibrio en dicha relación desplazando la responsabilidad a los receptores. Esto ha ocurrido en distinta medida en cada uno de los estudios de casos. Sin embargo, la “asociación dirigida por el país” no ha eliminado en ningún caso la tensión entre la propiedad y la asociación. Los estudios de casos están repletos de ejemplos de prolongadas tensiones entre los países receptores y los donantes sobre temas como la sanidad (Vietnam), la reforma de los servicios públicos (Ghana) y la erradicación de los cultivos de coca (Bolivia). Cuando estas tensiones se han

gestionado correctamente ha sido porque el gobierno ha tomado la iniciativa de crear una serie de mecanismos e invitar a los donantes a participar (como es el caso de los Grupos sectoriales de trabajo en Uganda).

Existe otra tensión entre el enfoque a largo plazo y el énfasis en los resultados. “Largo plazo” en desarrollo puede significar diez años o más, pero las presiones políticas en los países que suministran asistencia suelen exigir indicadores de resultados en el plazo de uno año o dos años. A pesar del horizonte de los ODM en 2015, la “gestión de los resultados” ha pasado a implicar un horizonte temporal mucho más corto. También pueden producirse tensiones en la medición de resultados significativos, sobre todo a corto plazo. Normalmente, sucede que cuanto más cuantitativos son los indicadores de resultados y a más corto plazo, menos tienen que ver con el impacto de la asistencia. Los indicadores a corto plazo no reflejan necesariamente una causalidad, una relación que puede quedar oculta debido al entusiasmo por mostrar efectos positivos. Por otra parte, en la medida en que el énfasis en los resultados se coloque en los niveles de objetivos y efectos, éste *apoyará* el enfoque holístico a largo plazo. El centrarse en los efectos de sanidad, por ejemplo, requiere la adopción de una perspectiva que vaya más allá de los proyectos, hacia iniciativas en otros sectores, como la educación y el agua, y viceversa. Por ejemplo, la educación sanitaria es un importante componente de los proyectos hidrológicos de Uganda. Por consiguiente, las partes interesadas se ven forzadas a observar las relaciones intersectoriales, a “ver entre los compartimentos estancos sectoriales”.

Una tercera tensión implica la posible divergencia entre la necesidad de un marco de desarrollo holístico a largo plazo y la realidad de la toma de decisiones económicas en una economía de mercado democrática. Aunque hay quien piensa que el MID implica una forma de planificación indicativa, esto no es adecuado para las economías de libre mercado y el discurso democrático. Las experiencias de los seis países de estudio de casos indican que la planificación al estilo del MID y de los DELP es bastante coherente con los mercados

libres y con la participación amplia de la población, incluso en elecciones nacionales.

Entre la propiedad y la participación existe otra tensión. Puede resultar muy útil para los gobiernos realizar consultas generalizadas a sus ciudadanos sobre programas y estrategias de desarrollo. Sin embargo, este proceso es costoso, requiere mucho tiempo, y podría no dar como resultado unas preferencias con una definición clara. De hecho, bien podría provocar un conflicto, porque los intereses enfrentados exigen

enfoques diferentes. El MID reconoce que los gobiernos electos deberían ser responsables en última instancia de la toma de decisiones políticas y deberían decidir el alcance de las consultas, sopesando el tiempo necesario para la realización de una amplia consulta y el riesgo de que esto pudiese generar expectativas que inevitablemente decepcionarán a algunos grupos, tal y como ocurrió con los participantes en las “Consultas sobre el MID” de Rumanía en 1999. Una vez más, se trata de una cuestión de equilibrio, entre acción y consulta extensiva.

Tabla 3.1 Complementariedad y tensiones entre los principios del MID

	Holístico a largo plazo	Propiedad del país	Asociación dirigida por el país
Holístico a largo plazo			
Propiedad del país	<i>Complementariedad</i>		
	Vincula la estrategia a la visión política		
	Crea consenso y sostenibilidad		
Asociación dirigida por el país	<i>Complementariedad</i>	<i>Tensión</i>	
	Holística: división del trabajo entre los asociados	La asociación dirigida por el país implica una responsabilidad y una rendición de cuentas	
	A largo plazo: amplio apoyo a los ODM entre los asociados	compartidas	
Orientación hacia los resultados	<i>Complementariedad</i>	<i>Tensión</i>	<i>Complementariedad</i>
	El interés por los resultados apoya la visión holística a LP al requerir un seguimiento de los resultados en todos los sectores relacionados	Lleva a un escrutinio y responsabilidad del gobierno que podría encontrar resistencia	La orientación hacia los resultados genera un aumento de la objetivo de los asociados externos
	<i>Tensión</i> Indicadores a largo plazo difíciles de medir a corto plazo	Puede estar compensado por una amplia propiedad que incluya a partes interesadas no gubernamentales	
	El enfoque holístico puede derivarse en una multiplicación de los objetivos		

En la Tabla 3.1 se resumen éstas y otras complementariedades y tensiones potenciales entre los principios del MID.

La función del DELP en la ejecución de los principios del MID

La ejecución de un grupo de principios de desarrollo requiere un plan que traduzca estos principios en acciones, así como una serie de procesos institucionales que posibilite la asignación de recursos y puesta en marcha de éstas. Los principios del MID por sí solos no podían proporcionar estos elementos de movilización, pero en los países de ingreso bajo ha aparecido el DELP para cumplir dicha función. No sólo proporciona un marco para la visión global holística, sino también un plan de acción vinculado a los procesos de seguimiento nacionales, al presupuesto y a los sistemas de suministro del gobierno. En cuanto a los procesos, el DELP proporciona campos específicos para la aplicación del principio de propiedad del país del MID, en el diagnóstico de la pobreza, el establecimiento de prioridades y el seguimiento y elaboración de presupuestos participativos (véase el Cuadro 3.1). Si bien al DELP aún le queda bastante por hacer para materializar todo este potencial, se han producido considerables progresos respecto a la situación anterior.

En los seis países en que se han estudiado casos, algunos elementos del enfoque del MID ya estaban en marcha antes del lanzamiento oficial del MID y del DELP. La mayoría tenían en marcha una o más estrategias a largo plazo, cierto grado de identificación de la estrategia por parte del país, y algo de experiencia en los procesos participativos. Bolivia, Burkina Faso, Ghana y Uganda disponían de estrategias de ámbito estatal o sectorial. Rumanía y Vietnam contaban con tradiciones ligeramente diferentes de planificación central a largo plazo y de mecanismos de consulta pública a través del mecanismo gubernamental oficial. El problema no era la falta de planes y visiones a largo plazo sino su confusa proliferación.

En la mayoría de los casos, estos procesos similares a los del MID tenían una eficacia limitada. Las

estrategias a largo plazo rara vez eran amplias y holísticas. Carecían de un seguimiento basado en los resultados, el proceso de consulta era esporádico y restringido, y la propiedad del país era limitada. El apoyo de los donantes era fragmentado y disperso. Los planes y estrategias carecían de una ejecución y tenían escasa credibilidad entre el gobierno, los donantes o el público en general. Existían elementos del MID, pero éste no se ejecutaba en su totalidad. Los procesos similares a los del MID eran más eficaces en el contexto de los enfoques de cobertura sectorial (SWAP), aunque éstos solían limitarse a sectores específicos como la

Cuadro 3.1 Elaboración participativa de los presupuestos y el DELP

El análisis de las experiencias de uno de los aspectos fundamentales de los procesos participativos del DELP, la presupuestación participativa (PP), ha puesto de manifiesto tanto las prácticas óptimas como los fracasos. Al reformular tanto el contenido sustantivo de los presupuestos públicos como el proceso de la política presupuestaria en los países en vías de desarrollo, la PP puede apoyar la reducción de la pobreza, la justicia social, la participación de los ciudadanos y el aprendizaje público, así como crear una confianza en las instituciones públicas incipientes o precarias. Sin embargo, los procesos participativos que destacan la participación de la sociedad civil al tiempo que dejan al margen la función de los órganos legislativos pueden socavar un contrapunto institucional del poder ejecutivo. Asimismo, los procesos participativos corren el riesgo de ser secuestrados por los grupos de interés o elites locales, o bien convertirse en motivo de conflicto distributivo. Según el análisis realizado, la consecución de los beneficios de la PP requiere que los gobiernos, la sociedad civil y los órganos legislativos deseen y sean capaces de desempeñar sus correspondientes funciones. Los agentes externos pueden apoyar mejor la introducción paulatina de programas de PP ayudando a todas las partes interesadas del país a crear sus capacidades para participar de forma eficaz.

Fuentes: Bonaglia, de Macedo y Bussolo 2001 y Heimans 2002

Educación y la Sanidad, en los que las capacidades y los datos eran más adecuados.³¹

Rumanía supone un interesante ejemplo de trayectoria de un país piloto del MID que no contaba con un DELP. El estudio de casos indica que, a pesar del reconocimiento de los beneficios de una política más abierta y consultiva, el entusiasmo inicial por la institucionalización de las “Consultas sobre el MDI” en 1999 posteriormente decayó. Existen diversas razones por las que ocurrió eso, como el cambio de gobierno, los cambios ministeriales y la preocupación de los dirigentes políticos por los preparativos para su adhesión a la UE y la OTAN. Sin embargo, una queja común de los participantes de 1999 es que las consultas sobre el MID tuvieron unos altos costes de transacción y pocos resultados concretos. Se necesitaba un vehículo que tradujese los principios en acciones. Las visiones, objetivos y metas eran esencialmente listas de pretensiones sin prioridades de acción ni de recursos: “Rumanía tiene suficientes planes... no necesitamos más estrategias. Ahora, lo que realmente se necesita es ejecución y resultados” (Estudio de casos de Rumanía).

En Uganda, los principios del MID estaban en marcha bastante antes del inicio del MID y del DELP, y se articulaban a través de un plan de acción conocido como Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PEAP). El PEAP generó SWAP y el Marco a mediano plazo para el gasto público (MTEF) los hizo operativos en un presupuesto anual (durante un período continuo de 3 años).³² Por consiguiente, se puso en marcha una serie de instrumentos en respuesta a la adopción de nuevos principios. Cuando Uganda se convirtió en uno de los países piloto del MID en 1999, las autoridades declararon: “el PEAP es el MID”. Asimismo, cuando se hizo necesario elaborar un DELP provisional y completo como condición para la reducción de la deuda según la iniciativa reforzada para los PPME, un resumen del PEAP pasó convertirse en el DELP.³³ El alineamiento de los donantes con el DELP ya era evidente en el aumento de coordinación de los donantes y del apoyo presupuestario. Existen muchas razones del relativo éxito del PEAP de Uganda, entre las que se encuentra el interés por la

ejecución y la responsabilidad, el fuerte liderazgo político y la buena coordinación de los donantes, esto es, un marco similar al MID y un plan de acción similar al DELP.

Las visiones, objetivos y metas eran esencialmente listas de deseos sin prioridades de acción y de recursos

¿Podrían haber desempeñado otros mecanismos la función del DELP en la ejecución de los principios del MID? Los datos del estudio de casos de Ghana indican que si bien *Visión 2020*, la Estrategia Nacional para el Desarrollo Sostenible (NSSD) y otras estrategias de reducción de la pobreza fueron importantes precursores del DELP, también es cierto que carecían de datos sobre ejecución y de una vinculación a los recursos. Las alternativas que tuvieron más éxito fueron los SWAP, creados a un ritmo más gradual, en la línea de los principios del MID, y probablemente con mayores logros en cuanto a modificación del comportamiento de los donantes.

¿Distorsionaron las condiciones del DELP la aplicación de los principios del MID?

Los estudios de casos indican que la iniciativa para los PPME supuso una importante motivación para la elaboración de un DELP (Cuadro 3.2). Los DELP trataron de cumplir a toda prisa los programas de la iniciativa para los PPME y, como consecuencia, el proceso participativo y el trabajo analítico fue menos satisfactorio (Bolivia, Ghana).³⁴ Las presiones de tiempo también pueden haber socavado también la institucionalización del proceso, como sucedió en Ghana, donde se creó un pequeño grupo especial para la provisión del producto. Aún sin la iniciativa para los PPME, el incentivo de financiación de la AIF y el PGRF tuvieron el mismo efecto. Se emprendieron a toda prisa

actividades del DELP para ajustarse a los programas de los grupos consultivos o al seguimiento del PRGF (Ghana).

La Evaluación Conjunta del Personal (ECP) pone de manifiesto algunos aspectos en los que hay que fortalecer los DELP en los países donde se realizaron los estudios de casos. Es difícil afirmar hasta qué punto esta “debilidad” identificada en las ECP es el resultado de la presión del programa de la iniciativa para los PPME o de otros problemas, como las limitaciones políticas o de capacidades (Cuadro 3.3). Aún así, no debería subestimarse el logro de los DELP de creación de un marco único global para la reducción de la pobreza, ni tampoco, la propiedad del documento por parte del gobierno y de las partes interesadas del país a través de los procesos participativos. Lo bueno del vínculo con las condiciones impuestas es el cumplimiento real de los DELP. Tuvieron como resultado un aumento de los recursos para los países que los elaboraron y ahora van camino de ejecutarlos y revisarlos.

La propia ECP, como instrumento de las IFI, plantea temas de asociación y coordinación. Un representante en Bolivia de un donante destaca que la ECP continúa siendo hasta cierto punto un proceso exclusivo, en el que participan el gobierno, el FMI y el Banco Mundial, y que deja que los donantes bilaterales realicen el seguimiento del DELP por sí solos. Y concluye: “La ECP constituye un buen ejemplo de una práctica de los donantes que no se ha reformado y que continúa ante la necesidad de una mayor coordinación y racionalización de los sistemas de los distintos donantes.”

Limitaciones del DELP

Aunque el DELP ofrece una oportunidad sin igual para la ejecución de los principios del MID, existen importantes limitaciones. La primera está relacionada con la escasa capacidad del gobierno y de la sociedad civil, y la segunda con la discontinuidad creada por las políticas nacionales. Estas dos limitaciones no son específicas del DELP, sino que reflejan la realidad del desarrollo e incidirían negativamente en la aplicación de los principios del MID aunque no existiese un DELP.

Cuadro 3.2: Condiciones de PPMÉ y de los DELP: Datos de los estudios de casos

“Existían algunas preocupaciones iniciales por ambas partes de que el documento CPRGS, en definitiva, no sirviese para nada más que para cumplir con un requisito del Banco Mundial y del FMI. Estos temores no se vieron confirmados, ya que el CPRGS es totalmente propiedad del gobierno y se reconoce como marco de referencia para casi toda la AOD.” (Vietnam).

“Muchos continúan viendo el GPRGS como poco más que una condición de la iniciativa para los PPME o un instrumento para conducir una generación nueva de SAP” (Ghana).

Aspectos relacionados con las capacidades

Incluso a un país desarrollado le resultaría muy difícil elaborar un DELP que proporcionase una estrategia global totalmente integrada que vinculase las acciones públicas prioritarias a un análisis de varias dimensiones de la pobreza y a una lista de metas controlables, proporcionase una determinación de costes ascendente y lo relacionase con límites de gasto a medio plazo, todo ello de forma participativa. Las capacidades requeridas implican la existencia de conocimientos técnicos y analíticos, información adecuada y habilidad de organización, movilización y puesta a disposición. Asimismo, requiere normas e incentivos para esto último. Los grupos de la sociedad civil requieren competencias institucionales y conocimientos similares. Tales capacidades son escasas en los países en vías de desarrollo y se adquieren con gran dificultad a lo largo del tiempo debido a la fuga de talentos de forma furtiva por parte de los donantes, a la fuga de cerebros y a la corrupción.

No sólo se trata aquí de la capacidad para elaborar un documento, sino de la capacidad para ejecutarlo de forma sostenible. Esto implica la existencia de mecanismos institucionales de prestación de servicios adecuados, de un proceso presupuestario eficaz y de un buen seguimiento e información. En muchos países, a medida que estas capacidades están comenzando a consolidarse en

el gobierno central, los nuevos procesos de descentralización requerirán que estas estrategias sean ejecutadas por las autoridades locales, cuya capacidad es un bien aún más escaso. Es probable que estos procesos de descentralización supongan un reto incluso en Uganda.

La limitación de las capacidades ha variado en los países de estudio de casos, siendo más aguda en Burkina Faso, Ghana y Uganda que en Bolivia, Rumanía y Vietnam. Aunque incluso en estos últimos países, los distintos tipos de capacidades se encuentra en desequilibrio, lo cual se ve potenciado por la inestabilidad del régimen sociopolítico. Para que el DELP tenga éxito, será necesario un apoyo externo coherente y continuo,

Cuadro 3.3 Información obtenida sobre los primeros DELP

La ECP del DELP boliviano recomendó la realización de un análisis de los éxitos y fracasos políticos del pasado, las fuentes de crecimiento y el impacto de las futuras reformas sobre los pobres.

La ECP del DELP provisional de Vietnam contenía muchos aspectos positivos, pero pedía un mayor análisis de los impactos de la política en los pobres, un seguimiento del gasto público y medidas para resolver las dimensiones no materiales de la pobreza, incluyendo la posición de las minorías étnicas.

La ECP del DELP de Uganda recomendaba que se prestase una mayor atención a los problemas de género y se desarrollase un programa especial para reducir la pobreza en el Norte. Se solicitó una labor más analítica sobre la ejecución de la Ley de tierras, el suministro de una infraestructura rural y el acceso a servicios de extensión agraria y crédito rural.

La ECP del primer informe anual sobre el progreso del DELP en Burkina Faso recomendaba la actualización del marco macroeconómico, la elaboración de una visión global sobre desarrollo rural y el fortalecimiento de las estadísticas sociales. La aprobación de los próximos informes de progreso del DELP estará en parte influida por estas recomendaciones.

así como un largo proceso de aprendizaje a través de la experiencia. El DELP ideal no se elaborará ni se ejecutará de la noche a la mañana, ya sea con o sin la imposición de condiciones. El proceso de ejecución de los principios del MID reforzará las capacidades, pero es algo que ocurrirá a largo plazo e implicará una amplia reforma del sector público y la creación de instituciones. Se trata de procesos a largo plazo que no ofrecerán resultados durante el período de vigencia de un ciclo medio de DELP.³⁵

Política

Los estudios de casos (especialmente en Bolivia) plantean cuestiones difíciles sobre la viabilidad de que se logre un consenso nacional sobre temas que generan división de opiniones como la propiedad de la tierra, las cuestiones étnicas y la exclusión social y política.³⁶ La capacidad de los gobiernos de ejecutar su política de forma eficaz y transparente se ve dificultada cuando están rodeados por una cultura de patronazgo y patrimonialismo. Una conclusión clara de los estudios de casos es que el margen de maniobra del gobierno se ve limitado cuando hay un alto nivel de descontento social, tal y como ha sucedido ocasionalmente en Rumanía, o cuando la celebración de elecciones es inminente, como en Bolivia y Ghana.

Los estudios de casos también indican que, a pesar de la amplia participación ciudadana, e incluso de los partidos de la oposición y de otros grupos políticos como los sindicatos, existe el riesgo de que los DELP se identifiquen con el partido político que esté en el poder y que sean desechados (total o parcialmente) al producirse un cambio de gobierno. Por consiguiente, hasta el DELP más holístico y orientado hacia los resultados podría resultar insostenible y su visión holística a largo plazo irrealista si en su elaboración participa únicamente el partido que está en el poder. Está claro que el impacto de los procesos políticos del país es muy variado, por lo que algunos países podrán lograr un mayor continuismo que otros. En particular, si se crea un amplio consenso social (coherente con los principios del MID) sobre una visión a largo plazo, los principales elementos de la visión pueden sobrevivir al cambio político, tal y como lo han hecho en Bolivia, Ghana y Rumanía. Sin embargo, lo importante aquí es reconocer que

la aspiración del DELP de promover un gobierno más eficaz y responsable es una ambición política y no simplemente tecnócrata (véase el Cuadro 3.4).

El MID y el entorno empresarial

El sector privado abarca a una categoría de partes interesadas fundamental para el MID. En la mayoría de los países, el sector privado es el motor de crecimiento y aumento del empleo y de los ingresos, algo esencial para la reducción de la pobreza. A menos que se produzcan acontecimientos adversos de tipo bélico, comercial o meteorológico, la total implicación del sector privado en los procesos del MID debería fomentar la aparición de un entorno más favorable para la actividad comercial.

El análisis de la Secretaría del MID, que clasifica la ejecución de sus principios, indica que, a pesar de haberse producido un progreso relativamente mayor en la ejecución del principio de propiedad del país, uno de los puntos débiles de la ejecución ha sido la incapacidad de los gobiernos para iniciar un proceso de consultas adecuado con el sector privado.³⁷ El impacto de desarrollo, así como la sostenibilidad del propio MID, pueden estar en peligro en la medida en que la incapacidad para implicar al sector privado en el mismo se derive en un entorno regulador menos favorable o prestación de servicios insuficiente para el crecimiento del sector privado.

Existe el riesgo de que los DELP se identifiquen con el partido político en el poder

Para analizar el grado de asociación entre la ejecución del MID y el entorno empresarial se emplean cuatro indicadores del “entorno empresarial” en 2002 correspondientes a los 46 países estudiados por la Secretaría del MID y el

índice de la ejecución del MID correspondiente a julio de 2001 (véanse las figuras 1.a-d del Anexo 5).³⁸ El análisis deja claro que, cuando se controlan las características específicas del país que pueden influir en los indicadores del “entorno empresarial” (nivel de desarrollo, si la economía fue/es o no socialista o si el país se vio afectado por un conflicto), no existe ninguna relación entre la ejecución del MID y los cuatro indicadores de entorno empresarial. Esta conclusión es coherente con la conclusión de que la consulta por parte del gobierno al sector privado ha sido insuficiente. También sugiere que no hay ninguna prueba de que los países con una trayectoria mejor de ejecución del MID hayan logrado crear un entorno empresarial más favorable para el crecimiento dirigido por el sector privado.

Situación comercial de los seis países de los estudios de casos

Aunque los seis estudios de casos de países registraron un desempeño superior a la media (dentro de una muestra de 46 países) en los cuatro principios del MID, no ha sido así en términos de entorno empresarial (Tabla 3.2). Por ejemplo, en cuanto a la “aplicación de los contratos”, tres de los seis países (Ghana, Uganda y Vietnam) registraron resultados por debajo de la media, mientras que Bolivia y Rumanía se situaron por encima de la misma. En términos de “normativas laborales”, sólo Uganda y Ghana obtuvieron unos resultados ligeramente superiores a la media, mientras que Burkina Faso, Rumanía y Ghana se situaron por encima de la misma en cuanto a “regulación de la entrada”. El sector privado de Bolivia y especialmente el de Ghana parecen afrontar impedimentos mucho más serios que el país medio de la muestra.

El impacto de desarrollo del MID y de experiencias similares al mismo

Los escasos datos disponibles sobre la ejecución de las estrategias de desarrollo del MID (basados en los indicadores de seguimiento desarrollados por la Secretaría del MID del Banco Mundial sobre los 46 países del DELP y antiguos países piloto del MID en 2001) indican que el avance sobre la

Cuadro 3.4: La intersección del D&LP y de las políticas nacionales

En Ghana: Para que una declaración sobre una visión a largo plazo sea viable, es necesario un acuerdo entre los partidos y, por consiguiente, unas instituciones y una cultura política de creación de consenso. Estas condiciones no se pueden aplicar fácilmente al caso de Ghana. Las tradiciones democráticas todavía son demasiado recientes, la influencia de los sistemas de clientelismo y recompensa continúa siendo demasiado fuerte, la base de logros educativos todavía es muy limitada, los flujos de información escasos y la participación en el ámbito local aún muy restringida.

En Vietnam: La planificación en Vietnam forma parte del proceso político. El contenido político ha surgido a partir de los largos y difíciles debates políticos celebrados en el partido. Los planes a 10 y a 5 años constituyen compromisos entre visiones distintas de la reforma respecto al lugar de la integración global y a la función del estado en la economía... algunas diferencias básicas no pueden salvarse mediante las iniciativas de asociación y el diálogo.

En Rumanía: En Rumanía, el MID se introdujo en un contexto de crecimiento económico negativo, aumento de la pobreza y el desempleo y estancamiento político. En 1999, las consultas sobre el MID dieron voz a varios disidentes tanto de dentro como de fuera del gobierno. En caso de que no se cumplan las expectativas cada vez mayores, existe un verdadero peligro de que el proceso se vuelva en contra de los que han promovido dichas consultas. Sin embargo, los elementos fundamentales de la visión a largo plazo derivados de las amplias consultas sobrevivieron al cambio de gobierno.

En Burkina Faso: Una de las secuelas de la historia de Burkina Faso tras su independencia es la marcada presencia del gobierno en todos los aspectos de la vida socioeconómica del país. El debate público continúa siendo muy limitado, con la excepción de contextos estructurados como las elecciones legislativas. Los medios de comunicación privados son reducidos. Gran parte de la población rural se enfrenta a una inseguridad sobre la propiedad de la tierra... y a menudo se cuestiona su representación en el ámbito local. Este es un tema muy serio y potencialmente explosivo para el gobierno.

En Bolivia: La creación de visiones amplias compartidas (incluso a escala sectorial o temática) conlleva procesos de un alto contenido político y posibilidades de provocar fuertes disputas... La presión de los plazos establecidos por los socios internacionales influye claramente en la naturaleza de los procesos participativos. A no ser que se sitúe al ritmo de otros procesos políticos internos, existe el riesgo añadido de que el requisito de propiedad del país (exigido por los propios socios internacionales) se derive en una intervención inadecuada en los procesos políticos nacionales.

Fuente: Estudios de casos de países

ejecución del MID tiende a estar positivamente asociado con la mejora de los entornos políticos e institucionales y con una correcta ejecución de los proyectos (en el Capítulo 2 y el Anexo 5 pueden encontrarse más datos sobre este tema de los estudios de casos de países). Sin embargo, esta asociación no demuestra la existencia de una relación causal (esto es, que el enfoque del MID promueva directamente la existencia de mejores políticas e instituciones) y mucho menos sobre si

contribuye a la consecución de los objetivos de desarrollo. Hasta que se cuente con una mayor experiencia sobre el enfoque del MID y se elaboren datos estadísticos adecuados no se podrá realizar un análisis cuantitativo *causal* de estas cuestiones.

Aunque el MID es algo nuevo, los principios en los que se basa no lo son. Esto sugiere que el impacto de desarrollo del MID podría cuantificarse analizando las experiencias de los países que han

Tabla 3.2: MID y entorno empresarial en los seis países de estudio de casos

País	Puntuación MID	Aplicación de contratos	Mercado crediticio	Regulación de la entrada	Normativas laborales
Bolivia	3,7	6,0	0	77	3,2
Burkina Faso	3,0		36,4	39	3,2
Ghana	3,9	2,6		126	2,6
Rumanía	2,7	4,4	3,7	46	3,1
Uganda	3,6	2,6		36	2,8
Vietnam	3,2	3,3	7,9	68	3,7
Media de la muestra de 46 países	2,4	3,8	13,2	70	3

Fuente: Doing Business Dataset, El Banco Mundial

adoptado estrategias de desarrollo similares a los principios del MID. Como parte de la evaluación, se realizó una experiencia piloto de utilización de técnicas econométricas para investigar esta cuestión. El siguiente apartado resume los resultados. (Para mayor información, véase el Anexo 5 y Elabadawi et al., 2002). Para darle un contenido empírico a este concepto, se desarrollaron indicadores de principios “similares a los del MID”, los cuales se combinaron con otros datos de desarrollo mundial para analizar el impacto de desarrollo de experiencias de desarrollo similares al MID. La cuestión clave que tendrá que tratar el análisis cuantitativo es si las estrategias de desarrollo similares al MID han contribuido realmente a la obtención de mejores efectos de desarrollo, como la mejora de las instituciones, el aumento del crecimiento, la reducción de la pobreza y la ampliación del desarrollo humano, así como a una mayor eficacia de la asistencia.

Índices similares a los del MID

Se elaboró un índice para cada uno de los principios del MID de la siguiente manera:

- *Marco de desarrollo holístico a largo plazo.* Un índice de la dispersión de las clasificaciones de la calidad política e institucional en tres sectores amplios se considera como una medida

de la capacidad de un país para mantener un desarrollo equilibrado, un efecto esperado de la ejecución del principio holístico a largo plazo.³⁹ La gran dispersión entre los tres sectores sugiere que no se ha conseguido adoptar un enfoque holístico a largo plazo sobre el desarrollo.

- *Orientación hacia los resultados.* Índice de la calidad de seguimiento de la pobreza.⁴⁰
- *Propiedad del país.* La media simple de los cuatro componentes de un índice ampliamente citado sobre democracia (el “Índice Polity IV”), que incluye indicadores de dirección correspondientes a la participación y la responsabilidad.
- *Asociación dirigida por el país.* Índice formado por dos elementos que tratan de medir la calidad del suministro de la ayuda: en primer lugar, la concentración de los donantes en el país en su conjunto dividida por la concentración sectorial de la asistencia y, en segundo lugar, un índice de la asistencia técnica “excesiva”, que se mide mediante la relación entre la asistencia técnica “óptima” y la real (para mayor información, véase el Anexo 5).⁴¹

El índice global similar al MID es la media simple de los cuatro indicadores de los principios similares a los del MID, el cual considera que todos los principios son igualmente importantes para elaborar una estrategia de desarrollo del MID. Estos indicadores fueron elaborados para 88 países (incluidos los 46 países seguidos por la Secretaría del MID) durante el período comprendido entre 1980 y 2000.

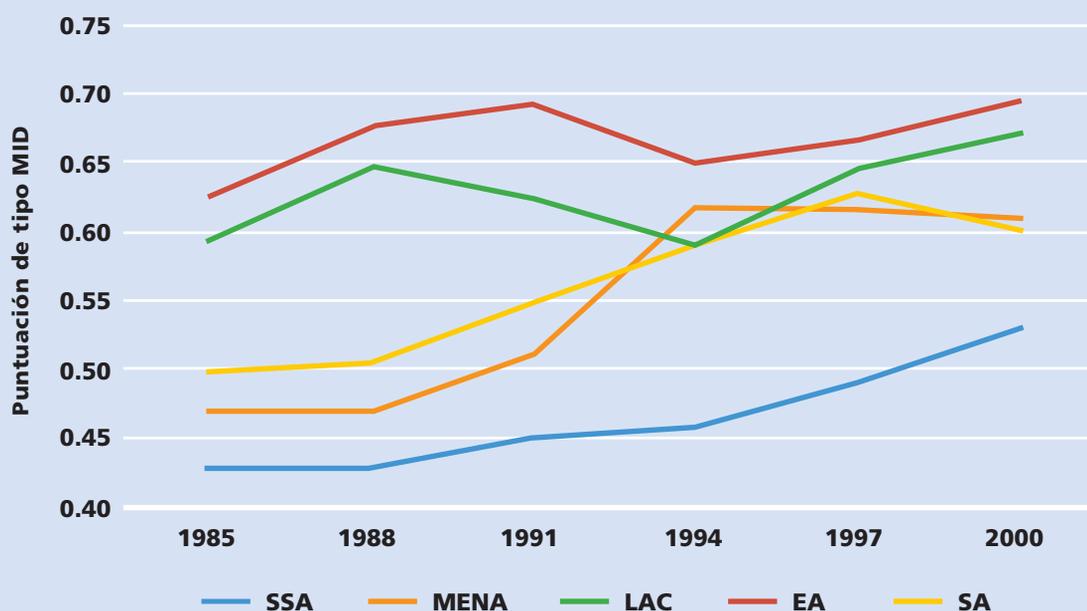
La Figura 3.1 sugiere que el índice similar al MID sigue prácticamente experiencias de desarrollo perseguidas durante los últimos veinte años aproximadamente. Indica que las experiencias de desarrollo de Asia Oriental han tendido a aproximarse a las estrategias del MID más que en otras regiones comparables y que el África al Sur

del Sahara no ha conseguido aproximarse a la visión de desarrollo del MID, a pesar de la clara mejora observada a partir de 1994.

Factores determinantes de estrategias de desarrollo similares a las del MID

La propensión de un país a adoptar una estrategia de desarrollo de tipo MID, así como una política y un entorno institucional adecuados, pueden estar impulsadas por factores como el nivel inicial de desarrollo, el grado de cohesión social y la capacidad de la sociedad para mediar en un conflicto entre distintos grupos económicos o sociales, además de la existencia de factores exógenos. Los datos respaldan claramente la hipótesis de que: *La elección de estrategias de desarrollo del tipo MID es endógena a tales factores*

Figura 3.1: Índice de estrategias de desarrollo de tipo MID generales por región



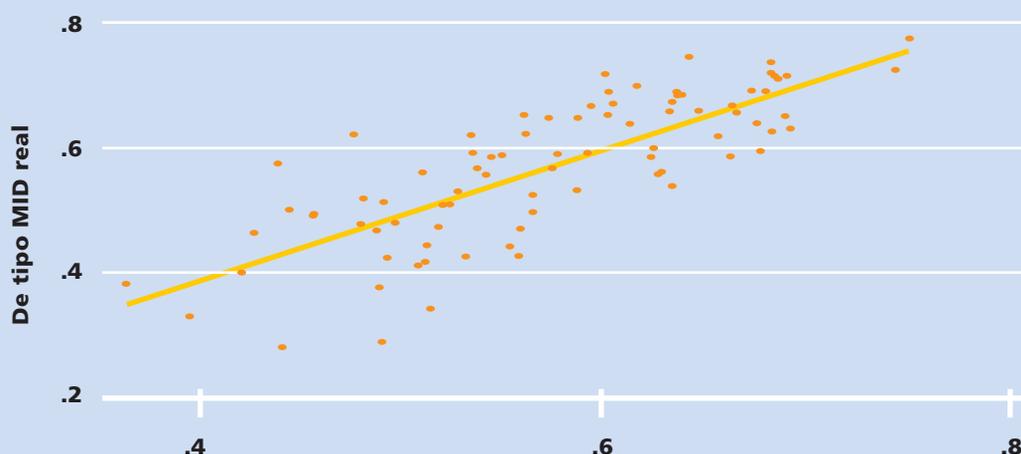
Notas: 1. De los 88 países, 36 están clasificados como países de ingreso bajo, 33 como de ingreso medio-bajo y 19 como de ingreso alto: África al Sur del Sahara (26 países); Oriente Medio y África del Norte (7 países); América Latina y Caribe (23 países); Asia Oriental y Pacífico (7 países) y Sur de Asia (5 países) 2. Los países de la Europa del Este no se han incluido en la Figura porque sus índices correspondientes a la década de los noventa no se encuentran disponibles.3. En el Anexo 5 podrán encontrarse las expresiones algebraicas explícitas de los indicadores de principios similares a los del MID, así como una lista completa de los países.4. El índice similar al MID y los cuatro indicadores que lo componen han sido normalizados para que estén comprendidos entre el 0,0 y el 1,0.

estructurales y sociales. En los países con una situación inicial caracterizada por un alto nivel de desarrollo (mayor ingreso per cápita), una amplia cohesión social (menor disgregación étnica) (Rodrick, 1999),⁴² y mejores instituciones para promover la cooperación entre los grupos sociales (instituciones democráticas y de la sociedad civil en funcionamiento) tienden a adoptar estrategias de desarrollo del tipo MID. Asimismo, con instituciones democráticas que funcionen, incluso las sociedades muy fraccionadas podrían lograr un enfoque de desarrollo de tipo MID. La Figura 3.2 muestra hasta qué punto se asocian estos factores estructurales y sociales con el índice de estrategias de tipo MID. Estas mismas conclusiones se aplican al entorno político e institucional general, según la medición de la CPIA (véase Elbadawi, et al., 2003: Tabla 4).⁴³ El mismo análisis también concluye que los datos económicos y sociales fundamentales no influyen en las instituciones ni en la política (la CPIA) una vez que se ha tenido en cuenta un índice de tipo MID.⁴⁴ Esto indica

que dichos factores fundamentales moldean las políticas e instituciones a través de estrategias y procesos de desarrollo cuantificados mediante índices de tipo MID.

La sostenibilidad de un desarrollo de tipo MID es más difícil en las sociedades fragmentadas. La bibliografía sugiere que las sociedades divididas económicas o socialmente y con instituciones débiles para la mediación en conflictos entre grupos de interés susceptibles de entrar en conflicto tienen más probabilidades de experimentar cambios políticos profundos y, por consiguiente, de ser incapaces de mantener un crecimiento (véase Rodrick, 1999 y Elbadawi, 2001). En la ejecución del MID se ha observado también que la sostenibilidad se convierte en un problema cuando los países se enfrentan a una crisis económica. “En dichos países, los aspectos macroeconómicos dominan a los sociales y estructurales en términos de prioridades políticas” (Banco Mundial, 2001a, p.8). El presente análisis confirma esta observación. La

Figure 3.2: Factores estructurales y socioeconómicos y elección de estrategias de desarrollo de tipo MID



De tipo MID previsto explicado mediante factores estructurales y socioeconómicos

Notas : Basada en la ecuación de regresión de la columna (2) de la Tabla 4, Elbadawi, et al.
Las variables independientes empleadas son el ingreso per cápita inicial, la fragmentación social, la Democracia y la interacción entre ésta y la fragmentación social.

volatilidad del indicador general de estrategia de tipo MID está asociada positivamente en términos de acontecimientos comerciales adversos, fragmentación social y autocracia (véase la Tabla 4 de Elbadawi, et al., 2003).

Impacto en las instituciones, el crecimiento y la alfabetización

La decisión de un país de adoptar una estrategia de desarrollo de tipo MID (o de cualquier otro tipo) es endógena a las características socioeconómicas y políticas específicas de un país. Asimismo, es probable que estos mismos factores sean factores importantes que determinen el desempeño económico del país. La contribución marginal de una estrategia de tipo MID al crecimiento, las instituciones y la alfabetización se cuantifica a través de un modelo que tiene en cuenta las complicaciones antes mencionadas (véase la Tabla 5 de Elbadawi, et al., 2003) y corrige el desvío derivado del hecho de que la decisión de seguir una estrategia de desarrollo de tipo MID no sea algo aleatorio.

Las estrategias de desarrollo de tipo MID producen efectos de desarrollo extraordinarios. La magnitud de estos impactos marginales puede traducirse en estimaciones de flexibilidad (véase la Tabla 3.3 más adelante). Estas estimaciones indican que el avance hacia una estrategia de desarrollo de tipo MID más amplia podría conllevar un importante impacto en el desarrollo. Si bien estos resultados son solamente indicativos, sí implican que el impacto de desarrollo de las estrategias de desarrollo de tipo MID no es insignificante. Consideremos el caso de África, que constituye el reto más importante para el desarrollo. Un estudio reciente concluye que, en una muestra de 44 países africanos, ocho presentaban tasas de crecimiento negativas en 2000 y 14 presentaban tasas de crecimiento inferiores al 3%.⁴⁵ Únicamente siete países presentan actualmente tasas de crecimiento lo suficientemente altas como para evitar un aumento de la pobreza hasta el año 2015. En los 37 países restantes, se espera un aumento de la pobreza en lugar de un descenso, dadas las tasas de crecimiento predominantes. Los resultados de este análisis indican que si 22 países africanos con una tasa

Tabla 3.3: Contribución marginal del desarrollo de tipo MID

Cambio porcentual de la variable dependiente asociado a un aumento del 1% en el "Índice global de tipo MID."

Variable dependiente	Contribución marginal del índice global de tipo MID (de forma flexible)
Crecimiento del PIB	2,68
Instituciones (CPIA como indicador indirecto)	0,57
Tasa de analfabetismo en adultos	0,89

Observaciones: La Tabla contiene las elasticidades derivadas durante un período largo basadas en los coeficientes del índice global de tipo MID "pronosticado" a partir de las regresiones de la Tabla 5 de Elbadawi, et al. en la ecuación de desempeño del crecimiento, CPIA y analfabetismo.

La media del MID pronosticado = 0,58; crecimiento = 3,73; CPIA = 3,14; tasa de analfabetismo = 32,24 [Cuartil máximo del MID = 0,66].

media de crecimiento del 1,5% iban a mejorar su índice de desarrollo de tipo MID en un tercio para llegar a la media del Sur de Asia (de 40 a 60), sus tasas de crecimiento se acercarían al umbral del 5% necesario para evitar un aumento de la pobreza.

Eficacia de la ayuda de las estrategias de desarrollo del MID

Tras haber identificado un posible impacto de desarrollo positivo de las estrategias de desarrollo de tipo MID, lo normal es investigar posteriormente si estas estrategias hacen que la asistencia sea más eficaz. Dicho de otro modo, si se pueden obtener más ventajas al proporcionar asistencia a los países a través de estrategias de desarrollo de tipo MID. Este análisis se basa en las estimaciones de un modelo de crecimiento ampliado, que además de tener en cuenta el entorno político, también controla el tipo de estrategia de desarrollo, de acuerdo con la medición del índice de tipo MID (Tabla 7, Elbadawi, et al.).

- *Las estrategias de desarrollo de tipo MID aumentan la eficacia de la asistencia.* Un análisis de simulación basado en los modelos anteriores indica que se podrían obtener más ventajas proporcionando ayuda a los países a través de una estrategia de desarrollo de tipo MID. Por ejemplo, un aumento de 10 puntos porcentuales en el índice de tipo MID aceleraría el crecimiento en un nueve por ciento para cualquier nivel de asistencia dado.

Estos resultados muestran que el impacto en el desarrollo de las estrategias de desarrollo de tipo MID es significativo

Conclusiones y algunas implicaciones políticas

Del análisis econométrico se pueden extraer las siguientes conclusiones. *En primer lugar*, las estrategias de desarrollo de tipo MID, así como las instituciones, son endógenas a las características “profundas” específicas del país, como el nivel inicial de desarrollo político y económico y el grado de fragmentación social. *En segundo lugar*, estas características del país parecen influir en las instituciones a través de los procesos asociados a las

estrategias de desarrollo de tipo MID. *En tercer lugar*, mantener una estrategia de desarrollo de tipo MID es más difícil en sociedades fragmentadas que cuentan con instituciones débiles para la promoción de la cooperación entre los grupos sociales, sobre todo cuando se enfrentan a acontecimientos adversos externos. Esta conclusión tiene dos implicaciones importantes para el diseño de la futura ejecución del MID. Debería prestarse mayor atención a programas de asistencia contracíclicos flexibles para ayudar a los receptores de la asistencia y a otros países de ingreso medio a suavizar el impacto de los acontecimientos adversos externos. En un nivel más bajo, el DELP y otros instrumentos de concesión de préstamos deberían proporcionar más tiempo y espacio para que se produjese una evolución de un proceso de negociación nacional más genuino y para que éste madurase, especialmente en las sociedades fragmentadas. *En cuarto lugar*, las estrategias de desarrollo de tipo MID parecen producir efectos de desarrollo superiores. El análisis de los indicadores de crecimiento, de reducción de la pobreza y de desarrollo humano parece indicar que una estrategia de desarrollo de tipo MID ha contribuido positivamente a estos indicadores de desarrollo centrales. *Por último*, una estrategia de desarrollo de tipo MID aumenta la eficacia de la ayuda, donde las simulaciones basadas en el crecimiento indican que el suministro de asistencia a los países a través de estrategias de desarrollo de tipo MID podría entrañar mayores ventajas.



Conclusiones y recomendaciones

Los principios del MID son importantes tanto a nivel individual como colectivo. Un importante valor añadido de la iniciativa MID ha sido la combinación de todos los principios como un conjunto y su promulgación en la agenda mundial, en un primer momento a través de la defensa personal del Presidente del Banco Mundial, y más recientemente a través del mecanismo de los DELP.

Si bien el MID no es suficiente para lograr una reducción de la pobreza, abarca principios fundamentales y necesarios para la planificación estratégica de desarrollo y los procesos fundamentales de cooperación para el desarrollo, sin los que no se produciría una reducción sostenida de la pobreza. El proceso de cambio ha comenzado hace poco y no es probable que se materialicen todas las ventajas del enfoque del MID de forma rápida y sin coste ni problema alguno. Parece claro que todas las partes tendrán que realizar cambios para racionalizar las actuales prácticas de asistencia disfuncionales, así como para alcanzar las ambiciosas metas de desarrollo establecidas en los ODM y el consenso internacional que surgió de la Conferencia de Monterrey.

La evaluación también concluyó que pueden producirse tensiones en el modo de aplicación de los principios del MID, particularmente en relación con la asociación y la propiedad, además del enfoque a largo plazo y el énfasis en los resultados. Estas tensiones han estado presentes durante mucho tiempo en la acción para el desarrollo y no son novedosas ni exclusivas del MID. También existen pruebas en el ámbito de los países de que los principios del MID pueden ser complementarios. La dirección del país, ya sea en los niveles más altos del gobierno, en los ministerios especializados o entre los responsables designados, continúa siendo un factor fundamental para alcanzar y consolidar el

progreso de cada uno de estos principios y para gestionar los procesos del MID, a fin de que se complementen (por ejemplo los procesos de propiedad del país y asociación dirigida por el país). En los países de estudio de casos, el liderazgo del gobierno parece fundamental para sostener la visión a largo plazo, para impulsar los procesos adecuados para la amplia propiedad del país de dicha visión, para gestionar la cooperación para el desarrollo en el ámbito nacional y para mejorar el perfil de los hallazgos del seguimiento y evaluación, utilizándolos en el proceso de toma de decisiones. La falta de liderazgo en alguna de estas áreas supone un importante obstáculo. Los estudios de casos también indican que los donantes pueden desempeñar una función importante en el apoyo a un mayor liderazgo del país en distintos niveles, a través de la creación de capacidades, la utilización de unos acuerdos financieros más flexibles y la simplificación y armonización de procesos.

En este capítulo se extraen las principales conclusiones de la evaluación sobre la ejecución de los principios del MID, además de realizarse una serie de recomendaciones para que los donantes y los países receptores las tengan en cuenta. Las recomendaciones para los donantes se aplican a todos los donantes, ya sean instituciones financieras internacionales u organismos de desarrollo bilaterales o multilaterales. Las recomendaciones para los donantes incluyen algunas dirigidas específicamente al Banco Mundial como iniciador del MID y principal promotor de su evaluación.

Marco holístico a largo plazo

Conclusiones: Los marcos de desarrollo a largo plazo sólo tienen un significado operativo si se traducen en prioridades asequibles a través de un

proceso presupuestario disciplinado. Las estrategias de desarrollo que no incluyen fuertes restricciones presupuestarias se quedan simplemente en “listas de pretensiones”. Sin un vínculo al proceso presupuestario anual, no existe ninguna garantía de que los recursos no sean desviados de las prioridades identificadas en el proceso del DELP a otros intereses de ministerios o de donantes. Por consiguiente, se necesita un marco de desarrollo vinculado al presupuesto como (i) fundamento para la asignación de recursos, (ii) base para las asociaciones dirigidas por los países, y (iii) marco para la evaluación de los resultados. Del mismo modo, los DELP y demás instrumentos similares a mediano plazo tendrán que ir de la mano de un marco a más largo plazo para la consecución de objetivos con mayor alcance.

Cinco de los seis países de estudio de casos cuentan actualmente con DELP que apuestan por vincular los marcos de desarrollo al proceso presupuestario. Mientras que varios países, como Burkina Faso y Ghana, han adoptado Marcos a mediano plazo para el gasto público (MTEF), pocos siguen un proceso tan riguroso como Uganda para determinar los costes y establecer prioridades y fundamentar su DELP en el proceso presupuestario a corto plazo a través del MTEF. En Ghana, por ejemplo, el MTEF existe sobre el papel, si bien aún no ha ejercido influencia alguna en la realidad fiscal diaria.

El DELP constituye una potente herramienta para ejecutar los principios del MID y, desde la perspectiva de adopción de principios similares a los del MID en el futuro, merece un desarrollo y respaldo continuados. En el caso de países de ingreso medio y otros países que no siguen una trayectoria establecida por un DELP se requerirán instrumentos y mecanismos diferentes, si bien todavía no se han definido con claridad.⁴⁶ Para que el DELP tenga éxito, será necesario un apoyo externo coherente y sostenido, así como un largo proceso de aprendizaje a través de la experiencia. La reforma del sector público y la creación de instituciones requeridos por el DELP para la consecución de logros constituyen procesos a largo plazo que no presentarán resultados durante un único ciclo del DELP.

Recomendación para los países receptores: *Fortalecer el vínculo entre los marcos a largo plazo y los presupuestos.* El fortalecimiento del vínculo entre los planes a más largo plazo, como el DELP, y el presupuesto o el MTEF debería ser una prioridad en los países para maximizar la utilidad operativa del plan de desarrollo nacional para la toma de decisiones políticas en un contexto de limitación de recursos. Los donantes deberían apoyar estos esfuerzos.

Las estrategias de desarrollo sin una restricción presupuestaria estricta son sólo “listas de deseos”

Recomendación para todos los donantes: *Proporcionar ayuda a largo plazo para el fortalecimiento de las capacidades.* Esto debería incluir un apoyo sostenido a las reformas del sector público y al desarrollo institucional.

Conclusiones: Si se espera que los países receptores adopten un enfoque a largo plazo en cuanto a la resolución de problemas de desarrollo, los donantes deberían hacer lo propio. Resulta esperanzador que muchos países donantes estén aumentando la proporción de su apoyo presupuestario y a los programas sectoriales, firmando más acuerdos de financiación a largo plazo y basando su asistencia en la estrategia de desarrollo a largo plazo del propio país y en el MTEF. Sin embargo, algunos gobiernos y donantes manifiestan su preocupación de que la asistencia para los programas aún sea vulnerable a los cambios repentinos en la toma de decisiones de los donantes. Los países receptores en particular declaran que es difícil realizar una planificación cuando no se pueden predecir los flujos de asistencia más allá de los compromisos anuales y los desembolsos no son fiables ni oportunos.

Recomendaciones para todos los donantes: *Proporcionar una financiación predecible y fiable.* Los donantes deben proporcionar indicadores

predecibles, transparentes y a varios años de la financiación, basados en criterios claros de desempeño del país establecidos de mutuo acuerdo. Deberían garantizar que los desembolsos no se viesen interrumpido de forma imprevista. El DELP proporciona un marco organizativo para los compromisos a varios años.

Recomendación adicional específica para el Banco Mundial. *Mejorar la ejecución y la programación intersectorial.* La estructura interna del Banco, que organiza al personal fundamentalmente según las especialidades sectoriales, en ocasiones puede desalentar el diálogo intersectorial y la integración de las intervenciones. Esto puede exacerbar el pensamiento “en compartimentos estancos” o la competencia interministerial en los países receptores. Los esfuerzos que son intersectoriales por naturaleza, como los referentes al género o a la descentralización, también se enfrentan a estos retos. Será necesario un esfuerzo consciente para contrarrestar esta concentración sectorial de los acuerdos organizativos y para apoyar un programa holístico que una la visión, el presupuesto y los resultados.

Orientación hacia los resultados

Conclusiones: El progreso en la ejecución del principio de *orientación hacia los resultados* ha sido el más difícil de conseguir de los cuatro principios del MID. Existen varias razones para esto: la escasa capacidad técnica, los malos datos estadísticos, la escasez de incentivos, las herramientas analíticas inadecuadas y la falta de una demanda de resultados de evaluación y seguimiento. Por otra parte, los esfuerzos para garantizar el cambio político y el desempeño han estado principalmente impulsados por las necesidades de la comunidad donante y el deseo de nuevas formas de asociación para la asistencia aún no se ha derivado en cambios significativos en el alcance ni en el tipo de informes exigidos sobre la asistencia (véase Cuadro 1.2). Por último, la orientación hacia los resultados requiere que los países tengan unas fuertes capacidades no sólo en el seguimiento, sino también en la elaboración de presupuestos, la ejecución de los mismos y la responsabilidad política y financiera.

A pesar de las diversas restricciones, se han producido algunos avances en lo que respecta a este principio. El discurso ha pasado de los gastos en asistencia como medida de consecución al aumento de la aceptación de que las partes interesadas deberían ser responsables de la consecución de efectos de desarrollo. Los DELP y la gran visibilidad de los ODM han contribuido a que se produjese este giro. Los SWAP han ayudado a institucionalizar un interés por los resultados y los MTEF han surgido como vehículo viable para introducir la orientación hacia los resultados en el proceso presupuestario. Sin embargo, varios países receptores parecen haber adoptado un enfoque orientado hacia los resultados principalmente para satisfacer a los donantes, o al menos inicialmente. La aplicación del enfoque sobre los resultados se limita básicamente a proyectos específicos de financiación de la asistencia y rara vez se ha introducido en el funcionamiento habitual del gobierno. Asimismo, los donantes continúan impulsando el desarrollo de sistemas de medición que satisfagan principalmente las necesidades de sus propias instituciones.

Recomendaciones para los países receptores:

Orientación hacia los resultados mediante una mayor responsabilidad con la población. Si bien los mecanismos específicos de seguimiento pueden resultar útiles a los donantes con respecto al aprendizaje o a la responsabilidad, la clave de una mayor orientación hacia los resultados está en el fortalecimiento de la responsabilidad política del gobierno con los ciudadanos. No obstante, los canales que están a disposición de los ciudadanos para exigir unos resultados y para participar en el desarrollo de los debates políticos han sido muy limitados. Los estudios de casos de países (y las lecciones extraídas de la innovación en otros países) sugieren varias medidas que los gobiernos pueden poner en práctica para fortalecer la responsabilidad para con la población:

- 1) Formar y esperar que los funcionarios públicos abran los canales políticos e informativos sobre los programas y que eduquen al público para que participe.

- 2) Fortalecer los sistemas de gestión financiera, desempeño (“valor por dinero”) y auditorías reglamentarias, así como de rendición de cuentas interna y externa.
- 3) Proporcionar planes de desarrollo con un lenguaje y unos conceptos comprensibles por la mayor parte de la población; utilizar los medios de comunicación para fomentar el diálogo informado y la exigencia de resultados.
- 4) Hacer que las organizaciones de la sociedad civil participen en el proceso presupuestario y en el seguimiento de la ejecución, así como emplear evaluaciones participativas de la pobreza (PPA) y otros enfoques de seguimiento para conocer la información proporcionada por los pobres y por los marginados sobre las políticas que tienen un impacto sobre ellos.
- 5) Desarrollar y utilizar instrumentos como las “tarjetas de informe sobre prestación de servicios a los ciudadanos” utilizadas en Ghana y propuestas en Vietnam, entre otros países, o la recientemente aprobada Ley de libertad de información en Rumanía.

Conclusión: Los donantes continúan sobrecargando las estructuras de seguimiento actuales al proponer enfoques complejos y con fines específicos, con indicadores difíciles de manejar y de corroborar, que se adecuan más a los requisitos de presentación de informes de los donantes que a las necesidades de la gestión de prestación de servicios. Esto se vio agravado con la proliferación de unidades de ejecución de proyectos (UEP) para la gestión de los mismos. Los sistemas de seguimiento específicos establecidos por los donantes no son sostenibles y pueden llegar incluso a disminuir la capacidad local.

Recomendación para todos los donantes: Consolidar y utilizar sistemas de SyE dirigidos por el país. Los donantes deberían dejar de lado los intereses individuales en favor de una acción conjunta eficaz para fortalecer y utilizar los sistemas de seguimiento y evaluación de los países. Sólo se realizarán verdaderos avances cuando los gobiernos y los donantes vean los efectos de

desarrollo como un producto conjunto, al que los donantes contribuyen bajo el liderazgo del país. Requerirá también una importante inversión en la creación de capacidades. Si bien se pueden obtener grandes beneficios sistémicos al realizar estos cambios, actualmente existen pocos incentivos tangibles (a nivel individual o de los organismos) que motiven este cambio. Los donantes deberán educar a los sectores que los componen (políticos, oficinas de contraloría o auditoría, departamentos de Tesorería y población) sobre el escaso valor de intentar atribuir efectos de desarrollo cada vez más complejos a la intervención de un único organismo.

Los donantes deberían invertir en una mayor exploración e intercambio de lo siguiente: a) cómo crear sistemas de SyE que sean propiedad del país, que unan a las partes interesadas y que actúen a partir de Evaluaciones Participativas de la Pobreza (PPA), procesos de seguimiento del presupuesto y otras innovaciones recientes; b) cómo incluir el SyE del desempeño de los donantes y c) cómo iniciar un debate en los países donantes sobre el cambio de los incentivos, la fusión de recursos y resultados y las actitudes sobre ayuda, responsabilidad y atribución de los donantes.

Recomendación adicional específica para el Banco Mundial. Mejorar la capacidad del Banco Mundial para realizar un seguimiento y un análisis de la ejecución de los principios del MID y de sus impactos. La actividad de seguimiento emprendida por la Secretaría del MID del Banco Mundial proporciona un mecanismo para la evaluación periódica de los procesos del MID. Permitir la realización de un análisis causal riguroso sobre el impacto del MID en el desarrollo y en los objetivos intermedios y la generación de indicadores de seguimiento cuantificables de forma habitual o sistemática debería ser una de las prioridades más importantes. La Secretaría del MID también debería tratar de obtener los conocimientos analíticos y cuantitativos necesarios para analizar habitualmente el impacto. Este análisis debería tener en cuenta las opiniones de otras partes interesadas (los donantes, los gobiernos de los países receptores y otros grupos importantes) sobre la evolución, la ejecución y el impacto de los principios del MID.

Propiedad del país

Conclusiones: Los gobiernos y los donantes han aumentado sus actividades consultivas para la formulación de estrategias con grupos de partes interesadas de la sociedad civil y del sector privado. Este proceso ha ayudado a fortalecer la propiedad de las reformas. Sin embargo, la apropiación ha sido muy limitada cuando las consultas se han reducido a la sección ejecutiva del gobierno o se han visto complementadas por consultas especiales a las organizaciones elegidas por los donantes o los gobiernos. En estos casos se ha dado voz a determinados grupos interesados, aunque se han descuidado los intereses del resto de la población (en la administración de los representantes elegidos). Los parlamentos y miembros de la sociedad civil y del sector privado han reclamado que han quedado marginados en este proceso (Burkina Faso, Uganda).

Son necesarios esfuerzos especiales para involucrar a los grupos marginados y para tener en cuenta sus opiniones

Una importante lección extraída de la experiencia de creación de un consenso participativo de tipo MID es que, en los países con unas instituciones representativas dignas de crédito, lo deseable es que la comunidad internacional de desarrollo trabaje a través de ellas. Pero para que los parlamentos y gobiernos ejerzan sus funciones de administración y responsabilidad, deben disponer de mejor información (como las PPA) sobre los impactos de sus decisiones en los distintos grupos, especialmente en los más pobres, que normalmente apenas tienen o carecen de voz.

Recomendación para los países receptores: Para aumentar la propiedad del país, el gobierno y el parlamento deberían consultar a los distintos grupos de interés. Esto abarca a toda la sociedad civil y al sector privado, incluyendo a aquellos que carecen de una voz organizada, como los más pobres y

las mujeres. Para ello, serán necesarios varios enfoques consultivos.

Recomendaciones para todos los donantes: Trabajar con el gobierno para diseñar un enfoque de consultas con los funcionarios elegidos y representantes no gubernamentales. Las opiniones de los distintos grupos de interés, aunque son valiosas, no se suman al bien público. Los donantes deberían trabajar con las autoridades receptoras para establecer la función adecuada de los funcionarios elegidos en el ámbito nacional y local y garantizar su acceso a las reuniones. En las consultas realizadas a los grupos de interés, se necesitarán esfuerzos especiales para implicar a los grupos marginados, normalmente los más pobres (sobre todo a las mujeres) y a los representantes del sector privado, y para tener en cuenta la opinión de todos ellos. Los materiales y las presentaciones deberían ser de fácil comprensión para toda el público local, especialmente en el ámbito de base popular. Los donantes deberían estar preparados para proporcionar asistencia a fin de fortalecer las capacidades de estos grupos para participar en las consultas relativas a la estrategia.

Conclusión: Algunos elementos de los procesos del DELP obstaculizan el avance del principio de propiedad del país. Por ejemplo, algunos gobiernos nacionales consideran que el DELP requiere que sus programas de desarrollo se centren demasiado en el gasto social. El hecho de que los DELP deban ser aprobados además por los Directorios del Banco y del Fondo Monetario Internacional se considera como una limitación de las opciones de los países. Las pruebas de algunos de los estudios de casos de países indican que se sienten ofendidos por lo que consideran como una “aprobación” por parte del Directorio de lo que supuestamente es un documento que pertenece al país, el DELP.

Recomendaciones adicionales específicas para el Banco Mundial.

1) Dejar clara la apertura del Banco a estrategias de desarrollo alternativas que sean coherentes con los DELP. Los malos entendidos sobre la política del Banco podrían reducirse mediante una mayor apertura por su parte hacia enfoques alternativos y bien argumentados para la lucha contra la pobreza (como, por ejemplo, un enfoque que

destaque el fortalecimiento de las infraestructuras básicas). La estrategia resultante debería estar fuertemente apoyada por instrumentos analíticos y participativos retrospectivos y prospectivos de prácticas óptimas.

- 2) Diferenciar más claramente la función del Directorio frente al DELP y la Estrategia de asistencia al país (CAS). El Banco debería tratar de comunicar con mayor claridad y coherencia la diferencia existente entre la aprobación del DELP por parte del Directorio como base para la concesión de préstamos y su aprobación de estrategias incluidas en la CAS. El cuidado del estilo de las publicaciones en prensa posteriores a los debates del directorio puede contribuir a esto, así como las aclaraciones sobre el tema en el contexto de consultas sobre el DELP en el país.

Asociación dirigida por el país

Conclusiones: El “nuevo paradigma” de la asociación dirigida por el país tiene el objetivo de otorgar al país receptor la voz principal respecto a la calidad de la ayuda que recibe. Los avances han sido muy diferentes entre los donantes, entre los países, entre los sectores de los países y entre las dimensiones del principio de asociación dirigida por el país. Algunos donantes de determinados países han aceptado el desafío, o lo han utilizado para sustentar esfuerzos ya existentes.⁴⁷ Algunos donantes bilaterales han obtenido mejores resultados que los organismos multilaterales, mientras que los de otros han sido peores.

Algunos países receptores también están empezando a aceptar el desafío. Allí donde lo hicieron, ha mejorado la calidad del programa de asistencia. Esto se reflejó en los efectos intermedios en algunos sectores de al menos un país (la matriculación en la enseñanza primaria y el acceso a agua potable en Uganda).⁴⁸ En aquellos casos en que se ha puesto en marcha un SWAP (como el SWAP de la Salud en Ghana), las estrategias sectoriales suelen ser más coherentes, y el flujo de información, seguimiento y planificación de recursos, mejores que en otros sectores. Sin embargo, es demasiado pronto para

decir si habrá un progreso continuado en los efectos de desarrollo de mayor nivel, como el estado de salud y el éxito escolar.

Ha sido difícil alcanzar un liderazgo eficaz del país en las asociaciones de ayuda debido a las asimetrías existentes en las relaciones entre donantes y receptores. Algunos donantes se enfrentan a una resistencia política interna para reducir el uso de asesores internacionales y para la armonización de los procedimientos. Las reformas requerirán que tanto donantes como países receptores realicen cambios importantes en sus comportamientos y procesos, cambios que podrían entrar en conflicto con los entornos políticos de los donantes. Aunque las iniciativas sobre el terreno, además de la calidad del personal que trabaje allí y el liderazgo pueden influir en las sedes principales de los donantes, es en dichas sedes donde se establecen los parámetros básicos del comportamiento de los donantes. Las iniciativas emprendidas dentro de los países rara vez han determinado cambios en las políticas y prácticas de las sedes principales. Una de los medios que tienen los donantes para facilitar el liderazgo del país es proporcionar recursos financieros a través de mecanismos que apliquen principios de uso público, como el apoyo presupuestario a través de los Créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza y los SWAP. Del mismo modo, los donantes, al ser responsables de los fondos públicos, no pueden acceder al liderazgo del país si se considera que los países receptores sufren corrupción, mala gestión económica o una escasa gestión y responsabilidad sobre el gasto público. La relación causal puede ir en dos direcciones: un buen desempeño del país puede alentar un apoyo financiero flexible, esto es, apoyo presupuestario, o el suministro de apoyo flexible facilita el liderazgo del país. En la experiencia de Uganda se pueden observar estas dos influencias, si bien se exigió un nivel módico de desempeño del país antes de proporcionar un apoyo flexible significativo.

En muchos países será necesario el fortalecimiento de las capacidades para asumir totalmente el liderazgo de las funciones de coordinación y gestión de la asistencia. Sin embargo, el desarrollo de capacidades es un proceso largo y no puede ser eficaz si los donantes individuales proponen formas diferentes y

a veces incompatibles de apoyo, siguiendo cada uno de ellos sus propios calendarios y objetivos.

Recomendaciones para todos los donantes: Será necesario un mayor ímpetu para acelerar el alineamiento de las estrategias de asistencia con las estrategias de los países, la distribución de la información entre los donantes y los países asociados, la creación de capacidades centrada en el ámbito local con una perspectiva a largo plazo, una mayor selectividad de las actividades financiadas por los donantes y una armonización de los procedimientos y prácticas de los donantes. Los esfuerzos de coordinación exclusivos de los donantes, si bien pueden constituir un primer paso hacia la armonización y pueden ser la única opción en países que acaban de salir de un conflicto y en algunos países de bajo ingreso en dificultades (“LICUS”), no fomentan por sí mismos la propiedad del país receptor. Un segundo paso sería el liderazgo del país receptor en un avance hacia un mayor alineamiento de las estrategias, selectividad programática y armonización en la estrategia, políticas, normas y procedimientos del país.

- 1) *Replegarse de la microgestión del proceso de asistencia en el ámbito de los países.* La asociación dirigida por el país implica que los donantes estén preparados para replegarse de la microgestión del proceso de asistencia y relaciones de asistencia en el ámbito de los países, para proporcionarles un mayor margen para la innovación y la aceptación de riesgos, así como para cometer errores y aprender de ellos. Al mismo tiempo, proporcionar la creación de capacidades y los recursos que necesitan los países para encargarse completamente de la gestión de la asistencia. Para ello, será necesaria la confianza mutua y la transparencia por ambas partes.
- 2) *Darle voz al país receptor y permitirle supervisar la calidad de la ayuda.* Los cambios que se deberán hacer en las políticas y prácticas de los donantes requerirán una serie de acciones en el ámbito internacional y en el entorno de las sedes principales, así como dentro de los países receptores. La actual situación insatisfactoria se ha mantenido durante mucho tiempo a pesar de los años de esfuerzos de armonización de los

diversos donantes (como, por ejemplo, la armonización de la adquisición). Por consiguiente, para realizar un seguimiento hasta la Conferencia de Roma de febrero de 2003 y otras iniciativas de armonización, se planteará el desafío de interrumpir el modo habitual de trabajo e introducir un nuevo paradigma. Esto implicará darles a los países receptores un control que nunca antes habían tenido. Para fortalecer la función del país y la responsabilidad respecto a la consecución de logros, una de las propuestas consiste en crear un sistema de grupos de revisión habituales en los países formados por evaluadores independientes que representen al país receptor y a los donantes. Estos grupos evaluarían el desempeño de los donantes al igual que el del país receptor respecto a unas metas y código de conducta establecidos de mutuo acuerdo. Los resultados serían accesibles al público y se publicarían habitualmente (por ejemplo, con motivo de las reuniones de los GC).

- 3) *Descentralizar el personal y delegar más la autoridad al terreno.* Una coordinación eficaz de la ayuda en el ámbito nacional requiere que las oficinas fuera de la sede de los donantes cuenten con una mayor flexibilidad y recursos para fomentar el liderazgo del país receptor. Para avanzar en esta dirección, los donantes deberían delegar lo suficiente en las oficinas emplazadas en el país y proporcionarles recursos para participar completamente en las actividades pertinentes de coordinación de la asistencia dirigidas por el país. Asimismo, deberían seleccionar al personal sobre el terreno que tenga aptitudes demostradas para entablar relaciones y para la asociación, así como la experiencia sobre el tema específico como un requisito previo. En el caso de los donantes más pequeños, la mayor selectividad podría exigir que se especializasen y que aumentasen su capacidad técnica.
- 4) *Plan para la progresiva eliminación de las UEP.* Si bien puede haber casos en los que sea necesaria temporalmente una unidad de ejecución de proyectos (UEP), en circunstancias en las que la capacidad del gobierno esté limitada, toda UEP deberá ir acompañada por un plan de eliminación paulatina durante la vigencia del proyecto o

programa. Los incentivos salariales típicamente asociados a las UEP constituyen un tema tan espinoso como decisivo para la armonización de los donantes. La formación y la creación de capacidades acompañarían normalmente al proceso de eliminación progresiva y, en caso de ser necesario (y a menudo lo es), a una reforma de los servicios públicos, incluso una reforma del sistema de remuneración.

Recomendaciones adicionales específicas para el Banco Mundial. Los estudios de casos de países destacaron algunos aspectos de estas recomendaciones que se aplican particularmente al Banco.

- 1) *Continuar el proceso de descentralización y de delegación de la autoridad a las oficinas fuera de la sede.* El Banco ha realizado unos progresos considerables respecto a la descentralización durante los últimos cinco años. Esto ha supuesto no sólo la designación de Directores con sede en el país, sino también el envío al terreno de personal adicional de las sedes principales y de la autoridad encargada de la toma de decisiones.
- 2) *Seleccionar, formar y recompensar al personal (parcialmente) en función de su desempeño asociativo.* Esto no sólo se aplica al personal sobre el terreno, sino al personal de las sedes principales que trabajan en programas de países (como los especialistas sectoriales).
- 3) *Practicar con lo que predica el Banco en relación con la armonización y la simplificación, asistencia presupuestaria y para programas y selectividad y “replegarse”.* La complejidad de los procedimientos de adquisición del Banco era una de las quejas más habituales que recibieron los equipos de estudio de casos. Es necesaria una armonización y simplificación de los procedimientos. El suministro de documentación de forma oportuna y transparente debería ser la norma, dado que en varios estudios de casos se citó la dificultad para obtener documentos sobre adquisición y estrategia del Banco. Normalmente, el Banco dirige el suministro de instrumentos flexibles, como los DELP y el apoyo

presupuestario sectorial, si bien los estudios de casos indican que esta no es una práctica uniforme. El Banco todavía tiende a implicarse en todos los sectores. El MID implica que debería ceder el liderazgo de los donantes cuando otros contasen con una ventaja comparativa.

Recomendaciones para los países receptores:

- 1) Otorgar la responsabilidad sobre la coordinación a un alto nivel de gobierno. Si los países desean hacerse cargo del liderazgo de las asociaciones de desarrollo, deberán desalentar las relaciones fragmentadas y dispares entre los donantes individuales y los organismos y ministerios individuales de los gobiernos receptores. Para garantizar la cooperación entre los ministerios, el mecanismo de gestión de la asistencia debería situarse en los gabinetes (o incluso en un nivel más alto). Por ejemplo, en el Ministerio de Finanzas y Planificación. Si el gobierno rechaza una oferta de un donante por no estar vinculada al plan nacional o al MTEF supondrá un indicador de sólido liderazgo.
- 2) Ejecutar y hacer cumplir las normas de adquisición y de otro tipo que generen la confianza de los donantes. Los donantes necesitan confiar en la integridad y eficacia de los sistemas de gestión de recursos del gobierno, especialmente en lo relativo a adquisición, contabilidad y auditoría. Esto es más importante si cabe cuando los donantes tratan de acelerar la adopción de mecanismos de financiación de uso público. Una forma de aumentar su confianza es promulgar normas de adquisición y de otro tipo que satisfagan las expectativas de los donantes, además de ejecutarlas y aplicarlas de forma coherente. Otra forma es alentar a la sociedad civil para que contribuya a la reducción de la corrupción a través del seguimiento de la ejecución y del presupuesto, promoviendo la transparencia y educando al público.

Lo que queda por hacer y una oportunidad

Esta evaluación concluye que los progresos realizados en la ejecución de los profundos cambios planteados

por el MID han sido irregulares, habiéndose efectuado los mayores avances en los países que llevan varios años aplicando uno o más principios del MID. Esta conclusión no resulta sorprendente, dado que aún es demasiado pronto y los principios del MID están a punto de cambiar las normas, los comportamientos y las prácticas institucionales, un cambio que no ha sido fácil de conseguir ni se ha producido de la noche a la mañana con respecto a los donantes o a los países receptores. Serán necesarias la transparencia y la confianza mutua de todas las partes. Por consiguiente, se necesitará un liderazgo político continuo y la voluntad sostenida de los principales actores de desarrollo si se quieren cambiar las actuales prácticas disfuncionales de asistencia. En caso contrario, las políticas internas, los incentivos y la limitación de las capacidades continuarán frustrando el surgimiento de los nuevos comportamientos que fomenta el MID.

Se requiere transparencia y confianza mutua de todas las partes

Un aspecto sobre el que hay que prestar una mayor atención es la *relación existente entre la ejecución de los principios del MID y determinados sectores y segmentos de la sociedad*. El análisis resumido en el Capítulo 3 indica que la no implicación del sector privado de manera suficiente en los procesos del MID hace que su impacto en el entorno empresarial de los países en vías de desarrollo sea muy reducido o inexistente. Los datos de los estudios de casos indican que no se están realizando suficientes consultas a los grupos marginados, como los más pobres y las mujeres, al formular la estrategia de desarrollo.

La evaluación sugiere diversas áreas importantes que se beneficiarían de mayores esfuerzos de aprendizaje, como la investigación y el intercambio de experiencias:

- Cómo crear sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) que unan a las partes interesadas y que trabajen a partir de las innovaciones producidas en el gobierno y en la sociedad civil;

- Cómo iniciar un debate en los países donantes sobre las iniciativas de los organismos, las actitudes públicas referentes a la asistencia, la fusión de recursos y de resultados, y la función de las Oficinas de contraloría y/o auditoría y de los departamentos de Tesorería en relación con estas cuestiones;
- Cómo aumentar el aprendizaje *entre* los países receptores, por ejemplo difundiendo a otros países la experiencia de Uganda con el MTEF.

Recientemente han surgido algunas oportunidades prometedoras respecto a un avance tanto de los donantes como de los países receptores. Por ejemplo, está cobrando importancia el cambio de la armonización de los procedimientos y las prácticas de los donantes (que hasta ahora era un componente prácticamente intratable del liderazgo del país). El consenso al que se llegó en el Foro de alto nivel sobre armonización de Roma (tal y como se indica en la Declaración de Roma sobre Armonización, febrero de 2003) insta a los donantes y países receptores a que: (1) utilicen y refuercen los mecanismos existentes para mantener una presión conjunta sobre la ejecución de los acuerdos de armonización; y (2) celebren reuniones de balance a principios de 2005 para contribuir a la evaluación de la ejecución del Consenso de Monterrey. También existen una serie de oportunidades de aumentar la ejecución de los principios del MID. Entre éstas, se encuentra el seguimiento de la Nueva Asociación para el Desarrollo de África, los consensos de Roma y Monterrey, el trabajo que está en curso sobre la armonización de la PSA y la iniciativa del Banco Mundial sobre el seguimiento y medición de los resultados, incluyendo la creciente adopción de los ODM en los DELP y en los marcos de desarrollo de otros países. Un esfuerzo actual relacionado es la elaboración de una *Estrategia de Desarrollo del Milenio*. Los principales elementos de esta estrategia ya van estar presentes en el MID y en los esfuerzos de algunos países para ejecutar el MID como forma de alcanzar los ODM. El Banco Mundial, en cooperación con otros socios de desarrollo, debería desempeñar una función principal en la integración de los principios del MID en éstas y otras iniciativas mundiales.



Resumen de la evaluación del MID

Enero de 1999

El presidente del Banco Mundial, James D. Wolfensohn, introduce el concepto de Marco Integral de Desarrollo (MID).

Finales de 1999

El Directorio ejecutivo del Banco Mundial solicita al Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) que realice una evaluación de la ejecución del MID. El Grupo de Investigación para el Desarrollo Económico (DECRG) del Banco propone también realizar

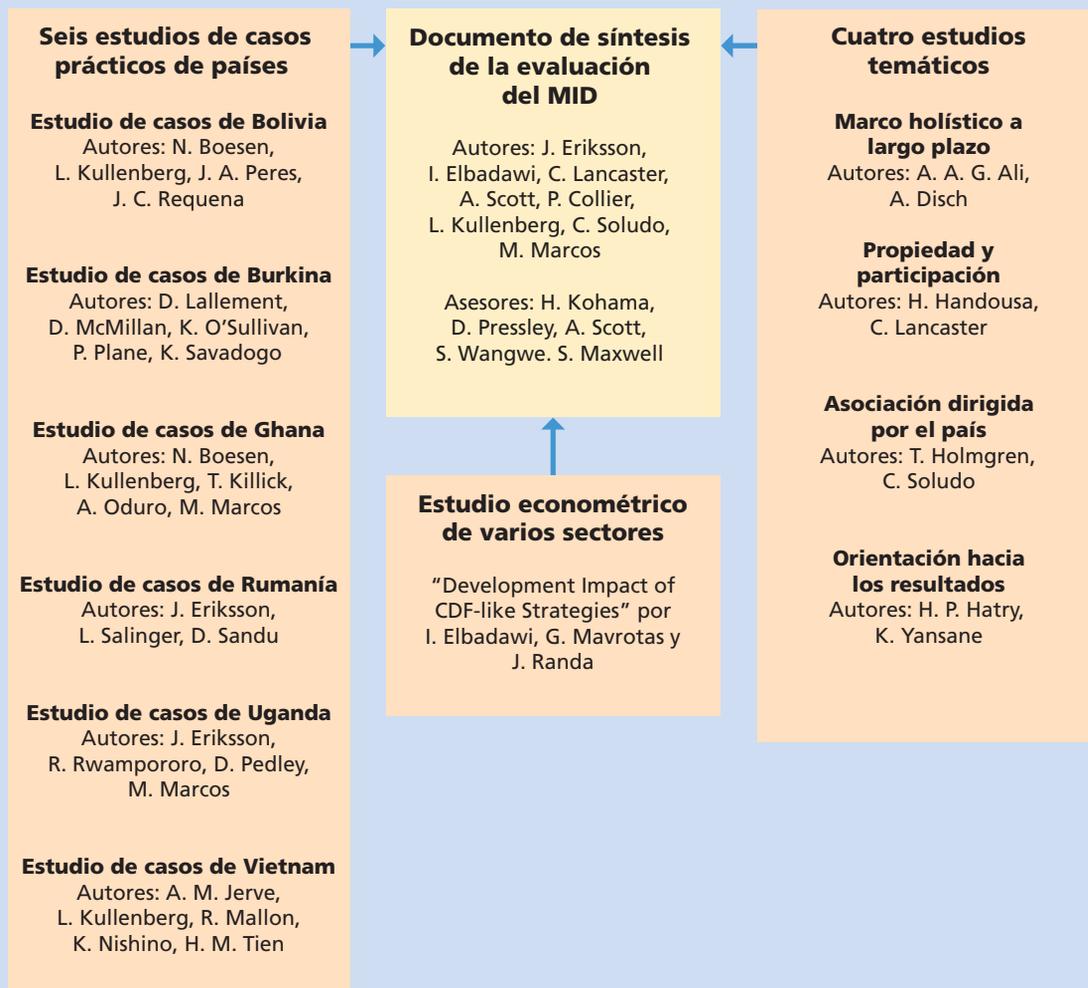
una investigación sobre el MID. Las dos unidades aceptan participar de manera conjunta en la evaluación del MID.

Octubre de 2000

Se inicia oficialmente la evaluación del MID en un Taller de evaluación de investigación sobre el MID celebrado los días 19 y 20 de octubre de 2000, que reunió aproximadamente a cincuenta personas de los países piloto del MID, donantes y otros organismos de desarrollo, ONG e instituciones académicas.



Productos de la evaluación del MID



Documento de enfoque de una evaluación conjunta del Marco Integral de Desarrollo

Antecedentes

Este documento describe el alcance y los componentes básicos de la evaluación conjunta en varios países del Marco Integral de Desarrollo (MID).⁴⁹ Su objetivo es servir de base para la toma de decisiones por parte de:

- Países piloto del MID y otros países que participarán en la evaluación;
- Organismos de desarrollo que contribuirán económica e intelectualmente a la evaluación; y
- El Comité Directivo de Evaluación y el Comité sobre la Eficacia en Términos de Desarrollo (CODE) del Banco Mundial, que habilitarán al Grupo directivo de la evaluación para que elabore un diseño pormenorizado de la evaluación.

El MID consta de un conjunto de principios que diversos países en vías de desarrollo y organismos de asistencia para el desarrollo han tratado de poner en práctica durante los dos últimos años. Aunque el MID como tal fue articulado por el Presidente del Banco Mundial en enero de 1999, los principios en los que se basa se derivan de la experiencia sobre desarrollo de las cinco últimas décadas.⁵⁰

A finales de 1999, el CODE solicitó al Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) que realizase una evaluación de la ejecución del MID. Prácticamente al mismo tiempo, el Grupo de Investigación para el Desarrollo Económico (DECRG) del Banco propuso la realización de una investigación sobre el MID. Esto llevó al acuerdo alcanzado por las dos unidades para realizar conjuntamente la

evaluación del MID. Para iniciar y ayudar a guiar la evaluación, en torno a cincuenta personas de los países piloto del MID, donantes y otros organismos de desarrollo, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas fueron invitados a un taller celebrado en Washington D.C. el 19 y el 20 de octubre de 2000. En el encuentro del Grupo de Trabajo sobre Evaluación de la OCDE/CAD, celebrado en noviembre de 2000, se celebró una sesión posterior sobre la evaluación del MID.

Basándose en los intereses que se pusieron de manifiesto en dichas reuniones, 30 representantes de los donantes, países en vías de desarrollo y otras organizaciones de desarrollo fueron invitados a una reunión celebrada en París el 16 de enero de 2001.⁵¹ Este grupo acordó formar un Comité directivo de evaluación del MID conjunto. Este comité confirmó que el diseño y la dirección de la evaluación debería reflejar los principios del MID de propiedad del país, asociación dirigida por el país y participación, con la total implicación de los organismos de desarrollo⁵² y de los receptores, como la sociedad civil y el sector privado. También se destacó la necesidad de una evaluación oportuna sobre cómo se estaban ejecutando los principios del MID en los procesos de desarrollo de los países, teniendo totalmente en cuenta la iniciativa de los Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP).⁵³

Objetivos y alcance

Los objetivos de la evaluación son: (1) evaluar el modo en que se está aplicando el MID sobre el terreno; (2) identificar los factores que han

facilitado la ejecución de los principios del MID y aquellos que la han dificultado; y (3) promover el desarrollo de capacidades y del aprendizaje en los países en los que se están ejecutando los principios del MID. La evaluación tratará sobre la eficacia y la eficiencia de todo el sistema de asistencia para el desarrollo en los países seleccionados, tanto sobre el terreno como en el ámbito político, incluyendo las conexiones con la arquitectura de la asistencia internacional para el desarrollo y los *Objetivos de desarrollo del milenio* (ODM).

En el Cuadro 1 se ofrece una caracterización y algunas de las propiedades de los cuatro principios del MID. La elaboración de estos principios continúa evolucionando. Hasta el momento no existe ninguna definición establecida, algo a lo que podría ayudar esta misma evaluación.

La evaluación constará de los siguientes componentes fundamentales:

- Estudio de casos de cinco países piloto del MID y de un país no piloto;
- Cinco estudios temáticos y un estudio econométrico de múltiples sectores;
- Un estudio global de síntesis.

Los destinatarios principales de esta evaluación son las partes interesadas fundamentales del gobierno, los donantes, la sociedad civil y el sector privado de los países de estudio de casos, y las administraciones expertas y autoridades de gobierno de los organismos de desarrollo. Los destinatarios secundarios son las partes interesadas de otros países en vías de desarrollo, y los destinatarios terciarios serán los ciudadanos de todos los países que pagan sus impuestos.

La evaluación está principalmente orientada hacia la *autoevaluación* y el *aprendizaje*. Todos los agentes principales y su comportamiento, procesos y prácticas respecto a la ejecución del MID estarán sujetos a un análisis de evaluación, ya se trate de donantes, gobiernos, la sociedad civil o el sector privado. La evaluación tratará de diseñar formas sostenibles de ejecución de los principios del MID.⁵⁴

Funcionalidad de la ejecución del MID: Un enfoque de “Balance de situación”

Los principios del MID esbozados en el Cuadro 1 han tenido una amplia aceptación. La evaluación determinará si se han llevado a la práctica y, en caso de que haya sido así, si las formas en que se han ejecutado han servido para perseguir objetivos globales de desarrollo, como los ODI.⁵⁵ Esto requiere la identificación de costes potenciales y beneficios de la ejecución del MID. En el Cuadro 2 se incluyen doce beneficios y diez costes posibles. Esta lista no pretende ser exhaustiva, y se ampliará y perfeccionará durante el diseño de la evaluación. Los costes y beneficios se formularán como hipótesis con “pruebas” asociadas o preguntas sobre evaluación. En el Anexo 2 se presenta a título ilustrativo un conjunto de hipótesis y cuestiones sobre el principio de propiedad del país.

Un marco lógico para los principios del MID

La utilización de un “marco de registro” ayuda a aclarar cómo contribuyen los principios del MID al establecimiento de objetivos de desarrollo de mayor orden. Los *insumos* son las acciones emprendidas y los costes en que incurran los socios para crear un marco de desarrollo holístico a largo plazo, así como para mejorar la propiedad, la asociación dirigida por el país y la orientación hacia los resultados de los programas de lucha contra la pobreza. Los *productos* son los cambios de comportamiento de los socios, que reflejan los principios del MID. Los *propósitos* son las condiciones que habilitan al país, tal y como se refleja en la política nacional, institucional y en los *indicadores de productos* de la calidad de asistencia. Los *objetivos* se miden mediante *indicadores de impacto* definidos caso por caso en función de los Objetivos de Desarrollo Internacional (ODI). En cada caso, se especificarán las premisas en base a las cuales se interpreta la cadena de resultados. Los marcos de registro ayudarán a vincular el enfoque de balance de situación con las consideraciones

Cuadro 1 Los principios del Marco Integral de Desarrollo

I. Marco de desarrollo holístico a largo plazo

Afrontar las prioridades de desarrollo de un país exige aferrarse con fuerza a una visión a largo plazo, adecuada y coherente de sus necesidades y de las formas de satisfacerlas. La visión también tiene que ser holística, esto es, tiene que:

- Abarcarlo todo, teniendo a la vez en cuenta los principales aspectos económicos y financieros, los requisitos del cambio estructural, los aspectos sociales y otros factores que afectan al desarrollo económico y social de un país.
- Cubrir los vínculos existentes entre los sectores, dado que el éxito en un sector suele estar vinculado integralmente al progreso de otros.

Las intervenciones sobre desarrollo financiadas por el gobierno y por los donantes deberán evaluarse detenidamente y seguir una secuencia adecuada para obtener la mezcla óptima de políticas, programas e instrumentos dentro de una limitación presupuestaria sólida general.

II. Propiedad del país

El país deberá ponerse al mando, identificando y dirigiendo la agenda de desarrollo con el apoyo de todos los demás agentes. Por consiguiente, la sección ejecutiva del gobierno deberá conseguir un consenso interno dentro del mismo, incluidas las estructuras legislativas y todos los demás niveles de gobierno, y consultar a todas las partes interesadas que se encuentren fuera del gobierno, como el sector privado y otros elementos de la sociedad civil, así como a los socios externos del país. El propósito de dicha consulta es extraer ideas, conocimientos y opiniones y promover la ampliación del consenso sobre la estrategia expresada en la visión holística a largo plazo. Para llegar a contar con dicha propiedad será necesario fortalecer las capacidades del gobierno y del resto de la sociedad.

III. Asociación dirigida por el país

Para que el país pueda ponerse al mando de una asociación entre la sección ejecutiva del gobierno, otros niveles del mismo, el órgano legislativo, las autoridades locales, la sociedad civil, el sector privado, los donantes, los organismos internacionales y otros agentes del desarrollo. Esta asociación debería:

- Unir, en un único marco y bajo el liderazgo del gobierno, el trabajo analítico y de diagnóstico.
- Alinear las acciones de los donantes con la estrategia nacional y promover la selectividad para evitar la duplicación.
- Reducir la competencia antieconómica.
- Fomentar la adopción de procedimientos comunes entre todos los socios de desarrollo.
- Apoyar el liderazgo del gobierno en la gestión de la coordinación de la asistencia.

IV. Orientación hacia los resultados

La visión nacional de un país debe vincular su objetivo global con resultados de desarrollo concretos, de forma que puedan evaluarse los avances realizados con respecto a dicha visión. Estos resultados de desarrollo son los que se persiguen a través de un proceso de diálogo nacional generalizado. Dado que un propósito principal del MID es lograr una reducción de la pobreza más eficaz y sostenible, los resultados de desarrollo específicos deberían dirigirse y documentarse mediante los Objetivos de desarrollo del milenio (ODM), los cuales se han derivado en gran medida de acuerdos alcanzados en conferencias de la ONU celebradas durante los años noventa.

(Extraídos en parte de Banco Mundial, Secretaría del MID, *Comprehensive Development Framework. Country Experience. March 1999–July 2000*. Washington: septiembre de 2000, pp. 80–81)

Cuadro 2. Un enfoque de balance de situación para la evaluación del MID: Un ejemplo

Ventajas potenciales de la ejecución del MID

Marco de desarrollo holístico a largo plazo

- La concentración del MID en los resultados y una visión holística a largo plazo promueve la calidad de la política de desarrollo y la planificación estratégica, así como el vínculo entre la planificación y la elaboración del presupuesto.
- Esta concentración también mejora la calidad del gasto público, así como la capacidad para la gestión del gasto público y gestión sostenible de los recursos en los países.

Propiedad del país

- El MID fomenta la propiedad del país, basada en “reglas de juego” establecidas de mutuo acuerdo por los socios para el desarrollo y facilitadas por el cambio de actitud de las IFI, los donantes bilaterales y otros organismos de desarrollo para crear espacio para la propiedad.
- A su vez, esta propiedad se deriva en mejores políticas y procesos que las condiciones del sistema anterior (como, por ejemplo, el aumento de la igualdad y mayor rapidez de reducción de la pobreza gracias a un proceso de toma de decisiones más incluyente).
- Los enfoques holísticos han llevado a una mejor combinación de las evaluaciones cuantitativas y cualitativas de la pobreza en la toma de decisiones y la elaboración de políticas.
- El MID conduce a una amplia propiedad, sustentada por el poder legislativo de un sistema democrático, que reconozca a las demás partes interesadas (tales como la sociedad civil, las ONG y los grupos profesionales y empresariales), así como la necesidad de una mayor independencia política por parte de algunas instituciones (por ejemplo, el Banco Central).
- La propiedad amplia se deriva en menos cambios, una mejor ejecución y un mejor diseño de las políticas.
- Los grupos marginados y más vulnerables, en especial las mujeres, han contado con una mayor representación y participación como consecuencia de la ejecución de los principios del MID.

Asociación dirigida por el país

- La matriz del MID -las categorías de las filas (sectores) y columnas (agentes del desarrollo y asociados) y su nivel de agregación- puede influir en los incentivos que tengan los organismos de desarrollo, de forma que impulsen acciones colectivas entre ellos en un contexto de asociación.
- La ejecución del principio de asociación dirigida por el país se derivará en una mayor coherencia y eficacia (menos costes de transacción) de los programas de asistencia.

Orientación hacia los resultados

- A su vez, el nuevo régimen de asistencia resultante ampliará la responsabilidad y la buena dirección.
- El interés por los resultados conduce a medios más flexibles e inmediatos de participación ciudadana en el suministro de respuestas directas sobre la calidad de los servicios prestados por el gobierno.

Costes potenciales de la ejecución del MID

Propiedad del país

- Una mayor propiedad puede derivarse en programas que violen claramente alguna de las políticas de desarrollo ampliamente aceptadas, y las condiciones del sistema anterior podría ser la única alternativa aceptable para los donantes.
- En la medida en que sólo unos pocos gobiernos participan en el MID, es posible que no se materialice la convergencia de criterios generada por la presión conjunta de acuerdo con la propiedad amplia.
- Del mismo modo, es posible que la capacidad del país sea tan escasa en algunas circunstancias (como, por ejemplo, los países que viven o acaban de salir de un conflicto) que haya que limitar la confianza en la propiedad del país.
- Las organizaciones de la sociedad civil podrían considerar la ejecución de los principios del MID como algo impuesto por parte de los donantes.
- Una mayor participación podría derivarse en la pérdida del establecimiento de prioridades, la adulteración de la función de la experiencia profesional o la influencia indebida de grupos de presión pequeños pero bien organizados.
- El MID puede tender a socavar la sostenibilidad del crecimiento, debido a que la toma de decisiones más incluyente podría dificultar el sostenimiento de políticas que ampliasen el crecimiento.
- La participación amplia podría ser muy intensiva en tiempo y transacciones.

Asociación dirigida por el país

- El aumento del énfasis en la asociación podría derivarse en un aumento de los costes de transacción del suministro de asistencia si los organismos de desarrollo participantes no se pusiesen de acuerdo para armonizar las condiciones y procedimientos.
- El mayor alineamiento de las prioridades de los donantes y del gobierno podría producirse en detrimento de las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil.
- Pese a la intensificación de la coordinación, los principales donantes siguen sin realizar las suficientes consultas a las partes interesadas pertinentes.

Orientación hacia los resultados

- Podría derivarse en una concentración excesiva en los indicadores y en la proliferación burocrática de "tarjetas de resultados".

sobre la calidad de la asistencia, como la función de la propiedad del país en la mejora de los resultados de desarrollo (un tipo de análisis de balance de situación) dependerá en parte de si los flujos de ayuda están influidos por el entorno político (un factor que debe tenerse en cuenta sobre la calidad de la asistencia). Los costes y beneficios y las cuestiones fundamentales de evaluación se extraerán de los marcos de registro. El documento de diseño articulará completamente cuatro marcos de registro, uno para cada uno de los principios del MID, y mostrará cómo se integran en propósitos y objetivos de mayor nivel, formando así un marco de registro compuesto.

Otros factores metodológicos que hay que tener en cuenta

Los estudios temáticos y específicos de cada país estarán guiados por el mismo modelo conceptual. Esto ampliará la capacidad de comparación y el respaldo mutuo, si bien habrá un margen para la diferenciación útil en términos de metodología del análisis. Asimismo, se incluirán características personalizadas para responder a necesidades de cada país individual. Los resultados iniciales de los estudios temáticos, que serán estudios de referencia, se compartirán con los equipos de estudio de casos de países para una potencial exploración más pormenorizada.

Las características adicionales del diseño y la metodología de la evaluación se abordarán en el Documento de diseño pormenorizado como siguiente paso del proceso, teniendo plenamente en cuenta los comentarios realizados por los miembros del Comité directivo. Por ejemplo, un tema que tratará en el Documento de diseño es la potencial *interrelación* entre los principios del MID y la posibilidad de que determinadas secuencias se asocien a un impacto más duradero que otras (como, por ejemplo, la propiedad del país antes que otros principios). Se espera que la propia evaluación esclarezca estas relaciones. Tal y como se indica más abajo, la metodología estará sujeta a un mayor perfeccionamiento durante las primeras etapas de la ejecución de los estudios temáticos y de países.

Estudios de casos de países

Los estudios de países evaluarán la experiencia de cinco países piloto del MID y de un no piloto en los que se aplicaron uno o más principios del MID.⁵⁶ Dado el corto período de tiempo transcurrido desde la ejecución consciente del MID, los estudios de países no podrán evaluar los *impactos* de la ejecución del MID en los objetivos globales de desarrollo representados por los ODI. Sin embargo, las evaluaciones de países esclarecerán la capacidad de evaluación de los programas individuales del MID en términos de conexiones perseguidas por las partes interesadas entre los procesos del MID y los objetivos de desarrollo prioritarios. Uno de los principales asuntos sobre los que se centrarán los estudios serán, tal y como se explicó anteriormente, los cambios observados en los *efectos*, los *productos* y los *insumos* en relación con el alcance y la calidad de ejecución de los principios del MID. Alguno de estos cambios debería favorecer la aparición de impactos de desarrollo positivos, mientras que otros podrían resultar perjudiciales para el desarrollo dadas las tensiones (además de las sinergias) que se ha observado que existen entre los principios del MID.

Los estudios de países no constituirán “evaluaciones de países” como las que lleva a cabo normalmente el Banco Mundial y otros organismos de desarrollo, si bien se basarán en

metodologías pertinentes para evaluar el desempeño de los agentes de desarrollo. Se planificarán y diseñarán mediante un amplio proceso de consultas a las autoridades del país, a fin de reflejar sus circunstancias individuales e intereses específicos. En la medida de lo posible, se ejecutarán con la participación de los distintos socios activos del país: gobierno, sociedad civil, sector privado, donantes y otros organismos de desarrollo. Estas partes interesadas constituirán un *comité directivo del país* para cada uno de los estudios de casos. El objetivo será iniciar un proceso que informe a los dirigentes y encargados de las decisiones políticas sobre el cambio institucional en apoyo de la lucha contra la pobreza.

La selección de los países de estudio de casos estará determinada principalmente por el interés del país implicado y de sus socios de desarrollo en participar de forma activa en la evaluación. Otros criterios de selección incluirán el mantenimiento de un equilibrio en términos de cobertura regional y prevención de la duplicación de esfuerzos de evaluación similares, como los estudios de casos de países que se están realizando con el patrocinio de la PSA sobre la ejecución de los DELP en ocho países africanos y la iniciativa “Grupos de estudio del DELP” de la UNECA. Se incluirá al menos un país piloto del MID que no cuente con un DELP.

La primera visita de campo a un país consistirá en una misión de determinación del alcance de una o dos personas, entre las que se incluirá como mínimo a un miembro del equipo de la secretaría de evaluación. Trabajarán con el comité directivo del país y con una institución local⁵⁷ para:

- Acordar las formas de ejecución y los términos de referencia pormenorizados para el estudio del país;
- Reunir y analizar la bibliografía, documentación y fuentes de datos pertinentes;
- Diseñar cuestionarios de encuestas de las principales partes interesadas que posteriormente serán utilizados por la institución local;

- Diseñar protocolos de entrevistas de grupos focales y de los principales informantes para una segunda visita;⁵⁸
- Planear y realizar las disposiciones necesarias para una segunda visita más amplia que tendrá lugar entre 4 y 6 semanas después de la primera visita (cuando estén disponibles los resultados de las encuestas).

En la segunda visita sobre el terreno participarán entre dos y tres profesionales altamente cualificados, provenientes o en representación de los organismos de desarrollo más importantes que estén actuando en el país. Estos se reunirán con el equipo local, formado por un número similar de personas provenientes del comité directivo local o de la institución local asociada. Este equipo combinado debería ser capaz de llevar a cabo entrevistas y talleres, además de disponer de buenos conocimientos analíticos. Se encargarán de realizar entrevistas a los grupos focales elegidos y a informantes clave y de analizar los resultados de las diversas fuentes de datos, incluyendo las encuestas. Se celebrarán reuniones o talleres con las partes interesadas más importantes, incluyendo a los encargados de la toma de decisiones, para comentar y validar las conclusiones de los análisis de las encuestas, las entrevistas y demás fuentes de datos, extrayendo las implicaciones para los programas y las políticas. A través de esta recopilación de datos y actividades de talleres se evaluará la función de *todos* los socios de desarrollo del país, como los donantes y demás organismos de desarrollo. Se invitará a los cargos más importantes de los principales donantes y organismos de desarrollo para que participen en los talleres de toma de decisiones durante el último o los dos últimos días de la esta segunda misión (o quizás un poco después de la misión, cuando esté listo el borrador del informe).

Uno de los valores importantes que se espera conseguir es todo el aprendizaje que tendrá lugar durante el proceso, como la creación del desarrollo de capacidades de evaluación y seguimiento del país. Otro de los objetivos será impulsar la creación de un mecanismo continuo de evaluación periódica de los procesos del MID y proporcionar

la información obtenida a los encargados de la toma de decisiones.

En los países en los que se ha elaborado un DELP o se está en proceso de hacerlo, se estudiarán las relaciones existentes entre el MID y el DELP, teniendo en cuenta que los DELP se encuentran en una etapa inicial. Se llevará a cabo un análisis pormenorizado tanto de los esfuerzos de evaluación del DELP que estén en curso como de los realizados bajo el auspicio de la Alianza Estratégica con África (PSA) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (UNECA). El objetivo será evitar la duplicación y explorar las posibilidades de cooperación y complementariedad.⁵⁹ La evaluación del MID debería ayudar a definir los métodos y procesos necesarios para una evaluación más profunda del DELP en una etapa más avanzada de su ejecución.⁶⁰

Estudios temáticos

Se proponen seis estudios temáticos: uno sobre cada uno de los principios del MID; uno sobre los vínculos MID-DELP y un documento en el que se intentará realizar un análisis econométrico de diversos países. Estos estudios prestarán especial atención al impacto en la eficacia de la asistencia del comportamiento de los donantes y organismos de desarrollo tal y como se refleja en sus políticas, procedimientos y prácticas.⁶¹

Aunque el MID como tal no se introdujo hasta hace poco, sus principios se habían puesto en práctica con anterioridad en distintos momentos y países. Por consiguiente, el análisis de los diversos países medirá si los países y organismos de desarrollo que pusieron en práctica algo similar a los principios del MID registraron un desempeño superior (en términos de procesos y efectos) que los países y organismos que no lo hicieron. El método para probar esta hipótesis empleará un modelo de grupo control modificado. El análisis requerirá indicadores de “proximidad” a los principios, procesos, efectos intermedios e impactos de desarrollo del MID. Los marcos de registro, que se desarrollarán de manera más amplia en el Documento de diseño, ayudarán a guiar estos análisis. A continuación, se presentan algunos ejemplos de los tipos de indicadores que

se utilizarán o desarrollarán en relación con cada uno de los cuatro principios.

- *Marco de desarrollo holístico a largo plazo.* Los indicadores de prioridades del país, así como del equilibrio sectorial, se extraerán de diversas fuentes, incluidos los Exámenes de las políticas sociales y estructurales (SSR) del Banco. Esto permitirá comprobar si los países en los que estas prioridades formaban parte de la visión holística a largo plazo tuvieron un desempeño mayor.
- *Propiedad del país.* El DEO ha creado indicadores de propiedad del país. Éstos se adaptarán para evaluar las condiciones en las que una mayor propiedad conlleva la consecución de mejores resultados. Del mismo modo, el alcance de la participación puede estimarse mediante los indicadores de gobernabilidad que se están desarrollando.
- *Asociación dirigida por el país.* Se han propuesto diversos indicadores indirectos sobre la calidad de la asociación y la coordinación de la asistencia. Por ejemplo, se emplearán indicadores del alcance de la ayuda condicionada, asistencia a programas frente a asistencia a proyectos y armonización de los procesos de los organismos de desarrollo para estudiar la vinculación de estos factores con los efectos.
- *Orientación hacia los resultados.* Se desarrollarán y probarán indicadores de la concentración en la reducción de la pobreza y de otras dimensiones relacionadas de los efectos e impactos de desarrollo, la disponibilidad de marcos de desarrollo a largo plazo y aprendizaje a través de los resultados, tanto en relación a los países como a los organismos.

Los cuatro primeros documentos se centrarán en el desarrollo de indicadores pormenorizados de “funcionalidad” de estos principios, mientras que el quinto documento se encargará de las conexiones con los DELP. El objetivo global de desarrollo de lograr un impacto significativo y duradero en la pobreza sería un aspecto común de todos los documentos sobre los principios del MID. Al mismo tiempo, un documento temático sobre las

conexiones MID-DELP supondría una contribución distintiva. Aunque es importante analizar las conexiones entre el MID y los DELP en cada uno de los cuatro documentos, estos, por sí solos, serían análisis bastante limitados y parciales puesto que se centrarían en los efectos marginales de los principios del MID individuales. Un documento temático que se centrara en las conexiones entre el MID y los DELP podría ser una valiosa contribución para el Banco Mundial y otras instituciones de desarrollo bilaterales y multilaterales en su intento por asegurar que la iniciativa del DELP está correctamente situada en un contexto de visión holística de desarrollo.

El sexto documento tratará de vincular a los impactos más importantes de desarrollo la serie de efectos y procesos intermedios que se hayan identificado en los cinco primeros documentos. Se utilizarán diversos indicadores de impactos de desarrollo, incluyendo medidas agregadas, como el PIB per cápita; indicadores de distribución, como el ingreso del quintil más bajo; y, cuando estuviesen disponibles, otros indicadores sobre bienestar, como la tasa de mortalidad en menores de un año, la esperanza de vida y la tasa de éxito escolar. Para facilitar la comparación, entre los indicadores que se utilizarán estarán los empleados para medir el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo Internacional (ODI – véase el Anexo 3, p. 19) Por consiguiente, este documento se centrará en evaluar la funcionalidad de los cuatro principios del MID como forma de probar su potencial influencia en los impactos de desarrollo. Los principales elementos de la metodología son:

i. Análisis de la asociación/correlación entre los indicadores funcionales del MID y los efectos e impactos de desarrollo:

- Hipótesis sobre la posible asociación/correlación (aunque no necesariamente haya relación causal);
- Los correspondientes métodos preliminares de análisis;
- El valor potencial del ejercicio para los estudios de casos específicos de países.

ii. Estimación de la contribución marginal del MID:

- Marco para analizar la contribución marginal de un entorno de desarrollo de tipo MID, controlando la cuestión objetiva contraria de “cuál habría sido el tratamiento aplicado por el país sin la experiencia de tipo MID”;
- Implicaciones potenciales para los resultados de los estudios de casos específicos de países.

El Documento de diseño aclarará los aspectos técnicos adicionales de la metodología que se empleará en el análisis.

Lo anterior sugiere las siguientes implicaciones para el análisis del impacto de la ejecución del MID en los efectos de desarrollo:

- Los procesos y efectos intermedios de la ejecución del MID no se pueden separar de la tarea de evaluación de sus efectos en los impactos de desarrollo.⁶²
- Los agentes de desarrollo suelen enfrentarse a verdaderos compromisos cuando, por ejemplo, la propiedad del país genera programas que los donantes y organismos de desarrollo consideran difíciles de aceptar.⁶³
- La adopción/ejecución de los principios del MID también está influida por las condiciones iniciales relativas al desempeño del desarrollo, los efectos intermedios y los procesos, entre otros.
- El análisis debería situarse en un contexto más amplio y dinámico que explique los procesos de aprendizaje y creación de capacidades como productos del MID.

Evaluación de la calidad de la asistencia

Las recientes investigaciones y trabajos políticos sobre la asistencia para el desarrollo se han centrado en la importancia de un buen entorno político para la eficacia de la asistencia. Sin embargo, la eficacia también se ve limitada por la calidad de la asistencia, incluyendo sus instrumentos, mecanismos de suministro de conocimientos y de

recursos y coordinación de los donantes. Los países receptores y organismos de desarrollo tienen una responsabilidad mutua respecto a los efectos de desarrollo y a las distintas responsabilidades y obligaciones recíprocas de todas las partes. Esto es aún más importante dada la circunstancia de que los países en vías de desarrollo y regiones en que los índices de pobreza son más altos y las instituciones más débiles son probablemente también los que más dependen de la asistencia. Aunque está claro que este no es el único factor que haya que tener en cuenta, las mejoras de la calidad de la asistencia en estos países pueden suponer una contribución fundamental para alcanzar los niveles de crecimiento necesarios para luchar contra la pobreza de forma continuada. Desafortunadamente, estos países suelen experimentar lo que se podría denominar un síndrome de “bombardeo de asistencia”. Dicho síndrome (una consecuencia no intencionada de la mala coordinación de la asistencia) es evidente en los países en los que un enorme volumen de recursos y de organismos de desarrollo, actividades y requisitos de procedimiento incoherentes y complejos anulan la capacidad del gobierno para llevar a cabo una planificación, un presupuesto, una gestión, un seguimiento y una evaluación.

Para lograr una mejora significativa de la calidad de la asistencia serán necesarias una mayor coherencia, selectividad y eficiencia en el apoyo de los organismos de desarrollo a las estrategias de desarrollo del país. Asimismo, esto requerirá un apoyo más eficaz para el fortalecimiento de las capacidades, de forma que los países que cuenten con un marco político estable puedan asumir un mayor liderazgo y responsabilidad respecto a la gestión y la coordinación de los recursos de asistencia. Para abordar correctamente estos problemas no sólo habrá que actuar a nivel del país, sino que también habrá que actuar en las sedes principales de los organismos de desarrollo. Por consiguiente, tanto los estudios de países como los temáticos de la evaluación del MID analizarán la calidad de las asociaciones dirigidas por el país y su relación con los procedimientos de asistencia indicados y con la eficacia del desarrollo sobre el terreno. En este aspecto, es especialmente importante el trabajo que está realizando el

Cuadro 3. Aspectos de la asociación en el ámbito nacional y mundial

Ampliación de la participación y de las asociaciones dirigidas por el país. Las asociaciones, la coordinación y el diálogo son necesarios para crear un consenso sobre programas coherentes. ¿Cómo traducen los donantes los conceptos de asociación y participación en decisiones sobre la asignación de la asistencia, incluso a países con opiniones distintas a las suyas sobre desarrollo? ¿Cómo interactúan los donantes con la sociedad civil y con las instituciones representativas (especialmente los parlamentos) de forma que garanticen que están bien informados y correctamente implicados en los procesos y programas de asistencia, y que siguen respetando los procesos, políticas e instituciones locales? ¿Cómo podría ayudar la creación de un “código de conducta”?

Reducir los costes de transacción del suministro de asistencia. La armonización de los procedimientos y políticas de suministro de asistencia para reducir la pesada carga que a menudo imponen a los países pobres podría requerir que los organismos de desarrollo tratasen de realizar cambios en sus entornos de autorización. ¿Hasta qué punto están preparados para hacer esto?

Fortalecimiento de las capacidades y fomento de la propiedad del país. ¿Están preparados los organismos de desarrollo para apoyar los programas destinados al mantenimiento de los conocimientos en lugar de expatriar la asistencia técnica? ¿Están dispuestos a apoyar programas amplios conjuntos y no programas fragmentados que tiendan a socavar las capacidades (por ejemplo, con sus propias unidades de ejecución y procedimientos administrativos, presupuestos especiales, etc.)?

Descentralización del desarrollo. Diversos países están delegando cada vez más responsabilidades y autoridad en las comunidades y gobiernos locales para dar mayor respuesta a las necesidades de los pobres. ¿Cómo pueden los organismos de asistencia apoyar este proceso y fortalecer al mismo tiempo la capacidad de las instituciones locales para gestionar los programas de desarrollo?

Traspasar las fronteras. Los mecanismos de asistencia se centran principalmente en los países, pero en el siglo XXI se necesitará cada vez más una serie de bienes públicos regionales e internacionales (por ejemplo, en los campos de investigación agrícola, descubrimiento de vacunas, adquisición y creación de conocimientos y gestión de conflictos). ¿Cómo deberían mejorarse los mecanismos de suministro de la asistencia regional para apoyar estos esfuerzos?

Ampliación del alivio de la deuda. Está ampliamente establecido que un alto endeudamiento reduce la calidad de la asistencia y perpetúa la dependencia de la misma. Un endeudamiento excesivo crea una serie de expectativas sobre futuros cambios políticos y fiscales, lo cual disminuye los incentivos para la inversión actual. Unas altas obligaciones fijas de pago de la deuda aumentan el apalancamiento de los países y hacen crecer la incertidumbre, especialmente si la financiación de los donantes se decide a corto plazo. ¿Ha avanzado a una velocidad lo suficientemente rápida el alivio progresivo de la deuda a través de la iniciativa para los PPME como para dar lugar a un impacto significativo?

¿Cuáles son las bases de la selectividad? La reasignación de asistencia a los países que sean pobres pero que mantengan unas políticas adecuadas aumentaría la eficacia de la asistencia para el desarrollo. En el pasado, los donantes han menoscabado los incentivos al proporcionar asistencia aunque las condiciones fuesen desfavorables. ¿Se está asignando la asistencia de manera más selectiva?

Eliminación de la dependencia de la asistencia. Si bien la asistencia no se puede eliminar rápidamente, deberán hacerse planes para liberar a los países de la dependencia de la ayuda. Estos planes deberían ser refrendados por los países receptores y sus socios para el desarrollo, además de apoyarse en estrategias establecidas de mutuo acuerdo para reducir la pobreza y hacer que los países sean competitivos desde el punto de vista económico. ¿Qué función pueden desempeñar los donantes y organismos de desarrollo, como el Banco Mundial, en el apoyo a la agenda de los países pobres en la OMC para garantizar que los mecanismos de creación de normas de la OMC sean compatibles con los requisitos de desarrollo de los países pobres?

Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, así como las Revisiones de expertos y el nuevo Grupo de estudio bilateral sobre las prácticas de los donantes.

En el posterior Cuadro 3 se presentan diversos aspectos relacionados con la calidad de la asistencia y la asociación en el ámbito nacional y mundial. Si bien hay temas como los relacionados con los bienes públicos internacionales, el alivio de la deuda y el comercio que no pueden estudiarse en profundidad para esta evaluación, sí que están relacionados con la eficacia de la asistencia. Estas relaciones se analizarán en los estudios de países y temáticos cuando corresponda.

Informe de síntesis

Se extraerán conclusiones y lecciones generales de los estudios de países y estudios temáticos y se presentarán en el informe global de síntesis. Basándose en estas conclusiones, el informe formulará una serie de recomendaciones para que los miembros del Comité directivo y las instituciones que representan las tengan en cuenta.

Estrategia de difusión

Los talleres constituirán un importante vehículo de difusión para los estudios de países. La estrategia de difusión de los productos finales, como el informe global de síntesis y los estudios de países y temáticos seleccionados, constituye un aspecto importante que será abordado por el Documento de diseño. La propuesta presupuestaria considera la celebración de un taller a finales de 2002 para debatir los datos y conclusiones más importantes del Informe de síntesis.

Principios del MID: Definiciones de trabajo

Las siguientes “definiciones de trabajo” están extraídas del discurso que el Presidente Wolfensohn pronunció el 19 de enero de 1999, que supuso el inicio del MID, así como de los documentos posteriormente publicados por la Secretaría del MID (véase *Design Paper for a Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework* [Secretaría de Evaluación del MID 2001b:10-11]).

Marco de desarrollo holístico a largo plazo

- 1) Diseño de una declaración de visión de entre 15 y 20 años que incluya objetivos de desarrollo controlables que:
 - a. Tenga en cuenta las aspiraciones generales de la población.
 - b. Incluya la reducción sostenible de la pobreza como objetivo global y objetivos secundarios alineados con los Objetivos de desarrollo del milenio.
- 2) Formulación de una estrategia a mediano plazo coherente (de 3 a 5 años) para avanzar hacia los objetivos de la visión, resolviendo concretamente la necesidad de:
 - a. Un equilibrio entre los temas macroeconómicos y financieros, así como entre las preocupaciones estructurales y sociales.
 - b. Establecer una serie de prioridades sobre las limitaciones presupuestarias y de capacidades, así como acciones concretas y con un marco temporal, con una atención especial a la determinación de fases y secuencias.

Propiedad del país

- 1) Identificación de los objetivos de desarrollo y formulación de una estrategia por parte del país, no de los donantes.
- 2) Una participación amplia y habitual de las partes interesadas bajo el liderazgo del gobierno, incluyendo a la sociedad civil, el sector privado, los gobiernos locales y los parlamentos, con un apoyo público constante de los dirigentes políticos más importantes y la convicción intelectual de los principales encargados de la elaboración de políticas, así como sólidos vínculos con las instituciones.

Asociación dirigida por el país

- 1) Liderazgo del gobierno en la gestión y coordinación de los socios de desarrollo y los recursos de asistencia, incluyendo:
 - a. Grupos Consultivos, mesas redondas de donantes y otros mecanismos de coordinación;
 - b. Trabajo analítico y de diagnóstico;
 - c. Alineamiento del apoyo externo (préstamos, concesiones, trabajo analítico y de diagnóstico y la creación de capacidades, entre otros aspectos) con la estrategia de desarrollo del país y ventajas comparativas de los donantes;
 - d. Armonización de los procedimientos y prácticas de los organismos de desarrollo; y
 - e. Alineamiento de las actividades de los socios internos (sociedad civil, sector

- privado y gobiernos locales) con la estrategia de desarrollo del país.
- 2) Relaciones entre el gobierno, los organismos de desarrollo y otras partes interesadas, marcadas por:
- a. La confianza mutua, la realización de consultas y la transparencia;
 - b. La asunción de responsabilidades mutuas y el análisis del desempeño de los socios; y
 - c. El apoyo dirigido por las exigencias para fortalecer la capacidad de coordinación y la gestión del gobierno.

Orientación hacia los resultados

- 1) Diseñar programas con objetivos evaluables que contribuyan al logro de las metas del marco de desarrollo y formular indicadores intermedios para dichas metas.
- 2) Realizar un seguimiento y compartir información habitualmente, con una responsabilidad sobre los efectos y objetivos, y no solamente sobre los insumos.
- 3) Crear y propiciar capacidades para generar, controlar y utilizar la información sobre los resultados para aumentar el desempeño en cuanto a la responsabilidad y el logro de objetivos.

El MID y el D&LP: Acontecimientos más importantes

Cronología de los acontecimientos que llevaron al MID y al D&LP

Años 80

La época del ajuste estructural. Asistencia condicionada a que los gobiernos receptores aceptasen cambiar sus políticas o sus instituciones.

Años 90

Amplia preocupación sobre la eficacia y efectos de la asistencia. Críticas cada vez mayores al ajuste estructural y a la falta de progresos en el desarrollo del África al Sur del Sahara.

Mediados de los 90

Los donantes ponen en marcha programas destinados a aumentar la eficacia de la asistencia, como:

- Primera iniciativa para los PPME (1996), ODI (precursores de los ODM), Foros de asociación de la OCDE-CAD, Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- La “Gestión de los resultados” se extiende desde el mundo empresarial a la comunidad de desarrollo (los ODI contribuyen a la prominencia de un enfoque sobre los resultados en el MID).

1994–95

Serie de conferencias internacionales promovidas por la ONU que estableció metas para el cambio socioeconómico. Incluye las Conferencias sobre

población de El Cairo (1994), sobre desarrollo social, de Copenhague (1995) y sobre la mujer, de Beijing (1995).

1996

Los miembros del CAD aceptan las metas de la ONU para el cambio socioeconómico como ODI (Véase “*Shaping the 21st Century*”)

1998

En el Banco Mundial surge un nuevo paradigma sobre los procesos de desarrollo. El directorio aprueba ideas y enfoques propuestos en el Documento sobre asociación elaborado por el Grupo de promoción de las asociaciones recientemente constituido.

Reuniones Anuales (1998)

El Presidente del Banco Mundial invita a los países receptores a participar en la experiencia piloto del “nuevo marco de desarrollo” (posteriormente conocido como Marco Integral de Desarrollo, tal y como se indica a continuación).

Enero de 1999

El Presidente del Banco Mundial propone un Marco Integral de Desarrollo (MID) para solucionar los defectos de la gestión de la asistencia y cumplir con el reto de un desarrollo sostenible y equitativo y de reducción de la pobreza. El MID destaca los procesos y los contenidos, incluyendo la idea de que *la forma en que se suministra la asistencia y el contenido de las actividades financiadas mediante la asistencia* determina su eficacia.

Marzo de 1999

13 países acuerdan su participación en la experiencia piloto del MID, cuyo progreso se seguiría y estudiaría en septiembre de 2000. El Banco Mundial crea una Secretaría del MID para seguir sus progresos y difundir la experiencia sobre buenas prácticas. En abril de 1999, el Comité para el Desarrollo apoya el enfoque del MID.⁶⁵

Sept. de 1999

El FMI y el Banco lanzan la iniciativa reforzada para los PPME y el DELP. El DELP se introduce como programa de gastos y estrategia a mediano plazo que se desarrollaría como requisito para la obtención de fondos para PPME y que finalmente prepararían todos los países de la AIF. El Comité para el desarrollo decide que los DELP deberían basarse en los principios del MID.

2000

La ONU acepta los ODI, con alguna adición, como los Objetivos de desarrollo del milenio (ODM). Posteriormente, la mayoría de los donantes, incluido el Banco Mundial, refrendó los ODM.

Abril de 2000

El Director gerente del FMI y el Presidente del Banco Mundial emiten una declaración conjunta señalando que los DELP reflejan los principios del MID y proporcionan un marco para la colaboración entre el FMI y el Banco.

2001/2002

Los países receptores desarrollan sus propias visiones para mejorar la eficacia de la asistencia.

La recientemente creada Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD) reclama la responsabilidad conjunta, la acción colectiva y la presión común de todos los países africanos para aumentar la eficacia del desarrollo. En octubre de 2002, 20 países habían elaborado DELP completos y otros 29 habían elaborado DELP provisionales (DELP-P).

Diversas políticas de donantes bilaterales reflejan los principios del MID (DFID, ACIDI, etc.) y los presidentes de los Bancos Multilaterales de Desarrollo emiten una declaración conjunta aprobando el MID.

C) DELP Principios, elementos y documentación

Definición

Documento elaborado por el país que define la estrategia del gobierno para reducir la pobreza. Se actualiza cada 2–5 años. Constituye la base para la asistencia de la iniciativa para los PPME y otras concesiones de asistencia del Banco Mundial, el FMI y otros donantes.

Principios básicos

Procesos propiedad del país, con una amplia participación, un interés amplio, una perspectiva a largo plazo y una orientación hacia los resultados. Asociaciones entre el gobierno, las partes interesadas del país y los donantes.

Elementos fundamentales

Propiedad del país creada a través de procesos participativos nacionales, amplio diagnóstico sobre pobreza; acciones públicas prioritarias; metas, indicadores y seguimiento.

Documentación del DELP

a) DELP provisional

Documento que presenta los pasos a seguir para la elaboración del DELP. Incluye una declaración del compromiso del gobierno con la lucha contra la pobreza; los principales elementos del proceso participativo y de la PRS planificada; un marco macroeconómico a 3 años y una matriz política. En caso de cumplir los requisitos necesarios, la aprobación del DELP-P desencadena el momento de decisión del PPME y la reducción provisional de la deuda del mismo.

b) Informe de estado de la elaboración del DELP

Se espera que sea publicado al año de la aprobación del DELP-P. En él se explicará por qué hará falta más de un año para finalizar el DELP y

se identificará cualquier tipo de asistencia técnica que sea necesaria.

c) DELP

La ERP totalmente elaborada por el país y que comprenda los 4 elementos esbozados anteriormente. Necesario para la reducción de la deuda según la iniciativa para los PPME, el PRGF, la CAS y el PRSC.

d) Informe anual de progresos del DELP

Breve documento que describe los avances en la ejecución del DELP, incluyendo cualquier logro, fracasos o revisión de la estrategia. En caso de ser apto de acuerdo con la iniciativa para los PPME, el primer informe desencadena el punto de aprobación del PPME.

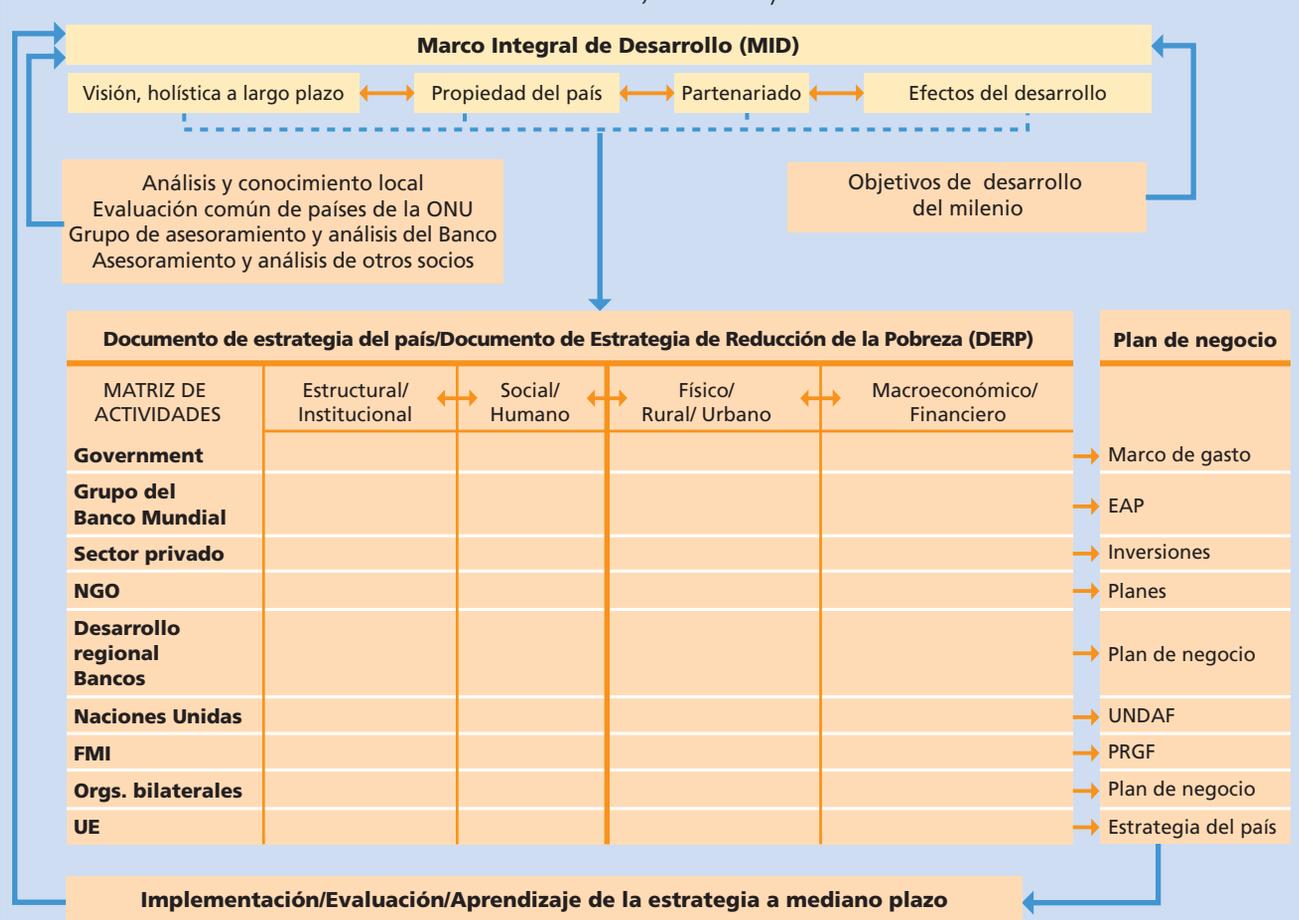
e) Evaluaciones Conjuntas del Personal

Evaluaciones por parte del personal del Fondo y del Banco sobre si la documentación del DELP presentada ante sus Directorios ejecutivos constituye (promete ser o continúa siendo) una base sólida para la concesión de la asistencia. Varía ligeramente en función del tipo de documentación presentado, esto es, los apartados a) – d) anteriores.

f) Directrices de la ECP

Directrices para el personal del Banco y del Fondo sobre los tipos de criterios que se utilizarán para evaluar los documentos del DELP. No existe ningún tipo de requisito sobre su contenido.

Conexión entre el MID, el DELP y la CAS



DERP Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza UNDA F Marco de Asistencia de la ONU para el Desarrollo
 EAP Estrategia de Asistencia a Países PRGF Servicio de Crecimiento y Reducción de la Pobreza

Fuente: Poverty Reduction Strategy Papers; Internal Guidance Note, 10 de diciembre de 1999, Revisado el 19 de enero de 2000.

Metodología de la evaluación

El informe de síntesis se basa en la labor de evaluación y en el análisis de la ejecución del MID realizado en el contexto de tres tareas principales:

- I. Estudios de casos de cinco países piloto del MID (Bolivia, Ghana, Rumanía, Uganda y Vietnam) y un país no piloto (Burkina Faso);
- II. Cuatro estudios temáticos; y
- III. Un estudio econométrico de los diversos países.

Estudios de casos de países

Se seleccionaron los seis países siguientes para la realización de estudios de casos pormenorizados: Bolivia, Ghana, Rumanía, Uganda y Vietnam (todos ellos países piloto del MID) y Burkina Faso (que no era un país piloto). La selección estuvo determinada en primera instancia por el deseo de cada país de participar en la evaluación y por la voluntad de facilitar la Misión Residente del Banco Mundial. Se les dio prioridad a los países piloto del MID con una mayor experiencia en ejecución y mejores calificaciones sobre desempeño (según la Secretaría del MID) considerando que estos casos ofrecerían un mayor potencial para el aprendizaje. Se incluyó un país no piloto del MID como país de control.

Dado que el DELP se define como un instrumento para ejecutar los principios del MID, todos los países seleccionados (excepto Rumanía) contaban también con DELP. También se tuvo en cuenta el equilibrio regional y el evitar la duplicación de esfuerzos de evaluación similares (como el estudio de la PSA sobre la ejecución de DELP en ocho países africanos).

El presupuesto para los estudios de casos se había determinado previamente, por lo que la inclusión de más de seis casos, si bien era deseable, se habría hecho a expensas de su grado de profundización. Se tuvieron en cuenta otras configuraciones, como por ejemplo tres países piloto del MID y tres que no lo fueran, o tres que contasen con un DELP y tres que no. Sin embargo, la primera alternativa habría reducido el peso del aprendizaje a partir de las experiencias piloto del MID, mientras que la segunda habría desequilibrado la balanza hacia países en los que la asistencia desempeña una función más reducida en relación con otras fuentes de financiación para el desarrollo. Finalmente, dado que el principal objetivo de la evaluación era estudiar los aspectos de la ejecución, el Grupo directivo y el Comité directivo decidieron que seleccionar los países piloto del MID con mayor experiencia y mejor desempeño, junto con un país no piloto del MID, era el enfoque óptimo para generar el tipo y la cantidad de datos necesarios. (En las directrices del GAO para la evaluación de estudios de casos se puede encontrar un comentario sobre las posibilidades de estrategia de muestreo.⁶⁶ El argumento básico es que los casos deberían estar íntimamente relacionados con el punto central de la evaluación y con las preguntas de evaluación planteadas. En otras palabras, si se desea aprender de la experiencia de ejecución, hay que ir a los países con mayor experiencia en ese aspecto).

Cómo se realizaron los estudios de países

Los estudios de países se realizaron en dos fases: una misión preparatoria, seguida de un intenso trabajo de campo. Durante la misión preparatoria se planificaba y diseñaba la evaluación mediante consultas a las autoridades del país y a los representantes de los donantes para reflejar los intereses y circunstancias individuales del país. Se celebraron pequeñas reuniones de grupos focales

elegidos para proponer y probar las principales preguntas de la evaluación, tomando como punto de partida las preguntas del Documento de diseño. En cada país, se identificaron los temas y sectores prioritarios (como, por ejemplo, la reforma del sector público, la sanidad, la descentralización). Se realizaron entrevistas en las capitales de los países y en los distritos, municipios y emplazamientos de proyectos seleccionados. Los equipos de evaluación normalmente contaban con un representante del DEO y con una combinación de asesores nacionales e internacionales. En algunos casos, como Vietnam, los donantes interesados proporcionaron asesores adicionales y personal del organismo (como, por ejemplo, MOFA/JBIC de Japón, BAsD). El DFID contribuyó con un miembro del personal del organismo al equipo de Uganda.

En resumen, la evaluación se realizó “al modo MID” e implicó a una amplia variedad de partes interesadas que participaron en las actividades de desarrollo (desde el nivel político hasta la ejecución de los proyectos). Entre ellas se incluían representantes de los gobiernos nacionales y locales, organismos donantes, sector privado, ONG nacionales, órganos legislativos, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y ONG internacionales. En cada estudio de casos se seleccionó un pequeño grupo de asesores a partir de los diversos grupos y se les pidió que actuaran como *grupo de referencia del país*, cuya tarea era guiar el proceso de evaluación y proporcionar información sobre las posibilidades de diseño y las primeras conclusiones. El equipo de evaluación se reuniría de forma periódica con el grupo de referencia del país y compartiría las observaciones preliminares con los donantes y las partes interesadas del país en un taller final.

Tipos de actividades

Durante la evaluación se emplearon diversas actividades y herramientas de evaluación, que describimos a continuación:

- **Análisis de la bibliografía.** Los equipos reunieron y analizaron las fuentes de datos, documentos y bibliografía pertinente y se publicaron informes clave sobre los países en el sitio Web de Evaluación del MID.
- **Cuestionarios de encuestas** a las principales partes interesadas. En los casos en que fue posible, estos cuestionarios se diseñaron en el país y las instituciones locales eran las encargadas de su realización. En Vietnam, una empresa local de asesoría distribuyó encuestas a 290 profesionales de desarrollo vietnamitas y extranjeros sobre su percepción de los cambios realizados en la ADO en relación con los principios del MID. Respondieron 107 personas, de los cuales en torno a un 75 por ciento eran vietnamitas del gobierno y de organizaciones no gubernamentales, mientras que el 25 por ciento restante eran extranjeros de los organismos de los donantes y ONG internacionales. En Burkina Faso se realizó una encuesta a una muestra de funcionarios de la administración local, representantes de la sociedad civil y del sector privado en cuatro distritos de distinto nivel socioeconómico y se obtuvo un buen índice de respuesta, de casi un 75 por ciento. En Rumanía, el índice de respuesta en relación con el diseño de la muestra superó el cien por cien en una encuesta realizada a 722 expertos y encargados de la toma de decisiones de todo el país que trabajan sobre temas de desarrollo. En Bolivia, se enviaron cuestionarios pormenorizados a los organismos internacionales antes de comenzar la evaluación. En Uganda, se realizó una encuesta en una reunión conjunta de partes interesadas del gobierno, la sociedad civil y el sector privado. El análisis de los 33 cuestionarios cumplimentados constituyó la base para la realización de posteriores talleres en los que participaron parlamentarios y personas encuestadas.
- Se realizaron **entrevistas estructuradas** a los representantes de la administración local y nacional, organismos donantes, grandes organizaciones, líderes del sector privado, ONG nacionales, órganos legislativos y instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y ONG internacionales. En cada país se realizaron entre 70 y 84 entrevistas (en grupo e individuales), lo que dio como resultado una media de unas 145 personas entrevistadas por país.

- Se organizaron **grupos focales** basados en sectores, temas (como la sanidad, la reforma institucional) o afiliación profesional (como, por ejemplo, personal de ministerios, sector privado, clero).
- **Viajes de observación** a distritos seleccionados, municipios y emplazamientos de proyectos en todos los países. Estas visitas incluían la realización de entrevistas a los funcionarios y políticos del gobierno local, a los directores de proyectos, a las ONG operativas, a los organismos donantes y miembros de la junta municipal o de distrito.
- Se celebraron **talleres finales** con las principales partes interesadas y encargados de la toma de decisiones para comentar las conclusiones preliminares del equipo. Estos talleres también sirvieron para extraer las implicaciones políticas y programáticas de las conclusiones.

En Bolivia, Ghana, Rumanía, Uganda y Vietnam se llevó a cabo **una encuesta sobre los cambios y tendencias en la relación entre el gobierno y los donantes** como ejercicio paralelo específico para el seguimiento de los avances en el suministro de la asistencia y las prácticas de gestión. Los resultados del estudio identifican, y dentro de lo posible cuantifican, el impacto sobre los gobiernos de los requisitos de los donantes en cuanto a procedimientos, así como los “costes de transacción” que implican. Un total de diecisiete donantes bilaterales y nueve multilaterales de cinco países de los estudios de casos del MID respondieron a la encuesta realizada entre mayo y septiembre de 2002. Con la excepción de Rumanía y Uganda, fueron los asesores locales que formaban parte del equipo internacional encargado de los estudios de casos de países del MID quienes realizaron las encuestas. En Ghana y Rumanía, estas encuestas se complementaron con entrevistas a los donantes y los principales representantes del gobierno. El Cuadro I (página siguiente) incluye una lista de los donantes bilaterales y multilaterales que participaron en la encuesta.

Estudios temáticos y estudios comparados entre países

Existen cuatro estudios temáticos, uno sobre cada uno de los principios del MID. El quinto estudio lleva a cabo un análisis econométrico comparado entre países sobre la ejecución del MID y su potencial impacto de desarrollo. Un conjunto de marcos de registro y “cuestiones fundamentales de evaluación” proporcionaron un marco conceptual global como guía del análisis de los estudios temáticos. A pesar de que los estudios temáticos se basaron en una bibliografía más amplia y datos de todo el mundo sobre los principios del MID, también se desarrollaron con el objetivo concreto de garantizar su complementariedad con los estudios de casos de países. Los estudios temáticos y los estudios comparados entre países fueron realizados por equipos multidisciplinares formados por investigadores y evaluadores de países desarrollados y en vías de desarrollo.

Cómo se realizaron los estudios temáticos Los cuatro estudios temáticos se elaboraron en dos fases.

- En la **primera fase** se desarrollaron los documentos temáticos en forma de estudios documentales, centrándose la mayor parte del análisis en los donantes y otros organismos de desarrollo, especialmente al evaluar hasta qué punto ha cambiado lo suficiente su comportamiento (políticas, procedimientos y prácticas) para posibilitar que la ejecución de los principios del MID pudiese tener un impacto en el ámbito del país. Esto garantizaba que el análisis abordase los temas relativos a la calidad de la asistencia para el desarrollo, no sólo en términos de asociación para el desarrollo, sino también respecto a las potenciales influencias de la calidad de la asistencia en la capacidad de los países receptores de la misma para ejecutar los otros tres principios del MID.
- Tres de los cuatro equipos de estudios temáticos elaboraron **cuestionarios de encuestas a donantes** y se los suministraron a los miembros de los organismos donantes del Comité directivo,

Cuadro A5-1: Donantes bilaterales y multilaterales encuestados de cinco países de estudio de casos del MID

Donantes bilaterales	Países de estudio de casos del MID				
	Bolivia	Ghana	Rumanía	Uganda	Vietnam
Alemania – GTZ	●	●	●	●	●*
Australia – OADI					●
Bélgica					●
Canadá – ACDI		●	●		●
Dinamarca – DANIDA	●	●	●	●	●
España	●				●
Estados Unidos – USAID		●	●	●	●
Finlandia					●
Francia – AFD		●			
Irlanda				●	
Japón – JBIC y JICA	●	●	●		●*
Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega					●
Nueva Zelanda					●
Países Bajos	●	●		●	●
Reino Unido – DfID	●	●	●		
Suecia – ASDI	●			●	●
Suiza – SDC	●		●		●
(Anónimo)					●*
Donantes multilaterales					
Banco Asiático de Desarrollo (BAsD)					●
Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF)			●		
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	●				
Banco Mundial (BM)		●	●	●	●
Comisión Europea (CE)	●	●	●		●
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	●	●	●		●
Fondo Monetario Internacional (FMI)					●
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)		●			
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	●	●	●		

Note : ●* = respuesta de dos organismos de un mismo país (por ejemplo, del JBIC y el JICA)

quienes solicitaron a sus respectivos personales de operaciones que los cumplimentasen. Los resultados se incluyeron en el informe de cada estudio. Los borradores de los informes de la primera fase se publicaron en el sitio Web de la Evaluación del MID y se compartieron con los equipos de los estudios de casos de países.

- Durante la **segunda fase** se amplió el alcance del análisis para abordar temas relacionados con los aspectos del MID específicos a los países y se utilizaron las experiencias de los estudios de casos de países para complementar y enriquecer los informes de la primera fase.

Metodología del estudio econométrico comparado entre países

El estudio comparado entre países se centraba en dos aspectos: (a) evaluar la funcionalidad de las formas en que se están ejecutando los cuatro principios del MID y (b) evaluar su posible influencia en los impactos de desarrollo. En este contexto, se emplearon dos enfoques analíticos distintos.

Impacto a corto plazo del MID. Los datos del estudio de la Secretaría del MID sobre la ejecución en 46 países del MID y de DELP (recogidos entre marzo y julio de 2001) se emplearon para evaluar el impacto del MID a corto plazo en los procesos y en los efectos de desarrollo. Desafortunadamente, el escaso período de tiempo transcurrido entre ambos estudios impidió realizar un análisis dinámico sobre la ejecución del MID. Sin embargo, debido a que las condiciones iniciales de los 46 países eran relativamente diferentes, incluso el análisis de los datos a corto plazo sugiere importantes lecciones políticas.

Indicadores de los principios de tipo MID

El siguiente apartado proporciona mayor información sobre los aspectos metodológicos, conceptuales y de los datos relativos a la interpretación de los indicadores indirectos de los principios de tipo MID.

Los indicadores de los principios de tipo MID tratan de aproximar la diversidad de procesos de desarrollo

previstos de acuerdo con cada uno de los principios del MID, utilizando bases de datos mundiales disponibles.⁶⁷ En el Capítulo 3 se describen de manera informal las principales características de estos indicadores. A continuación se presenta una exposición más formal.

Holístico a largo plazo de tipo MID (LTH):

Como indicador holístico a largo plazo de tipo MID se utiliza el grado de dispersión en las clasificaciones de la CPIA en tres sectores amplios: gestión económica, políticas estructurales y políticas para la inclusión social / equidad; y se mide por el coeficiente de variación (CV):

$$LTH = \frac{\sqrt{\sum_i^n \left(x_i - \frac{\sum x_i}{n}\right)^2}}{(n-1) \frac{\sum x_i}{n}}, i = 1,2,3$$

donde se consideran Max(CV) y Min (CV) para toda la muestra entre los países. Hay que tener en cuenta que el valor de este índice se encontrará entre el 0 y el 100. Un valor de dispersión más alto indicaría menor coherencia en el marco de desarrollo holístico a largo plazo del país.

$$LTH_k = \frac{Max(CV) - CV_k}{Max(CV) - Min(CV)} \times 100\%$$

où max(CV) et min(CV) sont issus de l'échantillon complet de tous les pays. Il convient de noter que cet indice se situe entre 0 et 100. Une plus grande dispersion semblerait indiquer moins de cohérence dans l'infrastructure de développement holistique à long terme du pays.

Propiedad del país de tipo MID (OWP):

Según el libro de códigos Polity IV, los indicadores se definen de la siguiente manera: ⁶⁸

- **Regulación de la participación (RP):** La participación se regula en la medida en que haya normas vinculantes sobre el momento y la forma de expresar las preferencias políticas o sobre si éstas han de expresarse o no. Los estados de partido único y las democracias

occidentales regulan la participación, pero lo hacen de formas distintas. Los primeros canalizando la participación a través de una estructura de partido único, con fuertes restricciones a la diversidad de opiniones. Los segundos permitiendo que unos grupos relativamente estables y duraderos compitan de forma no violenta por la influencia política. El polo opuesto es la participación no regulada, en la que no existen organizaciones políticas nacionales duraderas, ni un control eficaz de la actividad política por parte del régimen. En estas situaciones, la competencia política es fluida y a menudo está caracterizada por una persistente coerción entre las coaliciones cambiantes de los partidos (Marshall y Jagers, 2000, pp. 22–23). Para codificar esta variable se utiliza una escala de cinco categorías que va de 1 (no regulado) a 5 (regulado)

- **Competitividad de la elección de los máximos representantes (CER):** La competitividad se refiere a hasta qué punto las formas de ascenso imperantes ofrecen a los subordinados una igualdad de oportunidades para acceder a cargos superiores.⁶⁹ Por ejemplo, la elección de máximos representantes a través de elecciones en las que participen dos o más partidos o candidatos viables se considera competitiva (Marshall y Jagers, 2000). Se emplea una escala de tres categorías: de 1 (Selección) a 3 (Elección).
- **Apertura de la elección de máximos representantes (OER):** La elección del máximo representante del poder ejecutivo es “abierta” en la medida en que toda la población políticamente activa tenga la oportunidad, en principio, de acceder al cargo a través de un proceso regularizado. Respecto a la elección, primero deberá determinarse si hay algún modo establecido de elección de dichos cargos. La regulación se refiere a la medida en que una forma de gobierno ha institucionalizado procedimientos para la transferencia del poder ejecutivo.⁷⁰ Se utiliza una escala de cuatro categorías, que va de 1 (Cerrada) a 4 (Abierta).
- **Limitaciones del máximo representante (CCE):** esta variable se refiere a la medida en

que existen limitaciones institucionales a los poderes de toma de decisiones de los máximos representantes, ya sean individuales o colectivos. Es posible que dichas limitaciones estén impuestas por alguno de los “grupos responsables”. En las democracias occidentales, éstos suelen ser los órganos legislativos. Otro tipo de grupos responsables son el partido gobernante en un estado de partido único, los consejos de nobles u otros asesores poderosos de las monarquías, el ejército en formas de gobierno con tendencia al golpe de estado; y, en muchos países, un poder judicial fuerte e independiente. El problema es, por lo tanto, el control y el equilibrio de estos grupos.⁷¹ Se utiliza una escala de siete categorías, que va de 1 (autoridad sin límites) a 7 (subordinación o paridad ejecutiva).

El índice de propiedad de tipo MID del país (OWP) es una media simple:

$OWP = 1/4(RP + CER + OER + CCE)$, que se convierte a una escala de 0 a 100 a través de la siguiente fórmula:

$$\frac{OWP - \min(OWP)}{\max(OWP) - \min(OWP)} \times 100\%$$

Asociación de tipo MID dirigida por el país (PA): Se representa mediante la media de asistencia técnica “excesiva” y la proporción de concentración de los donantes en el país receptor respecto al modo de distribución entre los distintos sectores económicos del país. Una proporción alta indica una gran concentración de donantes, y por consiguiente una mayor facilidad para lograr la coordinación entre ellos. Por su parte, una menor concentración sectorial de la asistencia significa que ésta se distribuye más uniformemente entre los diversos sectores y que es probable que el régimen de la asistencia promueva un desarrollo holístico, o ambas cosas.

(a) *Fragmentación de los donantes (HHI_D):* cuantificada mediante un Índice Herfindahl-Hirschman, que es una forma sencilla, aunque sofisticada, de medir la concentración/fragmentación de los donantes. Al elevar al

cuadrado la proporción de cada donante como porcentaje de la asistencia bilateral y sumar posteriormente dichos cuadrados se obtiene el Índice Herfindahl-Hirschman. El Índice Herfindahl-Hirschman ayuda a distinguir entre un país en el que cuatro donantes contribuyen con cantidades similares de asistencia bilateral y otro en el que un donante contribuye con un 70 por ciento y los otros tres con un 10 por ciento cada uno. El primer caso, que es más fragmentado, habría dado un Índice Herfindahl-Hirschman más bajo.

(b) *Concentración sectorial de la asistencia (HHI_S)*: es el Índice Herfindahl-Hirschman sobre asignación sectorial de la asistencia externa, el cual mide la concentración de la asistencia (AOD) en cinco sectores fundamentales: infraestructuras y servicios sociales, infraestructura económica, sectores de la producción, asistencia multisectorial y de mercancías, y asistencia general para programas.

(c) Asistencia técnica “excesiva”: se calcula tomando la desviación de la proporción de

asistencia técnica del total de la asistencia, donde un país recibe (T) de la asistencia técnica “óptima de dicho país” (T^*). Esto es, una asistencia técnica excesiva viene dada por:

$\frac{T}{T^*}$, donde T^* de un país i se deriva de la siguiente expresión:

$$I_{it} = a_0 + a_1 T_{it-1} + a_2 T_{t-1} \times I_{it-2} - a_3 T_{it-1} \times I_{it-2} + \beta_0 x_0,$$

Donde a 's son los coeficientes⁷², T es la asistencia técnica real e I es una medida de la capacidad institucional en el país i , que viene dada por la variable ICRG tomada de la Base de datos internacional sobre riesgos de países). X son las condiciones iniciales. La asunción subyacente en la anterior premisa es que la asistencia técnica mejora la capacidad institucional (el coeficiente positivo de T), si bien su efecto está sujeto a una reducción de los efectos (el coeficiente negativo de T^2). Además, la especificación indica que los países con instituciones inicialmente débiles parecen avanzar más al recibir asistencia técnica (el coeficiente negativo del término $T \times I$).

Tabla A5-1: Estadísticas descriptivas de la variable de tipo MID y de sus componentes: 1980–2000

	Media	Mediana	Desviación estándar	Mín.	Máx.
Holístico a largo plazo de tipo MID	63	67	17	16	100
Propiedad del país de tipo MID	46	43	29	00	100
Asociación de tipo MID dirigida por el país	55	55	11	21(16)	86)
Orientación de tipo MID hacia los resultados	54	55	16	14	88
Índice global de tipo MID	55	54	12	24	82

Notas sobre la Figura A5-1: Véanse las notas a la Figura 3.1, Capítulo 3, del texto principal. Los países individuales incluidos en la tabla son: **África al Sur del Sahara**: Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Comoras, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Kenia, Mauricio, Mauritania, Mozambique, República Centroafricana, Senegal, Seychelles, Suazilandia, Tanzania, Togo, Uganda, Zambia y Zimbabwe. **Oriente Medio y Norte de África**: Argelia, Egipto, Jordania, Marruecos, Túnez, Turquía y Yemen. **Latinoamérica y Caribe**: Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. **Este de Asia**: China, Filipinas, Indonesia, Islas Fiyi, República de Corea, Tailandia y Vietnam. **Sur de Asia**: Bangladesh, India, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.

Tabla A5-2: Distribución de los principios de tipo MID

Puntuación	Holístico a largo plazo	Propiedad del país	Asociación dirigida por el país	Orientación hacia los resultados	Global de tipo MID
0-20	2	27	0	3	0
20-40	8	26	12	16	15
40-60	29	21	68	46	56
60-80	56	21	31	45	40
80-100	17	17	1	2	1

Observaciones: 1. Los datos son medias correspondientes al período comprendido entre 1980 y 2000.

Por consiguiente, el nivel óptimo de asistencia técnica (T^*), que aumenta al máximo la capacidad institucional (I), es dado por

$$T_{it}^* = \frac{a_1 + a_2 I_{it-2}}{2a_3 I_{it-2}}.$$

El nivel óptimo de asistencia técnica varía en función del nivel de las instituciones del país. La estimación regresiva de la ecuación anterior proporciona los valores de los parámetros que definen la expresión anterior (para mayor información, véase Elbadawi y Randa, 2003).

Por último, la calidad del índice de asistencia es dada como una media simple del coeficiente de concentración y la medición “inversa” de la asistencia técnica “excesiva”:

$$PA = (1/2) \left[\left(\frac{T^*}{T} \right) + \left(\frac{HHI_D}{HHI_S} \right) \right],$$

que se pasa a una escala de 0 a 100 a través de la siguiente fórmula:

$$\frac{PA - \min(PA)}{\max(PA) - \min(PA)} \times 100\%.$$

Orientación de tipo MID hacia los resultados (RO)

El indicador de orientación hacia los resultados es la puntuación dada a la pregunta 15 de la

Evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA) que solicita una evaluación del análisis y seguimiento de la pobreza. Al igual que anteriormente, la RO se normaliza.

Este índice significa que uno de los cuatro principios de tipo MID que forman el índice global de tipo MID es un componente de la CPIA. Sin embargo, esto no debería plantear un grave problema para las posteriores regresiones en las que se incluyan los índices de la CPIA y de tipo MID, ya que este subíndice es sólo uno de los 20 componentes de la CPIA y sólo representa el nueve por ciento de la ponderación (véase más adelante la expresión del índice global de tipo MID). Por último, ninguno de los resultados de la regresión cambió al utilizar un índice de tipo MID sin incluir el componente de la CPIA.

Índice global de tipo MID

La puntuación global de tipo MID es la media simple de los cuatro principios, lo cual refrenda el concepto central del MID que considera que todos los principios son igualmente importantes para el enfoque de desarrollo del MID. Por consiguiente,

De tipo $MDI = 1/4[LTH + OWP + PA + RO]$.

Extracto de datos estadísticos

En la Tabla A5-1 a continuación se presenta un extracto de datos estadísticos de los cinco índices

de tipo MID correspondientes a 88 países durante el período comprendido entre 1980 y 2000.

La Tabla A5-2 presenta la distribución de los principios de tipo MID correspondiente a 88 países durante el período comprendido entre 1980 y 2000. Cabe destacar que el índice de principios globales de tipo MID (que será el único índice que se utilizará posteriormente en el análisis empírico) tiene una distribución aproximadamente campaniforme.

Análisis basado en principios de tipo MID.

Aunque el MID como iniciativa explícita no se introdujo hasta hace poco, sus principios se habían puesto en práctica con anterioridad en distintos momentos y países. Por consiguiente, se desarrolló un índice de principios de tipo MID que se combinó con los datos globales comparados entre países para estimar la contribución marginal de la ejecución de estrategias de desarrollo de tipo MID a los efectos de desarrollo. El índice de principios de tipo MID se elaboró para incluir:

- El principio holístico a largo plazo de tipo MID: cuantificado mediante el déficit de inversión óptimo;
- El principio de propiedad del país de tipo MID: cuantificado mediante los componentes de participación y contestabilidad del Polity IV;
- El principio de asociación dirigida por el país de tipo MID: cuantificado por la calidad de la asistencia; y

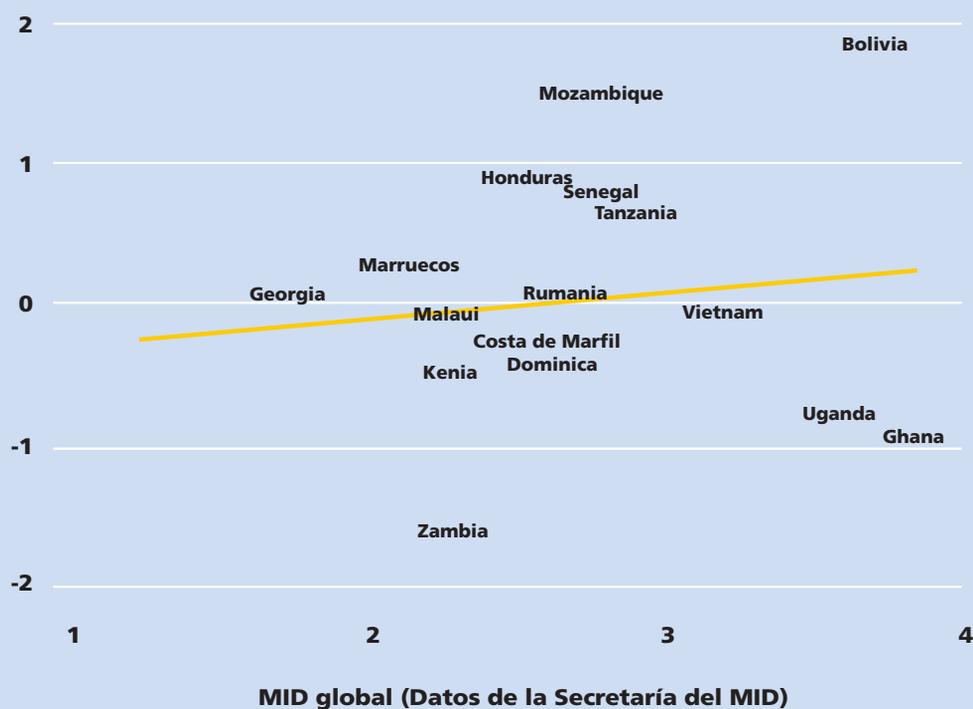
- El principio de orientación hacia los resultados de tipo MID: cuantificado mediante el indicador secundario de la CPIA sobre capacidad de seguimiento de la pobreza.

Se elaboraron los indicadores indirectos de los principios de tipo MID de 88 países durante el período comprendido entre 1980 y 2000. Al igual que sucede con los índices numéricos del MID, los índices de los principios de tipo MID se normalizaron para que estuviesen comprendidos entre 0 y 100, y el índice global de tipo MID se obtuvo utilizando la técnica estadística de “componentes principales”. En el documento de información básica de I. Elbadawi, G. Mavrotas y J. Randa (2002), “*Development Impact of CDF-Like Strategies*”, Evaluación del MID, Banco Mundial, Washington DC se puede encontrar una descripción pormenorizada del enfoque econométrico comparado entre países y sus conclusiones. Este documento está disponible mediante solicitud.

Indicadores del entorno empresarial e índice de estrategia de tipo MID: Sistemas de asociación

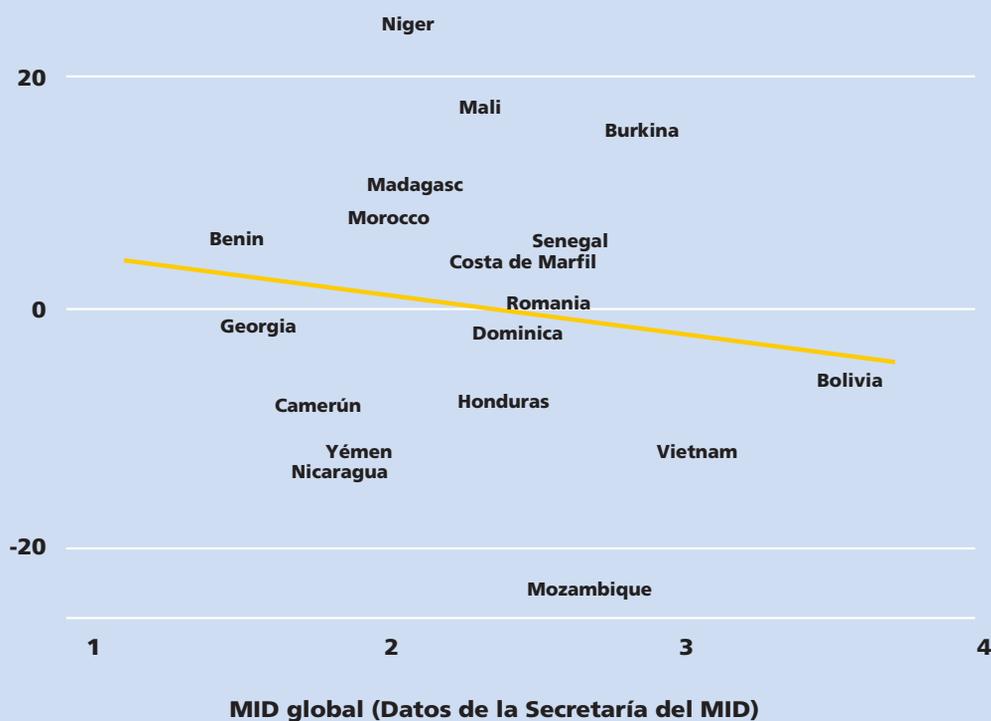
Las siguientes figuras muestran los índices de tipo MID correspondientes a los países comparados con cuatro indicadores del entorno empresarial: aplicación de los contratos, mercados crediticios, regulación de la entrada en el sector privado y normativa laboral. El comentario sobre el entorno empresarial y el MID del Capítulo 3 se basa en estas figuras.

Figura A5-1: MID y aplicación de los contratos



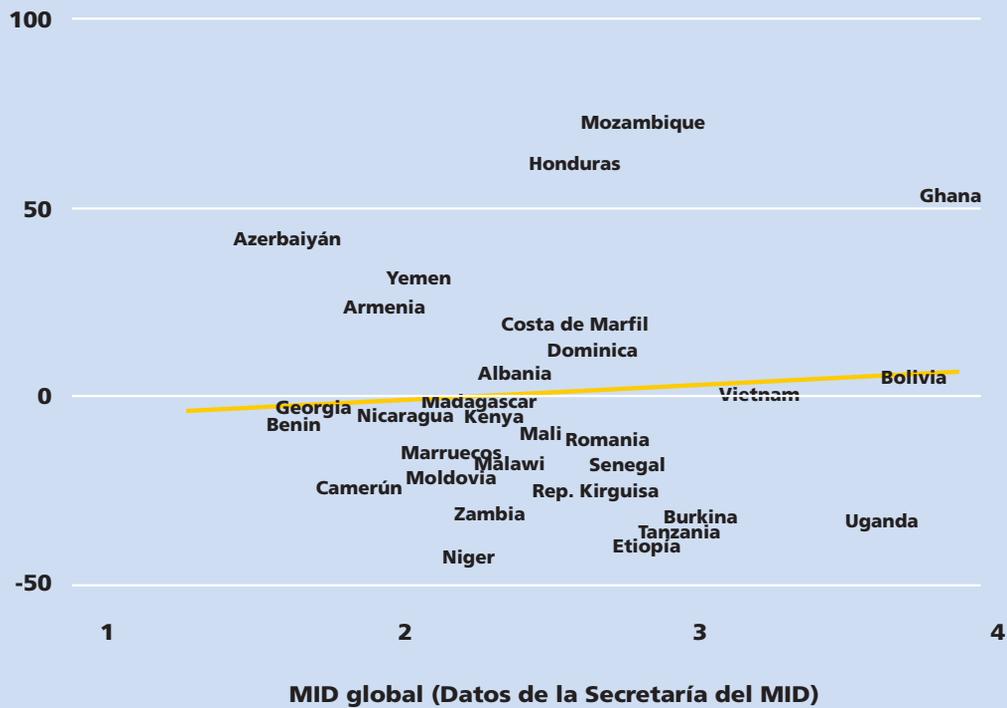
Notas sobre la Figura A5-1: La aplicación de los contratos se cuantifica mediante un índice del grado de formalismo de los procedimientos empleados para la resolución de disputas. Este índice mide la intervención legal de procedimiento y sustantiva en casos judiciales llevados ante primeras instancias de tribunales civiles. Entre otras mediciones, incluye: si la resolución del caso se basa principalmente en la intervención de abogados y jueces profesionales, frente a la intervención de otro tipo de adjudicatarios y personas legas, el nivel de justificación legal necesario en el proceso de resolución de disputas y los formalismos exigidos para encausar a alguien o para hacer que se someta a la resolución judicial. El índice varía entre 0 (escasa aplicación de los contratos) y 7 (gran aplicación de los contratos).

Figura A5-2: MID y mercado crediticio para el sector privado



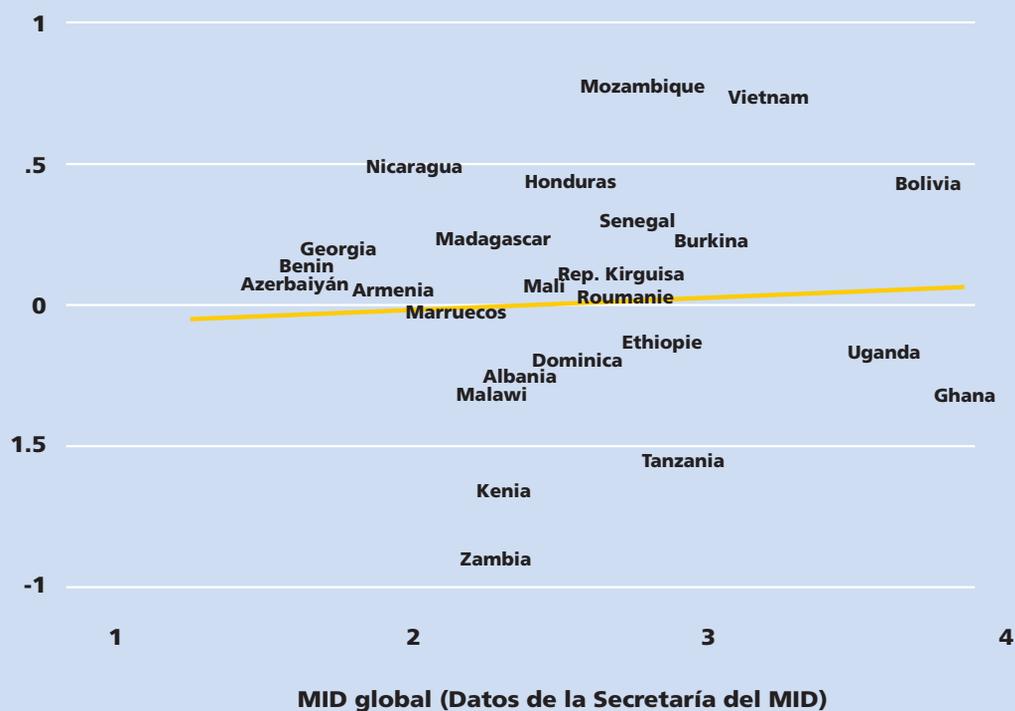
Notas a la Figura A5-2: El índice del mercado crediticio se mide a través del importe mínimo de un préstamo para que la información sobre el mismo se incluya en los Registros públicos de crédito, dividido por el YNB per capita. Los datos son objetivos, por lo que no se proporciona ningún intervalo. No obstante, cuanto más altos sean los valores indicarán que sólo están disponibles los historiales crediticios de los grandes prestatarios, mientras que los pequeños prestatarios no tienen la oportunidad de crear los suyos. En resumen: valores bajos (entorno adecuado para las pequeñas y grandes empresas) y valores altos (entorno únicamente adecuado para las grandes empresas).

Figura A5-3: MID y Regulación de la entrada en el sector privado



Notas a la Figura A5-3: Regulación de la entrada: se mide a través de una variable de tiempo que da el período medio que los abogados dedicados a la constitución de empresas consideran necesario para finalizar todo un procedimiento. Se presume que el emprendedor no desaprovecha el tiempo, es decir, que se compromete a finalizar cada uno de los procedimientos restantes desde el día anterior, a no ser que la ley estipule lo contrario. Cuando se hace una estimación del tiempo necesario para cumplir con todas las regulaciones de entrada, no se tiene en cuenta el tiempo que invierte el emprendedor en reunir la información necesaria. El emprendedor conoce todas las regulaciones de la entrada y el orden que deberán seguir desde el principio. Esto es un dato objetivo. Unos valores altos desaconsejan la entrada de empresas nuevas en un sector, mientras que unos valores bajos indican facilidad de creación de nuevas empresas.

Figura A5-4: MID y normativa laboral



Notas sobre la Figura A5-4: Normativas laborales: se mide utilizando un índice global del alcance de las normativas laborales simplemente sumando el índice de legislación sobre el empleo y el índice de legislación sobre relaciones laborales. Cada índice podrá tener unos valores de entre 0 y 3, estando relacionados los valores más altos con una mayor regulación. Por consiguiente, el índice global presentará valores de entre 0 (ninguna normativa) y 6 (muchas normativas).

Instrumentos para las encuestas de evaluación

Este Anexo reproduce los dos instrumentos de encuestas utilizados en los seis estudios de casos de países y en los cuatro estudios temáticos:

A) Relaciones entre el gobierno y los donantes: Cambios y tendencias

Se elaboró un instrumento de encuesta como ejercicio paralelo específico para los cinco países de estudio de casos piloto del MID (Bolivia, Ghana, Rumanía, Uganda y Vietnam) con el fin de recopilar los datos sobre las tendencias y el estado actual de las relaciones entre el gobierno y los socios de desarrollo. Concretamente, la encuesta trata de identificar el impacto en los gobiernos de los requisitos de los donantes en cuanto a procedimientos, así como los costes de transacción que éstos implican.

A. Composición de la cartera

Por favor, háganos de las actividades de las que es responsable su organismo en Ghana.

a1. ¿Aproximadamente cuántos proyectos, incluyendo operaciones de asistencia programáticas o “ajenas a los proyectos”, tiene su organismo en la cartera aprobada correspondiente a Ghana? Por favor, marque el intervalo que corresponda.

< 5 5-10 10-20 20-40 >40 En caso de disponer de este dato, ¿cuál es la cifra exacta? _____

a2. ¿Durante los últimos 5 años, ha aumentado o disminuido el volumen promedio de dichas operaciones? Por favor, marque el intervalo que corresponda.

Ha aumentado Se ha mantenido sin cambios Ha disminuido

a3. ¿Cuántas, en su caso, de las operaciones sobre programas y proyectos de su organismo en Ghana forman parte de planes de financiación más amplios a los que contribuyen también otros donantes (en programas conjuntos de enfoques de cobertura sectorial [SWAP], a modo de cofinanciación o con otras modalidades)? Por favor, marque el intervalo que corresponda.

< 3 3-5 5-10 10-20 >20 En caso de disponer de este dato, ¿cuál es la cifra exacta? _____

a4. ¿Qué porcentaje aproximado del desembolso total anual de su organismo se ha destinado durante los dos últimos años contables a operaciones de programas y proyectos de financiación conjunta en Ghana? Por favor, marque el intervalo que corresponda.

<20% 20-40% 40-60% 60-80% >80%

a5. ¿Ha aumentado este porcentaje durante los últimos 5 años? Sí No

a6. Por favor, incluya cualquier otro posible comentario sobre las tendencias de cambio en la cartera de su organismo en Ghana.

B. Coordinación con otros donantes

Por favor, dénos su opinión (y la de sus compañeros) sobre la eficiencia y eficacia de las actividades de coordinación de los donantes.

b1. ¿Considera que se ha producido algún cambio en la frecuencia de las actividades de coordinación de los donantes en las que ha participado su organismo durante los últimos cinco años? Por favor, marque el intervalo que corresponda y explique su respuesta.

Ha aumentado Se ha mantenido sin cambios Ha disminuido

b2. ¿En qué actividades de coordinación de carácter habitual relacionadas con la asistencia de los donantes en su conjunto participa su organismo?

Reuniones de los Grupos Consultivos (GC)
 Reuniones de mini GC
 Otros (especifique la naturaleza de la reunión, su frecuencia y si se invita o no al gobierno)

b3. ¿A qué actividades de coordinación relativas a asuntos específicos de un sector o proyecto y en las que participan otros donantes acude su organismo? En cada una de las siguientes categorías, especifique el sector, la frecuencia de las reuniones y si se invita o no al gobierno.

Temas sectoriales
 Temas de proyectos
 Otros

b4. En su opinión (y en la de sus compañeros)

(1) ¿Durante los últimos cinco años, la eficiencia de la coordinación de los donantes ha aumentado, se ha mantenido sin cambios o ha disminuido?

Ha empeorado Se ha mantenido sin cambios Ha mejorado

(2) ¿En su opinión, es satisfactoria la eficiencia actual de la coordinación de los donantes?

Sí No

(3) ¿Los resultados (eficacia) de la coordinación de los donantes durante los últimos cinco años han mejorado, se han mantenido sin cambios o han empeorado?

Ha empeorado Se han mantenido sin cambios Han mejorado

(4) ¿Considera que actualmente son satisfactorios? Sí No

(5) ¿Qué medidas específicas podrían mejorar la eficacia y la eficiencia? Por favor, especifíquelas.

b5. (1) En su opinión, ¿existe algún caso en el que la coordinación de la asistencia *dirigida por el país* sea o haya sido especialmente eficiente o eficaz? Por favor, especifíquelos.

(2) En su opinión, ¿existe algún caso en el que la coordinación de la asistencia *dirigida por el país* sea o haya sido especialmente ineficiente o ineficaz? Por favor, especifíquelos.

(3) En su opinión, ¿existe algún caso en el que la coordinación de la asistencia *dirigida por los donantes* sea o haya sido más eficiente o eficaz que la coordinación de la asistencia *dirigida por el país*? Por favor, especifíquelos.

b6. ¿Cuáles han sido en su opinión los logros más importantes de las actividades de coordinación, en su caso, durante los últimos cinco años? Marque todo lo que resulte pertinente y si es posible proporcione ejemplos.

- Una mayor selectividad entre los donantes para evitar la superposición de esfuerzos
- Mejor alineamiento de los enfoques y con la estrategia seguida en Ghana/GPRS
- Diálogo político más eficaz
- Adopción de procedimientos comunes, como los ciclos presupuestarios y de desembolso, adquisición, informes y misiones conjuntas
- Otros (especifique):

b7. Por favor, incluya cualquier otro posible comentario sobre las tendencias de la coordinación de la asistencia en Ghana.

C. Requisitos de procedimiento y administrativos de los donantes

Por favor, háganos saber de los requisitos de procedimiento y administrativos de su organismo.

c1. (1) ¿Cuántas misiones (o visitas) de preparación/evaluación previa ha realizado en Ghana el personal o los asesores de la sede principal de su organismo durante los últimos 12 meses?

< 3 3-5 5-10 >10 En caso de disponer de este dato, ¿cuál es la cifra exacta? _____

(2) ¿Cuántas se realizaron conjuntamente con otros donantes?

< 3 3-5 5-10 >10 En caso de disponer de este dato, ¿cuál es la cifra exacta? _____

¿Ha aumentado el número de misiones conjuntas de preparación/evaluación previa durante los últimos cinco años?

Ha aumentado Se ha mantenido sin cambios Ha disminuido

c2. (1) ¿Cuántas misiones de seguimiento y evaluación ha realizado en Ghana el personal o los asesores de la sede principal de su organismo durante los últimos 12 meses?

< 3 3-5 5-10 >10 En caso de disponer de este dato, ¿cuál es la cifra exacta? _____

(2) ¿Cuántas se realizaron conjuntamente con otros donantes?

< 3 3-5 5-10 >10 En caso de disponer de este dato, ¿cuál es la cifra exacta? _____

(3) ¿Ha aumentado el número de misiones conjuntas de seguimiento y evaluación durante los últimos cinco años?

Ha aumentado Se ha mantenido sin cambios Ha disminuido

- c3. ¿Cuántos informes (económicos y de progresos) requiere normalmente su organismo al gobierno cada año para:
- (1) Proyectos? 1 2 4 Otros: ____
- (2) Asistencia no destinada a proyectos o apoyo presupuestario? 1 2 4 Otros: ____
- (3) Durante los últimos cinco años, el número de informes solicitados:
 Ha aumentado Se ha mantenido sin cambios Ha disminuido
- c4. (1) ¿Ha adoptado alguna vez su organismo un formato conjunto de presentación de informes elaborado o aprobado por el gobierno? Sí No
En caso afirmativo, ¿en cuántas ocasiones? < 3 3-5 5-10 >10
- (2) ¿Cuál ha sido la tendencia, en su caso, en la utilización de formatos conjuntos durante los últimos cinco años?
 Ha aumentado Se ha mantenido sin cambios Ha disminuido
- c5. ¿Ha adoptado su organismo en relación con los programas y proyectos de Ghana (operaciones al margen de los proyectos):
- (1) Las normas de adquisición de otros organismos? Sí No
En caso afirmativo, ¿en cuántas ocasiones? < 3 3-5 5-10 >10
- (2) Procedimientos de adquisición del gobierno? Sí No
En caso afirmativo, ¿en cuántas ocasiones? < 3 3-5 5-10 >10
- 3) ¿Cuáles han sido las tendencias, en su caso, en cada categoría durante los últimos cinco años?
Normas de adquisición de otros organismos: Ha aumentado Se ha mantenido sin cambios
 Ha disminuido
- Normas de adquisición del gobierno: Ha aumentado Se ha mantenido sin cambios
 Ha disminuido
- c6. En su opinión, ¿qué consecuencias ha tenido el cambio de asistencia para proyectos a asistencia para los diversos tipos de programas en:
- (1) la cantidad de tiempo para negociaciones y reuniones antes y durante su elaboración?
 Ha aumentado Se ha mantenido sin cambios Ha disminuido
- (2) la documentación necesaria?
 Ha aumentado Se ha mantenido sin cambios Ha disminuido
- 3) Por favor, incluya algún ejemplo si es posible:
- c7. Por favor, incluya cualquier otro posible comentario sobre las tendencias y el impacto de los requisitos de procedimiento de los donantes en Ghana.

D. Prácticas de ejecución

Las preguntas de los dos apartados siguientes están relacionadas con las prácticas de los donantes.

- d1.** ¿Ofrece su organismo incentivos salariales (aumento del salario, dietas por asistencia a reuniones, contratos de asesoramiento para funcionarios públicos, etc.) al personal del país (personal habitual y asesores locales) que participan en la ejecución de proyectos o programas financiados por su organismo en Ghana? Sí No

En caso afirmativo, (1) ¿en cuántos proyectos y programas financiados por su organismo se ofrecen estos incentivos?

<20% 20-40% 40-60% 60-80% >80%

(2) ¿Por qué considera su organismo que es necesario ofrecer estos incentivos complementarios? Por favor, especifique.

(3) Durante los últimos cinco años, la cantidad de estos incentivos

Ha aumentado Se ha mantenido sin cambios Ha disminuido

- d2.** ¿Utiliza su organismo unidades de gestión o de ejecución de programas o proyectos en Ghana?

Sí No

En caso afirmativo, (1) ¿cuántas se encuentran activas actualmente?

< 3 3-5 5-10 >10

(2) Explique las principales razones para utilizar estas unidades.

(3) ¿Piensa su organismo seguir utilizando en el futuro estas unidades tal y como las conocemos actualmente? Sí No

(4) ¿Cómo piensan utilizarlas en el futuro?

- d3.** ¿Hasta qué punto la “presión sobre el desembolso”, el requisito explícito y implícito de la política de su organismo de que los fondos asignados deberán gastarse durante el año presupuestario o durante un período dado, influye en las elecciones de su organismo sobre las anteriores prácticas o sobre prácticas de ejecución de otro tipo? Por favor, incluya ejemplos concretos.

- d4.** ¿Utiliza su organismo medidas especiales, como las salvaguardas sociales, medioambientales o fiduciarias, además del propio sistema de control y gestión del gobierno? Sí No

En caso afirmativo, (1) Especifique las medidas que utilizan.

(2) ¿Por qué considera su organismo que son necesarias estas medidas?

- d5. (1) ¿Qué proporción de la asistencia de su organismo destinada a Ghana está vinculada a la adquisición de productos y servicios, como la AT, en su propio país?
 0% <20% 20-40% 40-60% 60-80% >80%
- (2) Durante los últimos cinco años, esta proporción
 Ha aumentado Se ha mantenido sin cambios Ha disminuido
- (3) ¿Tiene su organismo en Ghana alguna facultad discrecional sobre la fuente de adquisición o esto viene determinado por su sede principal?
- d6. ¿Cuál es la proporción aproximada del desembolso anual de su organismo en Ghana destinado a:
- (1) AT contratada en el extranjero?
 <20% 20-40% 40-60% 60-80% >80%
- (2) asistencia técnica contratada en el país?
 <20% 20-40% 40-60% 60-80% >80%
- (3) ¿Cuáles han sido las tendencias durante los últimos cinco años?
El conjunto de la asistencia técnica:
 Ha aumentado Se ha mantenido sin cambios Ha disminuido
- La asistencia técnica extranjera:
 Ha aumentado Se ha mantenido sin cambios Ha disminuido
- La asistencia técnica del país:
 Ha aumentado Se ha mantenido sin cambios Ha disminuido
- d7. (1) ¿Con qué frecuencia presenta su organismo informes al gobierno de Ghana sobre el gasto previsto o real?
 Anualmente Bianualmente Trimestralmente Otros: _____
- (2) La frecuencia con que se presentan estos informes durante los últimos cinco años
 Ha aumentado Se ha mantenido sin cambios Ha disminuido
- d8. ¿Considera usted (y sus compañeros) que su organismo informa al gobierno ghanés de manera suficiente y oportuna, haciendo en principio que el gobierno pueda incluir la asistencia de su organismo en el presupuesto y las cuentas nacionales.
 Sí No Explique su respuesta
- d9. Por favor, incluya cualquier otro posible comentario sobre las prácticas de ejecución.

B) Relaciones entre el gobierno y los donantes: Cambios y tendencias

Se elaboró un instrumento de encuesta estructurado como ejercicio paralelo específico para los cuatro estudios temáticos (visión holística a largo plazo, propiedad del país, asociación dirigida por el país y orientación hacia los resultados) para evaluar hasta qué punto los socios de desarrollo habían ejecutado los cuatro principios del MID. La encuesta se realizó a los donantes bilaterales y multilaterales tanto de las sedes principales como de las oficinas con sede en el país.

Marcos holísticos a largo plazo (MHLP)

- 1) Nuestro organismo está de acuerdo en que el principio de Marco holístico a largo plazo es fundamental para la cooperación para el desarrollo: -2 -1 0 +1 +2 ?
- 2) Nuestro *gobierno* ha decidido que la asistencia bilateral deberá basarse preferentemente en marcos financieros a más largo plazo. -2 -1 0 +1 +2 ?
- 3) *Las decisiones y debates parlamentarios* sobre la cooperación para el desarrollo favorecen que los recursos estén vinculados a acuerdos con los países socios dentro de un marco a más largo plazo. -2 -1 0 +1 +2 ?
- 4) Nuestros acuerdos bilaterales directos con países socios se basan cada vez más en disposiciones (estrategias, memorandos de acuerdo) dentro de un marco a más largo plazo. -2 -1 0 +1 +2 ?
- 5) El horizonte temporal medio de los acuerdos bilaterales de nuestro país (proyectos, programas, estrategias de países) es ahora mayor de lo que lo era hace tres años. -2 -1 0 +1 +2 ?
- 6) Nuestra organización/gobierno destina ahora una mayor *proporción* de asistencia bilateral a los acuerdos realizados dentro de un marco a más largo plazo (apoyo sectorial, presupuestario/macro-económico, SWAP). -2 -1 0 +1 +2 ?

Si la respuesta ha sido “+1” o “+2” explique/especifique:_____

- 7) Nuestros países socio nos consideran donantes más predecibles en términos de estructura y compromiso de flujos financieros. -2 -1 0 +1 +2 ?
- 8) Estamos creando sistemáticamente una capacidad para nuestra propia planificación holística a largo plazo. -2 -1 0 +1 +2 ?
- 9) Hemos desarrollado instrumentos nuevos que refuerzan nuestra capacidad para desarrollar una planificación holística a largo plazo. -2 -1 0 +1 +2 ?

Si la respuesta ha sido “+1” o “+2” explique/especifique:_____

- 10) La formación de nuestra plantilla ahora se centra más en enfoques de programas y menos en la gestión de proyectos. -2 -1 0 +1 +2 ?

- 11) Estamos aumentando nuestra capacidad para debatir, analizar y contribuir a los instrumentos y procesos de planificación a más largo plazo de los socios (PER, SWAP, etc.) (más personal sobre el terreno, mayor contratación de personal para aspectos estratégicos/macroeconómicos y menos para proyectos, etc.) -2 -1 0 +1 +2 ?

Si la respuesta ha sido “+1” o “+2” explique/especifique: _____

- 12) Nuestra organización considera el MHLP como un concepto importante en el diálogo con nuestros socios, al igual que la propiedad y la asociación dirigida por el país. -2 -1 0 +1 +2 ?
- 13) El MHLP se debate como un concepto fundamental en los encuentros internacionales de coordinación entre los donantes (reuniones del CAD y de la PSA). -2 -1 0 +1 +2 ?
- 14) El MHLP se debate como un concepto importante en las reuniones de los donantes que actúan en el país. 2 -1 0 +1 +2 ?
- 15) El MHLP se debate cada vez más como un concepto importante para los gobiernos de los países asociados. -2 -1 0 +1 +2 ?

B. Opiniones de los donantes sobre el MHLP en los países asociados

- 16) La *interpretación* del MHLP en los países es clara. -2 -1 0 +1 +2 ?
- 17) La *adopción* del MHLP por parte de los países asociados es más retórica que práctica.. -2 -1 0 +1 +2 ?
- 18) En los países asociados se observa un creciente interés y voluntad política de avanzar hacia enfoques del MHLP. -2 -1 0 +1 +2 ?
- 19) Si el MHLP no se ha adoptado en algunos países ha sido debido a la falta de voluntad política. -2 -1 0 +1 +2 ?
- 20) Si el MHLP no se ha adoptado en algunos países ha sido debido a la falta de capacidad de planificación interna. -2 -1 0 +1 +2 ?
- 21) Si los donantes hubiesen deseado que los países adoptasen el MHLP más rápidamente/coherentemente, podrían haber proporcionado más apoyo político y de creación de capacidades. -2 -1 0 +1 +2 ?
- 22) La comunidad donante ha sido coherente y constructiva en su diálogo con los países asociados sobre la necesidad de adoptar y ejecutar enfoques de MHLP. -2 -1 0 +1 +2 ?
- 23) Algunos países donantes consideran el MHLP como otro concepto impuesto por los donantes y sobre el que son muy escépticos. -2 -1 0 +1 +2 ?

24) Algunos países asociados consideran el MHLP como algo demasiado sofisticado y exigente como para que sus estructuras políticas y administrativas puedan afrontarlo.

-2 -1 0 +1 +2 ?

25) En los países asociados que en principio han adoptado el enfoque del MHLP, esto se ha visto reflejado en los siguientes cambios durante los tres últimos años:

Ahora están elaborando *documentos de visión a largo plazo* de más calidad.

-2 -1 0 +1 +2 ?

Existe una mayor *coherencia y mejores vínculos financieros/económicos* entre los documentos de visión a largo plazo, marcos a mediano plazo (MTEF, DELP) y los presupuestos y planes anuales.

-2 -1 0 +1 +2 ?

Existe un mayor equilibrio entre los *sectores*. -2 -1 0 +1 +2 ?

Existe un mayor equilibrio entre las dimensiones *económica/financiera y humana/estructural/social*.

-2 -1 0 +1 +2 ?

La programación/planificación *dentro* de los sectores es mejor actualmente (SWAP, programas sectoriales). -2 -1 0 +1 +2 ?

26) Hemos observado que los países piloto del MID han conseguido mayores progresos hacia el MHLP que los países socios que no participaron en esta experiencia piloto. -2 -1 0 +1 +2 ?

Comentarios:

C. Apoyo de los donantes al MHLP en los países asociados

27) Apoyamos a los países asociados que solicitan ayuda para crear marcos más amplios para nuestra asistencia (programas sectoriales, planificación macroeconómica).

-2 -1 0 +1 +2 ?

28) Ahora proporcionamos una mayor asistencia para actividades que contribuyen a una planificación a más largo plazo y más holística (actividades/entidades de planificación en los ministerios de planificación, ministerios especializados donde proporcionamos asistencia).

-2 -1 0 +1 +2 ?

29) Nuestro personal participa en el apoyo al desarrollo de procesos de tipo MHLP sobre el terreno (SWAP, DELP). -2 -1 0 +1 +2 ?

30) Nuestra organización ahora exige que los países asociados proporcionen marcos más amplios como parte de su solicitud de asistencia. -2 -1 0 +1 +2 ?

Comentarios:

D. Instrumentos del MHLP

31) Los instrumentos básicos del MHLP en un país deberían ser el presupuesto del propio país y sus instrumentos de planificación. -2 -1 0 +1 +2 ?

32) Cuando el Sr. Wolfensohn emprendió el MID en enero de 1999 se propuso una matriz como base para un marco holístico.

Consideramos que esta matriz es una herramienta útil para la planificación holística.

-2 -1 0 +1 +2 ?

Consideramos que esta matriz es útil para analizar a qué áreas deberían asignar recursos los donantes.

-2 -1 0 +1 +2 ?

Consideramos que esta matriz es una vía pedagógica/heurística para debatir sobre la planificación holística más que una herramienta/instrumento específico de planificación.

-2 -1 0 +1 +2 ?

Utilizamos este enfoque de matriz para comprobar si la planificación de un socio se puede considerar holística. -2 -1 0 +1 +2 ?

Nunca hemos visto que las autoridades de algún país asociado utilizasen esta matriz

-2 -1 0 +1 +2 ?

33) A finales de 1999 se lanzó el Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP):

Consideramos que el DELP es actualmente el mejor instrumento para el MHLP.

-2 -1 0 +1 +2 ?

Consideramos los DELP actuales como un paso en la dirección adecuada hacia el MHLP.

-2 -1 0 +1 +2 ?

Consideramos que los DELP están demasiado limitados en términos de sectores/temas (no son lo suficientemente holísticos). -2 -1 0 +1 +2 ?

Consideramos que los DELP son programas a muy a corto plazo (horizonte de cumplimiento a 3 años, un plazo insuficiente). -2 -1 0 +1 +2 ?

Comentarios:

34) Los Objetivos de desarrollo del milenio (ODM) constituyen ahora el grupo de objetivos más importante hacia el que han de dirigirse los esfuerzos/asistencia para el desarrollo.

Consideramos que los ODM tienen un plazo suficiente, pero no son lo suficientemente holísticos.

-2 -1 0 +1 +2 ?

Consideramos que los ODM engloban las áreas más importantes y que, por consiguiente, son lo suficientemente holísticos para la mayoría de los países. -2 -1 0 +1 +2 ?

- 35) Por favor, puntúe los siguientes instrumentos del MHLP según su importancia, siendo “1” el más importante y “5” el menos:
- La matriz del MID
 - Los DELP
 - Los ODM
 - Los planes de cobertura sectorial (SWAP, etc.)
 - Documentos presupuestarios / de planificación nacional que requieren la aprobación del Parlamento

Comentarios:

Ε. Factores que facilitaron el avance hacia el MHLP

- 36) La tendencia parece ser hacia el MHLP en los países asociados. Por favor, puntúe los siguientes factores según su importancia, siendo “1” el más importante y “5” el menos:
- Acontecimientos internos en los países asociados
 - El lanzamiento de “*Shaping the 21st Century*” de la OCDE
 - El lanzamiento del MID
 - El lanzamiento del DELP
 - La tendencia general internacional tal y como ha quedado reflejada en las conferencias internacionales, centrada en objetivos globales/holísticos a largo plazo
- 37) Se considera que el MID está contribuyendo para el MHLP. Por favor, clasifique los siguientes factores según su importancia, siendo “1” el más importante y “5” el menos:
- El MID presentó una articulación original del MHLP
 - El MID era más operativo, se centraba más en la necesidad del MHLP
 - El Sr. Wolfensohn, Presidente del Banco, lanzó el MID
 - El Banco ha contribuido con considerables recursos al MID
 - El MID reforzó/consolidó principios ampliamente aceptados pero que no se habían ejecutado correctamente:

F. MHLP e impacto en los resultados

- 38) Consideramos que los países asociados que utilizan el MHLP son usuarios más eficientes de sus propios recursos de coordinación y de planificación limitados. -2 -1 0 +1 +2 ?
- 39) Consideramos que los gobiernos que utilizan el MHLP son más activos/eficaces en cuanto a la coordinación de la asistencia. -2 -1 0 +1 +2 ?

- 40) Una de las ventajas de utilizar el MHLP en el diálogo entre socios y donantes es que se supone que reduce varios costes de transacción

Consideramos que la utilización del MHLP reduce los costes de coordinación/planificación interna en nuestros países asociados. -2 -1 0 +1 +2 ?

Consideramos que la utilización del MHLP reduce los costes de coordinación de la asistencia entre los donantes y autoridades locales. -2 -1 0 +1 +2 ?

Consideramos que la utilización del MHLP supone una serie de ventajas principalmente para el gobierno que lo usa. -2 -1 0 +1 +2 ?

Consideramos que la utilización del MHLP supone una serie de ventajas principalmente para los donantes. -2 -1 0 +1 +2 ?

Comentarios:

- 41) Consideramos que los países que están avanzando hacia el MHLP son más capaces de alinear sus propios objetivos y recursos para la consecución de los ODM.
 -2 -1 0 +1 +2 ?

Si la respuesta ha sido “+1” o “+2” explique/especifique:

- 42) Existen indicios de que los países que utilizan marcos a más largo plazo tienen más éxito en la consecución de los ODM.⁷⁴ -2 -1 0 +1 +2 ?

Comentarios:

G. Balance final/Resumen

- 43) Consideramos que el MHLP es el concepto más importante para una utilización más eficiente y eficaz de los recursos de desarrollo. -2 -1 0 +1 +2 ?

- 44) Creemos que la comunidad donante considera que el MHLP es un concepto fundamental para una utilización más eficiente y eficaz de los recursos de desarrollo. -2 -1 0 +1 +2 ?

- 45) En nuestra opinión, nuestros países asociados consideran que el MHLP es un concepto fundamental para una utilización más eficiente y eficaz de los recursos de desarrollo.
 -2 -1 0 +1 +2 ?

- 46) En nuestra opinión, la utilización de enfoques del MHLP está aumentando en importancia y calidad, y es probable que esta tendencia continúe durante los próximos años.
 -2 -1 0 +1 +2 ?

¡Le agradecemos mucho el tiempo que nos ha dedicado!

Propiedad del país

Por favor, rodee con un círculo la respuesta adecuada

Parte 0 – General

- 0.1 ¿Considera que el principio de propiedad del MID ha tenido un impacto significativo en cuanto a influencia en el diseño y la ejecución de sus programas de asistencia?
 Sí No
- 0.2 ¿Ha alineado su organización sus prácticas, procedimientos y políticas operativas para apoyar la propiedad del país? Sí No
- 0.3 En caso afirmativo, indique la fecha:
- 0.4 ¿Cómo han evolucionado estas políticas desde entonces? (Explique su respuesta).
- 0.5 ¿Ha supuesto la ejecución del principio del MID de mayor apropiación un aumento de la preocupación sobre los siguientes aspectos?
 Participación Mujer Derechos humanos
 Creación de capacidades Otros (especifique)
- 0.6 ¿Ha aumentado su organización, en favor del principio de propiedad, su apoyo en estas áreas?
 Sí No
- 0.7 Explique su respuesta

Parte I – Asignación y establecimiento de prioridades sobre los flujos de asistencia

Hasta mediados de los noventa, parecía que la mayoría de los países receptores no tenían una visión a largo plazo para ayudar a los donantes de asistencia a alinear la asignación de asistencia con las prioridades de los países o que esta visión no era propia del país.

- I.1 Antes de 1995, ¿Disponía la mayoría de los gobiernos receptores con los que ha trabajado de una visión nacional a largo plazo? Sí No
- I.2 ¿Cuándo comenzaron a adoptar dicha visión?
- I.3 ¿Ha contribuido su organización a la formulación de la estrategia de desarrollo de algún país?
 Sí No
- I.4 En caso afirmativo ¿en qué sectores ha contribuido?
 Lucha contra la pobreza Reforma de los servicios públicos Dirección Educación
 Sanidad Diseño general de la visión Otros (especifique):
- I.5 En la formulación del programa de desarrollo a medio y largo plazo del país ¿acepta las prioridades locales de forma sistemática? Sí No
- I.6 ¿Difunden públicamente los gobiernos sus objetivos de desarrollo a largo plazo? Sí No

Es posible que los donantes consideren que existe una clara necesidad de apoyar la creación de instituciones, mientras que los gobiernos prefieren la asistencia en sectores relacionados con la construcción:

- I.7** Clasifique los siguientes sectores según sus prioridades respecto a la asistencia de los donantes:
- Sectorial (agricultura, finanzas, industria...)
 - Infraestructuras (electricidad, agua, telecomunicaciones...)
 - Desarrollo humano (sanidad, educación, alivio de la pobreza, PYMES, Derechos humanos, buen gobierno...)
 - Ordenamiento jurídico (formación de los jueces, reforma de los mecanismos de resolución de disputas...)
 - Reforma legislativa (leyes sobre competencia, legislación laboral...)
 - Reforma de los servicios públicos (transparencia, responsabilidad)
- I.8** ¿Suele imponer determinadas condiciones al país prestatario/receptor a la hora de asignar sus fondos? Sí No
- I.9** En caso afirmativo, ¿sobre qué tipo de aspectos temáticos suele insistir?
- Igualdad de géneros
 - Creación de capacidades
 - Dimensiones sociales
 - Dirección

Seguimiento del desempeño de la asistencia

- I.10** ¿Se ha derivado el aumento de la apropiación del programa de desarrollo por parte del país en un cambio del enfoque sobre evaluación y seguimiento del desempeño de la asistencia proporcionada por su organización? Sí No
- I.11** En caso afirmativo ¿de qué forma?
- I.12** ¿Resultan útiles los informes presentados, tanto en su forma como en su fondo, también para los países receptores (por ejemplo, la elaboración del presupuesto y planificación) o únicamente sirven para los propósitos del organismo? Sí No

Parte II – Asistencia Técnica (AT) para la creación de capacidades e instituciones

La AT puede ser un arma de doble filo, ya que un aumento de la asignación para AT no aumentará necesariamente la propiedad y participación local, por lo que los donantes podrían desperdiciarla.

- II.1** ¿Considera que el modo de contratación de los países receptores de AT influye en el efecto de la propiedad del proyecto? Sí No
- II.2** ¿Requiere en su calidad de donante la participación de proveedores de AT de fuentes designadas por los donantes? Sí No
- II.3** ¿Se pide a los expertos extranjeros que formen a los asesores locales? Sí No
- II.4** ¿Está de acuerdo con que durante los últimos cinco años la cuota de participación de encargados de la política y asesores locales ha aumentado en relación con la participación de asistencia/asesores externos en la formulación de los planes y estrategias a medio y largo plazo?
- Estoy de acuerdo
 - No estoy de acuerdo
- II.5** ¿Se utiliza la formación de los asesores locales por parte de sus homólogos extranjeros como una medida del éxito de los proyectos de asistencia? Sí No

- II.6** ¿Se utiliza la participación de intermediarios locales en la gestión/ejecución de proyectos de asistencia como una medida del éxito? Sí No
- II.7** ¿Qué otras medidas/indicadores se utilizan para determinar el éxito de los proyectos y programas de asistencia? (Enumere los cinco indicadores más importantes)
- 1.
 - 2.
 - 3.
 - 4.
 - 5.
- II.8** ¿Qué proporción del coste total de los proyectos de AT se invierte aproximadamente en salarios y comisiones de asesores extranjeros?
- Un 25% o menos Un 40% Un 50% Un 60% o más Otros (especifique)
- II.9** ¿Ha disminuido este porcentaje durante los últimos cinco años? Sí No
- II.10** ¿En qué medida son los salarios y comisiones de los asesores extranjeros superiores a los de los asesores locales?
- El doble de altos El triple El cuádruple Más del cuádruple Otros (especifique)
- II.11** ¿En qué medida son los salarios de los trabajadores nacionales de proyectos de asistencia de los donantes superiores a los salarios ofrecidos en el sector público?
- Un 20% o más Un 40% o más Un 60% o más Más del doble Otros (especifique)
- II.12** ¿Confirma su experiencia que los servicios públicos pueden experimentar la fuga de su mejor personal a programas de asistencia de los donantes? Sí No
- II.13** En su opinión, ¿considera que la asistencia técnica ha reforzado la creación de capacidades durante los últimos cinco años? Sí No

Asociación dirigida por el país

0. General

- 0.1** ¿Ha aceptado su organización el principio de asociación del MID en relaciones de asistencia que están dirigidas por el país receptor? Sí No
- 0.2** Al margen de la amplia aceptación del “principio” de “escuchar más a los países receptores” ¿Ha dado su organización pasos decisivos para cambiar el marco legislativo que rige las relaciones de asistencia? Sí No
- 0.3** ¿Cuándo se produjo la última enmienda/cambio en el ordenamiento jurídico de su institución en el que se basan las relaciones de asistencia o en las normas que rigen dichas relaciones? Indique el año y el mes en que se produjo el cambio.

0.4 Por favor, cite la(s) cláusula(s) que plantee(n) cambios importantes entre las “viejas” y las “nuevas” relaciones:

0.5 Al margen de cualquier cambio en la legislación que rige la asistencia, ¿se ha producido algún cambio importante en las normas y procedimientos administrativos que rigen la asistencia para el desarrollo en su organización y que requieran una asociación y una propiedad dirigidas por el país receptor? Sí No

Comentarios:

0.6 ¿Se ha producido alguna reestructuración interna de su organización (reducción o creación de departamentos nuevos o fortalecimiento de las instituciones) para responder a las “nuevas” relaciones de la asistencia? Sí No

Comentarios:

0.7 ¿Existe algún ejemplo de proyectos o programas que estén financiados actualmente de una forma que reflejen la propiedad del país y la asociación dirigida por el país receptor? Sí No

Comentarios:

1. Coordinación de la asistencia

1.1 ¿Ha mejorado la coordinación de la asistencia en los países del MID tras la introducción de los principios del MID o de principios de tipo MID? Sí No

Comentarios:

1.2 ¿Ha aumentado la división de tareas entre los donantes en los países del MID? Sí No

Comentarios:

1.3 Existe algún mecanismo eficaz dirigido por el gobierno para la coordinación de la asistencia en los países del MID? Sí No

Comentarios:

1.4 ¿Ha apoyado su organismo/organización a los países socios en el fortalecimiento de su capacidad para dirigir la coordinación de la asistencia durante los dos últimos años? Sí No

Comentarios:

- 1.5 ¿Cuáles son las razones de la falta de coordinación de la asistencia dirigida por el gobierno? (Por favor, puntúe la importancia de las siguientes razones del 1-5, donde la 5 será la de mayor importancia.)

<i>Limitaciones</i>	<i>Puntuación</i>
Falta de capacidad institucional local	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Falta de disposición para dirigir por parte del gobierno	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Limitaciones para los donantes por su legislación y procedimientos de adquisición propios	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Diferentes preferencias por parte de los donantes	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Mecanismo inadecuado de coordinación de los donantes en el país	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5

Comentarios:

- 1.6 ¿Podría un alineamiento más cercano de las prioridades de los donantes y del gobierno perjudicar las relaciones entre el gobierno y la sociedad. Sí No

Comentarios:

2. Armonización de los donantes

- 2.1 ¿Están desempeñando los países receptores alguna función importante en los esfuerzos de armonización? Sí No

Comentarios:

- 2.2 ¿Existe alguna diferencia en los procedimientos de armonización de los países del MID en comparación con los países que no lo son? Sí No

Comentarios:

- 2.3 ¿Dificulta la política de las sedes principales de los donantes el desarrollo de la armonización específica del país? Sí No

Comentarios:

- 2.4 ¿Han puesto en marcha alguna actividad de seguimiento y evaluación conjuntos (con los gobiernos receptores) de los programas de desarrollo desde el lanzamiento del MID? Sí No

Comentarios:

3. Naturaleza de la asistencia – Modalidades de la asistencia

- 3.1 ¿Se ha producido algún giro en su programa de asistencia del apoyo a proyectos al apoyo presupuestario y a programas durante los dos últimos años? Sí No

Comentarios:

- 3.2 ¿Utiliza la asistencia a programas con mayor frecuencia en los países del MID que en los países que no han emprendido esta iniciativa? Sí No

Comentarios:

- 3.3 ¿Prevé un aumento de la delegación de autoridad y de la descentralización del personal hacia oficinas fuera de la sede principal en países a los que proporciona ayuda para programas? Sí No

Comentarios:

- 3.4 La asistencia técnica parece estar impulsada normalmente por el suministro, ser cara y excesiva y perjudicar la verdadera apropiación y el uso de las capacidades locales. ¿Ha cambiado la dirección de su programa de asistencia técnica durante los dos últimos años? Sí No

Comentarios:

- 3.5 ¿Está de acuerdo con la utilización de Unidades de ejecución de proyectos para la realización de programas de asistencia en los países del MID? Sí No

Comentarios:

- 3.6 ¿Ha reemplazado algún requisito propio de presentación de informes por informes habituales del gobierno en algún país del MID durante los dos últimos años? Sí No

Comentarios:

4. Cambios políticos entre los donantes/IFI/organizaciones multilaterales

- 4.1 ¿Ha alineado sus programas de asistencia a países con las estrategias de desarrollo (DELP) de los países del MID? Sí No

Comentarios:

- 4.2 ¿Consulta al Parlamento del país receptor cuando elabora su estrategia de asistencia a un país? Sí No

Comentarios:

- 4.3 ¿Se han dado algunos pasos en su país para aumentar la coherencia entre las distintas políticas que afectan a los países de ingreso bajo, basándose en el objetivo de reducción de la pobreza?

Sí No

Comentarios:

- 4.4 ¿Se derivará la ejecución del principio de asociación dirigida por el país en una reducción de los costes de transacción de los programas de asistencia? Sí No

Comentarios:

5. Asociación

- 5.1 ¿Cuáles son los principales obstáculos para la ejecución de la asociación dirigida por el país?

Comentarios:

- 5.2 ¿Cuál es el mejor medio que pueden utilizar los donantes para promover la asociación dirigida por el país?

Comentarios:

- 5.3 Dada la voluntad de escuchar más a los países receptores (“ponerlos al mando”) ¿es contradictorio el desarrollo de la asociación con la verdadera propiedad? Sí No

Comentarios:

- 5.4 ¿Ha aumentado la cooperación entre los distintos agentes de su país (gobierno, organizaciones de la sociedad civil, sector privado) respecto a su programa de asistencia al desarrollo como resultado de la introducción de los principios del MID? Sí No

Comentarios:

- 5.5 ¿Ha aumentado su cooperación con los distintos agentes no gubernamentales (sociedad civil, sector privado) del país receptor desde la introducción de los principios del MID? Sí No

Comentarios:

- 5.6 ¿Las partes interesadas del país receptor consideran la ejecución del principio de asociación como algo impuesto por los donantes? Sí No

Comentarios:

- 5.7 ¿Se ha visto la calidad de la asociación negativamente influida por el grado de endeudamiento y por la dependencia de la asistencia de los países receptores? Sí No

Comentarios:

Orientación hacia los resultados

1. ¿Ha tomado su organización alguna de las siguientes medidas para animar a los receptores de asistencia a adoptar una “orientación hacia los resultados”? Por favor, marque todas las opciones pertinentes:
 - Ha exigido a los receptores de asistencia que identifiquen y realicen un seguimiento de los indicadores de desempeño;
 - Ha exigido planes que incluyan indicadores de desempeño;
 - Ha proporcionado asistencia técnica para ayudar a un país o a sus gobiernos locales a desarrollar un proceso de indicadores de desempeño;
 - Ha proporcionado fondos u otros recursos a los receptores de ayuda para su formación en la cuantificación del desempeño o gestión del mismo;
 - Otros (Por favor, descríbalos);
 - No ha tratado de fomentar una orientación hacia los resultados.

2. ¿Qué resultados de la “orientación hacia los resultados” cree que se han producido? Por favor, sea lo más específico posible en su respuesta. Describa los resultados de los proyectos específicos y más generalmente los de desarrollo del país.

3. ¿Considera que algunos problemas se han producido debido a los distintos mensajes proporcionados a los receptores de asistencia por parte de los donantes sobre lo que se debería hacer para lograr una “orientación hacia los resultados”? Sí No
 En caso afirmativo, describa estos problemas.

4. Considera que se ha producido alguno de los siguientes problemas en el intento de su organización por proporcionar mensajes de “orientación hacia los resultados” a los receptores de la asistencia? Por favor, marque todas las opciones pertinentes:
 - Falta de definiciones claras de los principales términos de la “orientación hacia los resultados”.
 - Asignación insuficiente de recursos para avanzar en la “orientación hacia los resultados”.
 - No se ha proporcionado una asistencia constante durante un período de tiempo suficiente.
 - No se les ha dado a los países receptores de la asistencia tiempo suficiente para ejecutar correctamente los principios, ya que se esperaba demasiado en muy poco tiempo.
 - Conflicto entre los objetivos de los donantes.
 - Falta de coordinación entre los donantes.
 - Falta de interés/apoyo por parte de los países receptores de la asistencia.
 - Falta de experiencia de los países receptores para ejecutar correctamente las actividades necesarias.
 - Las unidades de su organización no proporcionan mensajes coherentes.
 - Falta de comprensión en su propia organización sobre lo que es la “orientación hacia los resultados” y cómo debería promoverse.
 - No se han evaluado correctamente los logros de su organización con respecto a la “orientación hacia los resultados” por parte de los países receptores de su asistencia.
 - Otros (Explique su respuesta).

5. ¿Hasta qué punto cree que ayudarán a los países receptores de asistencia los Objetivos de desarrollo del milenio/Objetivos de desarrollo internacional (ODM/ODI) a aumentar la eficacia del desempeño?
 - En gran medida
 - Hasta cierto punto
 - En su caso, tendrán un efecto reducido
 - Tendrán un efecto negativo
 - No conozco los ODM/ODI

Proceso de evaluación conjunta del MID: Análisis de los resultados de cuestionarios

Introducción

El siguiente análisis sintetiza las conclusiones sobre los costes y beneficios del proceso de evaluación conjunta para los miembros del Comité Directivo de Evaluación del MID, basándose en los resultados de las encuestas a 10 representantes de nueve organismos –véase el Cuadro I. El cuestionario de encuesta se adjunta al final de este análisis.

La respuesta obtenida representa en torno a un 35% de las entidades totales (26) representadas en el Comité directivo (SC). El SC se creó en enero de 2001 y en él participaron unos treinta representantes individuales de los países receptores, donantes bilaterales y multilaterales, una organización no gubernamental (ONG) y dos empresas del sector privado.

La participación del SC en la evaluación del MID se ha llevado a cabo de distintas formas:

- Afiliación al Comité directivo;
- Asistencia financiera;
- Comentario de los borradores por correo electrónico;
- Formación de o participación en los grupos de “referencia” de los países de estudio de casos y talleres, o ayuda a la ejecución de los estudios de casos por otras vías (como la organización de reuniones y entrevistas).

Diseño y ejecución de la evaluación del MID

Los encuestados tenían opiniones encontradas sobre el grado de influencia de sus organizaciones en el diseño y ejecución de la evaluación. Un

cincuenta por ciento de los encuestados (5 de 10) declaró que le habría gustado tener más oportunidades de influir en el *diseño* de la evaluación, mientras que un 60% (6 de 10) declaró que le habría gustado tener más oportunidades de influir en la *ejecución* de la evaluación. Un encuestado afirmó que, aunque se habían tenido en cuenta para el documento de diseño muchos de los comentarios de los miembros del Comité directivo, presentados en las distintas reuniones, seguía sin resolverse algunos de los problemas metodológicos identificados durante las primeras etapas. Por otra parte, ese mismo encuestado consideraba que, una vez iniciada la evaluación, los miembros del Comité directivo tenían muy pocas posibilidades de influir en la ejecución de la evaluación. La reunión del Comité directivo en Kampala (Uganda) de enero de 2002 fue la única reunión celebrada durante el proceso de ejecución y en ella se destinó muy poco tiempo a debatir el informe sobre Uganda, lo que descartó la posibilidad de influir en la ejecución de posteriores estudios de países.

Sólo dos encuestados pensaban que tenían muchas oportunidades de influir en el diseño de la evaluación. Sin embargo, los encuestados opinaban que tenían más oportunidades en la fase de ejecución que en la de diseño, ya que tres de ellos afirmaron tener oportunidades de influir en la ejecución de la evaluación.

Implicación en la Evaluación del MID

Desde el inicio de la Evaluación del MID, se han celebrado tres reuniones oficiales del Comité directivo, en Copenhague (Dinamarca), Kampala (Uganda) y Santa Cruz (Bolivia), en enero de 2001, 2002 y 2003 respectivamente. La mayoría de

Los encuestados, el 60% (6 de 10), consideró que su participación en las reuniones del Comité directivo había resultado muy útil, mientras que el 40% restante de los encuestados (4 de 10) la consideró útil hasta cierto punto.

Los borradores y documentos de Evaluación del MID (estudios de casos de países, estudios temáticos, informe de síntesis) se publicaron habitualmente en el sitio Web de la evaluación. El 30% de los encuestados (3 de 10) consideró muy útil su participación en el análisis de estos materiales, mientras que el 40% (4 de 10) la consideró útil hasta cierto punto. Dos encuestados del Comité directivo opinaban que había generado más problemas que ventajas. Un encuestado creía que el sitio Web no un buen medio para impulsar un debate mejor y más amplio entre los miembros del Comité directivo. Otro indicó que los borradores de informes no siempre estaban disponibles a tiempo para realizar comentarios sobre los mismos, lo que reducía la utilidad del sitio Web como canal para la participación activa en la evaluación.

Sólo un encuestado participó en una misión de Evaluación del MID y la consideró muy útil. Seis participaron en talleres de países, considerando dos de ellos que eran muy útiles y tres que sólo lo eran hasta cierto punto. Un encuestado afirmó que los talleres no tenían ninguna utilidad.

Cuatro de los encuestados habían proporcionado asistencia financiera para la Evaluación del MID y uno de éstos consideró muy útil esta forma de implicación, mientras que los otros tres pensaban que sólo lo era hasta cierto punto.

Impacto del enfoque conjunto sobre la Evaluación del MID

La mitad de los encuestados opinó que el enfoque conjunto había tenido un impacto positivo en la diversidad y calidad de los datos de la evaluación. Sin embargo, tres de ellos tenían distintas opiniones sobre la misma dimensión, mientras dos de ellos encontraban que el enfoque era muy positivo y uno lo consideraba muy negativo.

Los encuestados estaban casi igualmente divididos sobre el impacto del enfoque conjunto en la calidad del análisis, con un 40% (4 de 10) que consideraba que el enfoque había tenido un impacto positivo en la calidad del análisis y un 50% (5 de 10) que tenía opiniones distintas, pero principalmente positivas. Del mismo modo, el 40% (4 de 10) de los encuestados opinaba que el enfoque había tenido un impacto positivo en la credibilidad de las conclusiones, mientras que otro 40% poseía opiniones encontradas, puesto que tres de ellos afirmaban que el enfoque había tenido un impacto muy positivo y uno que el impacto había sido muy negativo.

La mayoría de los encuestados, el 80% (8 de 10), tenía distintas opiniones sobre lo oportuna que había resultado la evaluación y los costes administrativos asociados a la misma. El 50% (5 de 10) consideraba que el enfoque tuvo distintos impactos, pero principalmente positivos, en el carácter oportuno de la evaluación, mientras que el 20% (2 de 10) consideró que había tenido un impacto negativo. Sólo un encuestado consideraba que el enfoque había tenido un impacto positivo sobre este aspecto. Del mismo modo, el 50% (5 de 10) de los encuestados pensaba que el enfoque había impactado de diversas formas, pero sobre todo positivamente, a los costes administrativos de la evaluación, mientras que el 20% (2 de 10) consideró que había tenido una influencia negativa. Sólo un encuestado opinaba que el enfoque había influido positivamente a este respecto.

Principales ventajas del enfoque conjunto

La mayoría de los encuestados que respondió a esta pregunta (n.º 4 del cuestionario adjunto) considera que la diversidad de los miembros del Comité directivo es una ventaja importante, que garantizaba que el Documento de enfoque de la evaluación reflejase una propuesta desde varias perspectivas en lugar de una propuesta con una perspectiva única. También se reconoce que esta diversidad creó oportunidades de realización de consultas y estimuló el debate, aumentando así la calidad del análisis. Entre las demás ventajas indicadas se incluyen:

- Diversidad y credibilidad de los datos;

- Pertinencia de los temas para los diversos organismos de desarrollo;
- Impacto de las conclusiones de la evaluación si los organismos de desarrollo actuaban conforme a las mismas;
- Ampliación del consenso;
- Acceso a fuentes de información a las que no habría podido acceder un solo organismo;
- Mezcla de evaluaciones cuantitativas y cualitativas;
- Transparencia del proceso;
- Función en la puesta en marcha de un sistema de seguimiento participativo;
- Ayuda para la planificación de nuevas iniciativas en el futuro.

Principales desventajas del enfoque conjunto

La mayoría de los encuestados que respondieron a esta pregunta (n.º 5) consideró que a medida que se ponía en marcha la evaluación no se favorecía la participación de las distintas partes interesadas, lo que tuvo como resultado una participación limitada de los miembros. Entre las demás desventajas indicadas se incluyen:

- Altos costes de transacción;
- Necesidad de una gran dedicación;
- Carencia de focalización y simplificación;
- Complejidad de los procesos de gestión;
- Inadecuada representación de las partes interesadas del país (esto es, el gobierno, la sociedad civil y el sector empresarial) en la estructura de dirección de la evaluación;
- Una inadecuada triangulación y búsqueda activa de opiniones alternativas.

Formas de obtener ventajas con un coste menor

Uno de los encuestados opinaba que se les tendría que haber dado una menor importancia a los estudios temáticos, planteándose hasta qué punto añadían valor al trabajo de campo y a los conocimientos conjuntos de los equipos encargados de la evaluación. Entre las demás sugerencias para reducir los costes de la evaluación se incluyen:

- Menos reuniones formales y más virtuales o por videoconferencia
- Mayor participación de los evaluadores locales
- Mayor delegación en los asesores

Adecuación de las herramientas metodológicas

Los pocos encuestados que expresaron sus opiniones sobre este tema consideraban que las herramientas metodológicas empleadas, especialmente para la evaluación de estudios de casos de países, eran adecuadas. Sin embargo, un encuestado indicó que había una importante falta de conexión entre la metodología de marco de registro esbozada en el documento de diseño y la metodología utilizada en estudios de casos de países.

No obstante, los encuestados encontraban que la metodología utilizada para el análisis econométrico comparado entre países no era adecuada, especialmente los indicadores indirectos seleccionados para el análisis.

Un encuestado creía que en los estudios de casos, algunos más que otros, se incluía principalmente la opinión de los autores.

Cuestionario para los miembros del Comité directivo sobre el Proceso de evaluación conjunta del MID

Dado que la evaluación del MID ha supuesto un importante esfuerzo conjunto y que es probable que este tipo de evaluaciones se realice más a menudo, hemos querido dar a las partes interesadas en esta evaluación la oportunidad de que expresen su

opinión sobre lo que funciona y lo que no.

La implicación de las partes interesadas en la evaluación del MID se ha llevado a cabo de distintas formas:

- Afiliación al Comité directivo
- Asistencia financiera
- Comentario de los borradores por correo electrónico
- Participación (como por ejemplo, de un miembro del personal) en los equipos de las misiones de estudio de casos de países
- Formación y/o participación en talleres y en grupos de “referencia” de los países de estudio de casos

Nos gustaría conocer su opinión sobre los costes y beneficios del enfoque conjunto y de sus formas de participación.

Se le presenta un total de siete preguntas: en tres de ellas tendrá que aportar puntuaciones y cuatro son abiertas. Sus respuestas se registrarán de forma anónima. Por favor, envíe un único grupo de respuestas por cada gobierno u organización participante.

1. ¿Hasta qué punto tuvo usted (o su organización) la oportunidad de influir:

- A.** En el diseño de la evaluación? (marque la respuesta adecuada)
- Bastante, mucho
 - Lo suficiente
 - Hasta cierto punto, pero me gustaría poder haberlo hecho más
 - No lo suficiente
- Comentarios:

B. En la ejecución de la evaluación: (marque la respuesta adecuada)

- Bastante, mucho
 - Lo suficiente
 - Hasta cierto punto, pero me gustaría poder haberlo hecho más
 - No lo suficiente
- Comentarios:

¿Podría indicarnos algún tipo específico de aportación que habría deseado realizar su organismo, pero que no pudo o no fue capaz de proporcionar? ¿Por qué?

2. ¿Hasta qué punto resultaron útiles cada una estas formas de participación tanto para usted como para su organización? (Marque la celda aplicable de cada fila.)

Participación en las reuniones del Comité directivo

- Muy útil
- Hasta cierto punto útil
- Inútil
- Generó más problemas que ventajas
- No utilizamos este método

Análisis de los documentos/borradores del sitio Web

- Muy útil
- Hasta cierto punto útil
- Inútil
- Generó más problemas que ventajas
- No utilizamos este método

Participación (del personal, por ejemplo) en misiones

- Muy útil
- Hasta cierto punto útil
- Inútil
- Generó más problemas que ventajas
- No utilizamos este método

Participación en los talleres de países

- Muy útil
- Hasta cierto punto útil
- Inútil
- Generó más problemas que ventajas
- No utilizamos este método

Asistencia financiera

- Muy útil
- Hasta cierto punto útil
- Inútil
- Generó más problemas que ventajas
- No utilizamos este método

Comentarios:

3. En su opinión, ¿cuál ha sido el impacto del enfoque conjunto sobre la evaluación sobre las cuatro dimensiones enumeradas? (Marque la celda aplicable de cada fila.)

Diversidad y calidad de los datos

- Impacto positivo/Mejorado
- Diverso, pero principalmente positivo
- Diverso, pero principalmente negativo
- Impacto negativo
- Ningún impacto

Calidad del análisis

- Impacto positivo/Mejorado
- Diverso, pero principalmente positivo
- Diverso, pero principalmente negativo
- Impacto negativo
- Ningún impacto

Credibilidad de las conclusiones

- Impacto positivo/Mejorado
- Diverso, pero principalmente positivo
- Diverso, pero principalmente negativo
- Impacto negativo
- Ningún impacto

Carácter oportuno/tiempo de duración de evaluación

- Impacto positivo/Mejorado
- Diverso, pero principalmente positivo
- Diverso, pero principalmente negativo
- Impacto negativo
- Ningún impacto

Costes administrativos

- Impacto positivo/Mejorado
- Diverso, pero principalmente positivo
- Diverso, pero principalmente negativo
- Impacto negativo
- Ningún impacto

Otros (especifique):

- Impacto positivo/Mejorado
- Diverso, pero principalmente positivo
- Diverso, pero principalmente negativo
- Impacto negativo
- Ningún impacto

Comentarios:

4. ¿Cuáles considera que son las principales ventajas, en su caso, de un enfoque conjunto?

5. ¿Cuáles considera que son las principales desventajas, en su caso, de un enfoque conjunto?

6. ¿Qué podría haberse cambiado para conseguir estas ventajas a un coste más bajo?

7. Ha utilizado la evaluación del MID las herramientas metodológicas adecuadas para responder a las cuestiones de evaluación que debía abordar? Si cree que no, ¿cuáles deberían haberse utilizado?

Muchas gracias por su colaboración.

La Secretaría de Evaluación

Notas

Prefacio

1. Esta fue la conclusión del Taller de Evaluación del MID celebrado en Washington D.C. en octubre de 2000. La evaluación propuesta se debatió también en la Reunión del Grupo de Trabajo de Evaluación de la OCDE/CAD celebrada en París en noviembre de 2000. Representantes de Costa de Marfil y la República de Kirguisa participaron en anteriores encuentros del Comité directivo.

Capítulo 1

2. En Sen 1999, puede encontrarse una definición de desarrollo que incluye mucho más que los niveles de ingreso. Los *Informes anuales sobre desarrollo humano* del PNUD también han destacado dimensiones de desarrollo más amplias.

3. Un año después de haber aceptado que se realizase un seguimiento sobre la implementación del MID durante un período piloto, Jordania abandonó el proyecto a petición propia.

4. La Secretaría del MID está formada por nueve miembros de la plantilla del Banco Mundial y depende de la Vicepresidencia de Políticas de Operaciones y Servicios a los Países.

5. Los términos “marco” y “visión” requieren una mayor explicación. Tal y como se utiliza en esta evaluación, una visión pasa a ser un marco cuando se establecen prioridades con respecto a los elementos de la visión. Por eso el primer principio del MID se denomina *Marco* de desarrollo holístico a largo plazo. Un enfoque alternativo, adoptado por la Secretaría del MID del Banco Mundial, es referirse al principio como *Visión* holística a largo plazo.

6. Además, diversos países donantes tienen varios organismos, cada uno de ellos con sus propios procedimientos. Es posible que en la Tabla 1.2 falten algunos organismos bilaterales y multilaterales, dado que no se incluyen donantes no pertenecientes al CAD y, sin duda alguna tampoco se han incluido algunos organismos multilaterales.

7. El documento del Banco y del Fondo para los Directorios Ejecutivos de agosto de 1999 sobre la iniciativa para los PPME *HIPC Initiative—Strengthening the Link Between Debt Relief and Poverty Reduction* (EBS/99/168,SecM99-545), el artículo sobre documentos de estrategias de lucha contra la pobreza *Poverty Reduction Strategy Papers—Operational Issues*, con fecha 10 de diciembre (SM/99/290 y R99-241) y el artículo sobre el Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza *The Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)—Operational Issues*, con fecha 13 de diciembre de 1999 (SM/99/293).

8. Un gráfico, reproducido en el Anexo 4B, muestra el MID como el marco de encuadre, el DELP como mecanismo para articular las políticas macroeconómicas, sociales y estructurales con las acciones de todas las partes interesadas pertinentes y las diversas estrategias de los distintos países donantes, tales como la CAS, el PRGF y la UNDAF, como los planes económicos que lo apoyan. En este gráfico se ofrece la descripción más clara del DELP como plan de acción del MID.

9. En abril de 2000, el Presidente del Banco y el Director Gerente del FMI emitieron una declaración conjunta sobre la relación existente entre el MID y el DELP. La declaración resume los principios básicos del MID e indica que el DELP será un vehículo operativo basado en él. Afirma que el MID y el DELP deberían reforzarse mutuamente. Véanse los documentos *The Comprehensive Development Framework (CDF)* y *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)* incluidos como Anexo 1 del primer informe a los Directorios Ejecutivos *PRSP Progress in Implementation* con fecha de agosto de 2000. (EBS/00/167)

10. La nota sobre el MID “*CDF Internal Guidance Note*”, elaborada por personal del Banco en abril de 1999, se centraba en el modo en que se relaciona el MID con los procedimientos del Banco, si bien no se hacía recomendación alguna sobre cómo se deberían realizar las experiencias piloto sobre el mismo.

11. En 2001, el Banco introdujo el PRSC para apoyar las reformas estructurales y políticas establecidas en el DELP, como complemento del apoyo a mediano plazo del PRGF sobre las políticas macroeconómicas. El PRSC ofrece la posibilidad de una financiación conjunta con otros donantes, lo que fomenta el apoyo de varios donantes para el DELP.

12. Sin embargo, la perspectiva de que el DELP sirva como la única base para el establecimiento de condiciones continúa siendo remota. Hasta el PRGF más racionalizado del FMI continúa presentando criterios de desempeño y puntos de referencia distintos (si bien en menor grado que antes) y las condiciones para la aprobación de PPME incluyen otros muchos “factores desencadenantes”.

13. Según la Iniciativa reforzada para los PPME, el alivio de la deuda se concede en dos fases. En el momento de decisión, se decide si el país cumple los requisitos necesarios de asistencia y recepción de un alivio provisional de la deuda y se exige un DELP-P. El país recibe la mayor parte de la asistencia en el momento de la aprobación, lo que requiere la ejecución de todo el DELP en un año.

14. Veintidós países pasaron al punto de decisión en un año, frente a los siete que pasaron a dicha fase entre 1998 y 1999.

15. Los representantes de los gobiernos sacaron este tema en la conferencia sobre DELP celebrada en Washington en enero de 2002, *International Conference on National PRSPs*, y se ha reconocido en las “lecciones para el personal” del reciente y amplio informe sobre el DELP realizado conjuntamente por el Banco y el Fondo. *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper Approach—Main Findings and Issues for Discussion* (febrero de 2002, SM/02/53), y *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper Approach—Early Experiences with Interim and Full PRSPs* (febrero de 2002, SM/02/54).

16. Véase *External Comments and Contributions on the Joint Bank/Fund Staff Review of the PRSP Approach* Vol I: Bilateral Agencies and Multilateral Institutions; Vol II: Civil Society Organizations and Individual Contributions. FMI/Banco Mundial, enero y febrero de 2002.

17. Originalmente, el DELP debía actualizarse cada tres años. Esto se correspondía con el ciclo de tres años del PRGF, el CAS y el PRSC. Sin embargo, tras el informe sobre el DELP, actualmente hay una mayor flexibilidad con respecto a este tema.

18. Esto parece haber mejorado la coordinación entre el Banco y el Fondo sobre temas relacionados con los DELP.

19. Véase el informe sobre el DELP del Banco y el Fondo, *Main Findings*, *op cit*, apartado H, y *Meeting the Promise? Early Experience and Emerging Issues*, Secretaría del MID, septiembre de 2001.

Capítulo 2

20. Al parecer, la representación de los sindicatos u organizaciones de defensa de la mujer y de los gobiernos locales de las zonas periféricas en los procesos del DELP siempre ha sido escasa o totalmente nula. Véase Lister y Nyamugasira, 2001.

21. El Gobierno de Uganda ha difundido de forma interna la orientación hacia los resultados a través de su plan para la pobreza (el PEAP) y de la estrategia de SyE. Por su parte, Chile también ha desarrollado un sistema de evaluación propio viable. El énfasis de Brasil sobre los programas, sobre unas metas y objetivos claros y sobre los indicadores de desempeño es muy similar a la Ley de actuación y resultados del gobierno estadounidense (GPRA).

22. Por ejemplo, los datos macroeconómicos utilizados en los DELP y otros planes estratégicos suelen ser de hace dos o más años.

23. El personal de gestión indica que esto no es coherente con los principios del MID, que aboga por una participación habitual y sostenida de las partes interesadas con una gran vinculación a las instituciones.

24. Las pruebas se extraen principalmente de dos grupos de cuestionarios realizados para la evaluación del MID (adjuntos como Anexo 6): (i) un sondeo sobre los cambios y tendencias en las asociaciones de gobiernos y donantes en cinco países de estudio de casos del MID (Bolivia, Ghana, Rumanía, Uganda y Vietnam), que buscaban información sobre la composición de la cartera de los donantes, la coordinación de los mismos, sus requisitos administrativos y de procedimiento y sus prácticas de ejecución (de los cinco países, respondieron al sondeo un total de 26 donantes –17 bilaterales y 9 multilaterales—); y (ii) un cuestionario estructurado sobre la ejecución de una asociación dirigida por el país en el contexto del MID elaborado como parte del estudio temático sobre “Asociación dirigida por el país”. Se recibió un total de 13 respuestas de las sedes principales, así como de las oficinas de países de seis donantes bilaterales y de una institución multilateral. Por lo que se refiere a las opiniones de los receptores, se han utilizado las conclusiones de los seis estudios de casos de la Evaluación del MID (Bolivia, Burkina Faso, Ghana, Rumanía, Uganda y Vietnam). También se recibió una respuesta del equipo local del Banco Mundial en Mozambique. La muestra es relativamente pequeña, tanto con respecto a los donantes como a los receptores, si bien las respuestas son esclarecedoras (véase Holmgren y Soludo, 2002, pp. 29-42).

25. La inferencia sobre el progreso depende fundamentalmente de la selección del país y del período cubierto por el estudio. Por ejemplo, existen diferencias importantes entre algunos de los resultados del sondeo, los resultados resumidos de los estudios de casos individuales para esta evaluación del MID y el resumen de conclusiones del que informa un estudio de la OCDE utilizando un grupo distinto de 11 países pobres.

26. Cuarenta y dos de estos países eran países del DELP. Banco Mundial. 2001a, pp.13, 30-31.

27. Es probable que algunos de estos datos sean estimaciones a la baja. La oficina de países del Banco Mundial en Rumanía indica que recibió más de 10 misiones al mes durante el último trimestre del año natural 2002.

28. Un factor que podría ser la causa de este crecimiento es el aumento del énfasis del Grupo de Trabajo de Evaluación del CAD OCDE sobre las evaluaciones conjuntas, al actuar como punto de coordinación y seguimiento de algunos esfuerzos, tales como la reciente Evaluación conjunta del sector educativo de Bolivia. Estos datos combinan las misiones de seguimiento, supervisión y evaluación. Podría haber mayores diferencias en cada uno de los tres estudios.

29. Continúa habiendo una clara preferencia por las misiones independientes en Ghana, en parte debido al aumento de la competencia entre los donantes y a la necesidad/presión por “atribuirse el mérito” y “ponerse la medalla” ya que Ghana está volviendo a emerger como un caso de éxito en África.

30. Como Alemania y Japón, por ejemplo. USAID está limitada por las disposiciones legislativas, especialmente con respecto a las prioridades sectoriales. Sin embargo, dentro de estos parámetros, sus Directores locales de misión tienen una considerable libertad para participar en esfuerzos de armonización.

Capítulo 3

31. Estos sectores también se han destacado en los programas para PPME. Normalmente, los SWAP se crean a través de sistemas participativos e implican acuerdos entre las partes interesadas (donantes incluidos) sobre los objetivos, actividades y metas, una financiación común y el seguimiento conjunto.

32. La MTEF proporciona límites presupuestarios sectoriales y totales que son coherentes con los recursos disponibles, normalmente durante un período continuo de tres años.

33. Uganda reorganizó el resumen del PEAP a modo de DELP para cumplir los requisitos formales. Ya había recibido alivio de la deuda en virtud de la iniciativa original para PPME de 1998, y alcanzó los puntos de decisión y de aprobación de la iniciativa reforzada para los PPME en tan sólo dos meses.

34. La selección de indicadores y el establecimiento de los costes, tareas que en general se dejaron para última hora, fueron puntos especialmente deficientes.

35. Además de los esfuerzos de los programas de países, especialmente aquellos apoyados por los Créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza (PRSC), el Banco Mundial y los donantes asociados están apoyando varios programas de

creación de capacidades relacionados con el DELP, como el “Programa de lucha contra la pobreza” del Instituto del Banco Mundial y el Fondo fiduciario del DELP.

36. El proceso de consulta del DELP boliviano tuvo que suspenderse en abril de 2000 al declararse el estado de sitio para acabar con las protestas sociales.

37. Véase por ejemplo el siguiente informe de la Secretaría del MID, “*Comprehensive Development Framework: Meeting the Promise? Early Experience and Emerging Issues.*” Washington, D.C., mimeo: Banco Mundial, 2001.

38. Los cuatro indicadores miden la aplicación de los contratos, los mercados crediticios, la regulación de entrada y las normativas laborales.

39. Las clasificaciones de la calidad política e institucional están tomadas de los resultados de la “Evaluación de las políticas e instituciones nacionales” (CPIA). La CPIA es un índice interno del Banco Mundial de 20 componentes igualmente ponderados. Los especialistas nacionales del Banco Mundial clasifican cada uno de los componentes en una escala de 1-6 usando criterios estandarizados. Los componentes se agrupan en cuatro categorías: (a) Gestión macroeconómica y sostenibilidad de las reformas; (b) Políticas estructurales para un crecimiento sostenible y equitativo; (c) Políticas para reducir las desigualdades y (d) Gestión del sector público. Aunque la CPIA es un índice interno del Banco Mundial y, por consiguiente, está sujeto a una cierta susceptibilidad sobre su transparencia y subjetividad, se trata de un índice amplio y está disponible para todos los países receptores. Un reciente informe de la Secretaría del MID del Banco Mundial (2001: p. 25) destaca “recientemente el proceso de la CPIA se ha ido fortaleciendo mediante al incremento de su claridad y de la explicitación de sus criterios al requerir una explicación por escrito de la clasificación del país sobre cada una de las cuestiones, así como mediante la ejecución de debates habituales cada año con los países receptores de AIF sobre los resultados de su país, lo que permite que la CPIA esté presente en el diálogo con los países AIF.” Se han comenzado nuevas labores sobre la mejora de la vinculación de la CPIA con los procesos MID/DELP, la estrategia de asistencia a países del Banco, así como otros estudios económicos y sectoriales.

40. Este es un índice que forma parte de la CPIA (véase la nota anterior).

41. Hay quien opina que es probable que la asociación liderada por el país sea superior, o al menos que lo sean las condiciones para la asociación dirigida por el país, en países en los que la mayor parte de la ayuda la suministran unos pocos donantes y que ésta distribuida uniformemente entre los diversos sectores, y en los que la asistencia técnica no es demasiada, en relación a lo que se necesita para aumentar la capacidad institucional de estos países.

42. Debido a la escasez de los datos fue imposible utilizar la desigualdad de ingresos, si bien es probable que generase resultados similares, al igual que sucede en la documentación sobre crecimiento (como, por ejemplo, Rodrick, 1999).

43. Se han obtenido también resultados similares en el análisis de regresiones del crecimiento en varios países, en el que el efecto marginal negativo de la disgregación étnica, considerado en este modelo, o bien desaparece (como, por ejemplo, Collier, 2001) o se ve reducido de manera importante (como, por ejemplo, Easterly, “*Can Institutions Resolve Ethnic Conflict?*”, documento interno sin publicar, Banco Mundial, 2000).

44. Al practicarse una regresión de la CPIA frente a estos factores tras haberla hecho frente a un índice del tipo MID (esto es, una vez que se había tenido en cuenta el índice), se observó que los factores dejan de tener influencia (poder explicativo) sobre la CPIA.

45. Elbadawi, I. y A. Gelb (2003), “*Financing Africa’s Development: Toward a Business Plan?*,” documento interno, Development Economic Research Group and Africa Region, Banco Mundial, Washington D.C.

Capítulo 4

46. La adhesión a la UE puede desempeñar esta función hasta cierto punto, tal y como ocurre en Rumanía. Sin embargo, existen ciertas limitaciones. Tal y como se indicó en el estudio de casos de Rumanía, la UE no trata de armonizar la política de sus miembros en ciertos sectores (como la sanidad, la educación o la pobreza), por lo que no los destaca entre sus requisitos para la adhesión. Rumanía trata de vincular su nueva política de lucha contra la pobreza a la política comunitaria sobre inclusión social, si bien esto no es un requisito para la adhesión.

47. Entre estos donantes se encuentran el Banco Mundial, la CE, Dinamarca, Irlanda, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia. El desempeño de la mayoría de los donantes varía de un país a otro.

48. Véase Secretaría de Evaluación del MID, Banco Mundial, *CDF Evaluation Uganda Case Study*, febrero de 2002, Washington, D.C., Anexos D-1, 2 y 4.

Anexo 2

49. La estructura de dirección y de gestión, el programa y el presupuesto se describen en el Anexo 1, pp. 12-16.

50. Para mayor información sobre las lecciones de la experiencia de desarrollo vistas a través del cristal de los principios del MID, véase el 1999 *Annual Review of Development Effectiveness*, publicado por el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) del Banco Mundial.

51. En el sitio Web de la Evaluación del MID, reseñada al final del párrafo 3 del Anexo 1, puede encontrarse un resumen de esta reunión, la lista de participantes y otros documentos pertinentes.

52. El término “organismos de desarrollo” se utiliza para designar a los organismos multilaterales de asistencia para el desarrollo y a donantes bilaterales oficiales, así como a las ONG internacionales.

53. Tal y como se comenta más detenidamente en el posterior párrafo 20, la evaluación perseguirá la complementariedad y evitará la duplicación con esfuerzos de evaluación y seguimiento de los DELP existentes, como los que se están llevando a cabo bajo el auspicio de la Alianza Estratégica con África (PSA) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (UNECA).

54. Esto no descarta la posibilidad de que, por ejemplo, los estudios de países o el estudio de síntesis recomienden que se considere la creación de un grupo independiente que evalúe el desempeño de los donantes, si bien esto no deberá confundirse con los propios estudios de países.

55. Los ODI exigen la consecución de objetivos globales cuantitativos en la reducción de la pobreza, la tasa de mortalidad materna y en menores de un año, la educación primaria y secundaria, el acceso a servicios de salud reproductiva, la eliminación de la discriminación de género y la sostenibilidad medioambiental durante los próximos 15 años. En el Anexo 3 (p. 19) se pueden encontrar indicadores y objetivos cuantitativos específicos de los ODI.

56. Los estudios temáticos, descritos en los párrafos 21-25 del texto principal, también incluyen la experiencia de países no piloto del MID en sus análisis, si bien no incluyen el trabajo de campo.

57. El Comité Directivo principal solicitará a los miembros de los países de estudio de casos que ayuden a identificar miembros para el comité directivo de cada país y en la selección de la una institución local.

58. Entre las cuestiones planteadas en los protocolos de encuestas y entrevistas se incluirán “cuestiones básicas” desarrolladas en el Documento de diseño, si bien también se incluirán preguntas específicas de cada país propuestas por comité directivo local y las instituciones asociadas.

59. Se están llevando a cabo estudios de casos de países pormenorizados sobre la ejecución del DELP en ocho países africanos bajo el auspicio de la PSA. Los países son: Benin, Ghana, Kenya, Malawi, Malí, Mozambique, Ruanda y Tanzania. Estos estudios están siendo realizados por el Instituto para el Desarrollo Extranjero) de Londres bajo la supervisión del DFID. Se espera que para mediados de 2001 estén preparados los informes preliminares. El Instituto, con el apoyo del DFID, también está realizando un esfuerzo de seguimiento del DELP. La UNECA está creando un “Grupo de estudio del DELP” para proporcionar un foro de intercambio de opiniones y experiencias sobre el proceso del DELP entre los países africanos. La Secretaría de Evaluación del MID ha iniciado un diálogo con los dirigentes de estos esfuerzos.

60. En el Anexo 4 se incluye a título ilustrativo una serie de cuestiones que deben resolver los estudios de casos.

61. Estos factores que deben tenerse en cuenta se comentaban en dos documentos recientes: *Aid and Reform in Africa* de Shanta Devarajan, David Dollar, y Torgny Holmgren (eds). (Banco Mundial, 2001) y *Development Effectiveness: What Have We Learned?* de Paul Collier y David Dollar (documento interno, Banco Mundial, enero de 2001).

62. Los impactos últimos de desarrollo (como por ejemplo en la esperanza de vida) se determinan conjuntamente mediante la adopción e ejecución de los principios del MID, así como los procesos y efectos intermedios (como programas de gasto, independencia de los bancos centrales o grado de compromiso de la sociedad civil). Por su parte, los procesos y efectos intermedios también están determinados por la aplicación de los principios del MID. Véase el Anexo 3, pp. 19-20.

63. En un documento redactado para el Taller sobre la Evaluación del MID, celebrado entre el 19 y el 20 de octubre de 2000, John Williamson indica que en estos casos “dar con el equilibrio adecuado implicará reconocer (a) que existe un margen para el desacuerdo profesional incluso entre quienes comparten un marco intelectual común y (b) que nadie es omnipotente y que a menudo se pueden incluir otras ideas en el diálogo político para el beneficio mutuo.” (John Williamson, “*Country Ownership, Public Participation, and the CDF*,” 2000: 3).

64. Este término y todo lo que conlleva se comenta en Banco Mundial 1999b, pp. 15-17.

Anexo 4

65. Un año después de haber aceptado que se realizase un seguimiento sobre la ejecución del MID durante un período piloto, Jordania abandonó el proyecto a petición propia.

Anexo 5

66. GAO Program Evaluation and Methodology Division, “Case Study Evaluations” Transfer Paper 10.1.9, Apartado 3, Design Decisions in Case Study Methods.

67. Estos procesos se esbozan en *Design Paper for a Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework* (Banco Mundial 2001c, pp. 10-11), y también se mencionan en el Anexo 3 de este informe.

68. El código Polity IV es un manual de usuarios de grupos de datos elaborado por el proyecto POLITY IV. Este proyecto forma parte del Programa Red Integrada para la Investigación de Conflictos sociales (INSCR) del Centro para el Desarrollo Internacional y la Gestión de Conflictos (CIDCM) de la Universidad de Maryland, College Park, MD.

69. Véase, Gurr (1974: p. 1483).

70. *Ibid.* p. 19.

71. *Ibid.* p. 21.

72. La estimación para estas es:

$$I_{it} = -9.7991 + 0.1946T_{t-1} + 0.0993T_{t-1} \times I_{t-2} - 0.0125T_{t-1}^2 \times I_{t-2} + 1.5564LnY_{t-1} + 0.0129Sch$$

(2.01) (2.34) (-3.48) (5.00) (3.27)

(valores t entre paréntesis).

73. Nuestro valor ICRG es una media simple de dos valores ICRG de orden público, Calidad burocrática. Cuanto mayores sean los valores de estas medidas mejores instituciones denotan.

74. La anterior pregunta se refería a las decisiones políticas/de asignación de recursos. Ahora se pregunta por los resultados.

Bibliografía

- Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. 2002. *Canada Making a Difference in the World*. A Policy Statement on Strengthening Aid Effectiveness.
- Ali, A. y Disch, A. 2002. *On the Long-Term Holistic Development Framework Principle: An Evaluation*. Secretaría de Evaluación del MID, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Amis, P. y Green, L. 2002. *Survey on Partners' Priorities and Perspectives on Harmonizing Donor Practices*. The University of Birmingham, Reino Unido: Departamento para el Desarrollo Internacional, School of Public Policy.
- Anderson, D. et al. 2002. *Ownership of SIDA Projects and Programs in East Africa: A Synthesis Report of Kenya, Tanzania, and Uganda*. Estocolmo: Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional.
- Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional. 2001. *Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries*. Washington, D.C.
- Banco Mundial. 1992. *Effective Implementation: Key to Development Impact: Report of the World Bank's Portfolio Management Task Force*. Comité para el Desarrollo. Washington, D.C.
- _____. 1996. *Access to Education and Health Care in Uganda*. Departamento de África Oriental y Departamento de Política Social, Washington, D.C.
- _____. 1999 & 2000b. *Poverty Reduction Strategy Papers; Internal Guidance Note*. Washington, D.C.
- _____. 1999a. *HIPC Initiative –strengthening the link between debt relief and poverty reduction*. Bank-Fund paper to the Executive Boards. (EBS/99/168, SecM99-545). Washington, D.C.
- _____. 1999b. *Review of Aid Coordination and the Role of the World Bank*. Report No. 19840, Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), Washington, D.C.
- _____. 2000. *Comprehensive Development Framework: Country Experience, March 1999—July 2000*. Secretaría del MID, Washington, D.C.
- _____. 2000a. *Annual Review of Development Effectiveness*. DEO (Departamento de Evaluación de Operaciones), Washington, D.C.
- _____. 2000b. *JSA Guidelines at Annex II, PRSP. Progress in Implementation, August 14* (EBS/00/167), Washington, D.C.
- _____. 2001. *Comprehensive Development Framework: Implementation Experience in Low-and Middle-Income Countries*. Secretaría del MID, Washington, D.C.
- _____. 2001a. *Comprehensive Development Framework: Meeting the Promise? Early Experience and Emerging Issues*. Secretaría del MID, Washington, D.C.
- _____. 2001b. *Harmonization of Operational Policies, Procedures and Practices: Experience to Date*. OPCS (Servicios de Países y Políticas de Operaciones), Washington, D.C.
- _____. 2001c. *Design paper for a Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework*. Secretaría de Evaluación del MID, Washington, D.C.
- _____. 2002. *Review of the Poverty Strategy Paper Approach—Main Findings and Issues for Discussion*, (February 2002, SM/02/53). Conferencia Internacional sobre DELP Nacionales, Banco-Fondo, Washington, D.C.
- _____. 2002. *Roundtables on Latin American Middle-Income Country Experience*. Secretaría del MID, Washington, D.C.
- _____. 2002a. *Harmonization of Operational Policies, Procedures and Practices: Second Progress Report*. OPCS (Departamento de Servicios de Países y Políticas de Operaciones), Washington, D.C.

- _____. 2002b. *Review of the Poverty Strategy Paper Approach—Early Experiences with Interim and Full PRSPs*, (February 2002, SM/02/54). Conferencia Internacional sobre DELP Nacionales, Banco-Fondo, Washington, D.C.
- _____. 2002c. *External Comments and Contributions on the Joint Bank/Fund Staff Review of the PRSP Approach Vol. I: Bilateral Agencies and Multilateral Institutions*, Washington, D.C.
- _____. 2002d. *External Comments and Contributions on the Joint Bank/Fund Staff Review of the PRSP Approach Vol. II: Civil Society Organizations and Individual Contributions*. FMI/Banco Mundial enero y febrero de 2002, Washington, D.C.
- Banco Mundial. 2002. *Roundtables on Latin American Middle-Income Country Experience: Lessons and Implications*. Secretaría del MID, Washington, D.C.
- Banco Mundial/FMI. 2002. *Comprehensive Review of the PRSP*
- Berg, Elliot. 1999. *Why Aren't Aid Organizations Better Learners?* Paper prepared for the Expert Group on Development Issues, Ministerio Sueco de Asuntos Exteriores, Suecia.
- Boesen, Nils, Laura Kullenberg, José Antonio Peres A., y Juan Carlos Requena. 2002. *Bolivia CDF Evaluation Country Case Study*. Secretaría de Evaluación del MID, Departamento de Evaluación de Operaciones, Washington, D.C.
- Boesen, Nils, Abena Oduro, Tony Killick, Laura Kullenberg, y Mirafe Marcos. 2002. *Ghana CDF Evaluation Country Case Study*. Secretaría de Evaluación del MID, Departamento de Evaluación de Operaciones, Washington, D.C.
- Bonaglia, F, de Macedo, Braga y Bussolo, M. 2001. *How Globalisation Improves Governance*, Technical Paper No. 181, Centro de Desarrollo de la OCDE, noviembre de 2001.
- Comisión Europea. 2000. *Review of Conditionalities used for the floating HIPC Completion Point*. Equipo de Tareas de la PSA sobre Relaciones Contractuales y Selectividad. Bruselas, Bélgica.
- _____. 2001. *Comparative Review of I-PRSP targets and Conditionalities for HIPC Completion Point*. Equipo de Tareas de la PSA Task Team sobre Relaciones Contractuales y Selectividad. Bruselas, Bélgica.
- Collier, Paul. 2001. "Implications of Ethnic Diversity." *Economic Policy* 5(32): 127-55.
- Collier, Paul y Cathy Pattillo, eds. 1999. *Investment and Risk in Africa*. Londres: Macmillan.
- _____. *Can Africa Claim the 21st Century?* Washington, D.C.: Banco Mundial. 2000.
- De Walle, Nicolas, Johnson, Timothy. 1996 y Lancaster, Carol, y Wangwe, Sam, 2000. *Improving Aid to Africa*, Consejo de Desarrollo de Ultramar, Washington, D.C. 1996, y *Managing a Smooth Transition from Aid Dependence in Africa*, Consejo de Desarrollo de Ultramar y Consorcio Africano de Estudios Económicos, Washington, D.C. 2000.
- Disch, Arne y Ali Abdel Gadir Ali. 2002. *On the Long-Term Holistic Development Framework Principle of the CDF: An Evaluation*. Secretaría de Evaluación del MID, DECRG (Grupo de Investigación sobre Economía del Desarrollo), Washington, D.C.
- Easterly, William. 2001. *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- _____. 2002. *The Cartel of Good Intentions: Bureaucracy versus Markets in Foreign Aid*. Working Paper # 4. Washington, D.C.: Centro para el Desarrollo Mundial.
- Elbadawi, Ibrahim. 2001. "Social Cohesion, Conflict Management and Economic Growth in Africa," en T. Assefa, S. Rugumanu y A. Ahmed (eds), *Globalization, Democracy, and Development in Africa: Challenges and Prospects*, African Books Collectives, Oxford, Reino Unido.
- Elbadawi, Ibrahim y Gelb, Alan. 2002. *Financing Africa's Development: Toward a Business Plan*. Paper presented at the AERC Senior Policy Seminar, Dar es Salaam, Tanzania.
- Elbadawi, Ibrahim, Mavrotas, George y Randa, John, 2003. *The Development Impact of CDF-like Experiences: An Assessment*. DECRG (Grupo de Investigación sobre Economía del Desarrollo), Washington, D.C.
- Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century*. Libro blanco del gobierno británico (1997).
- Eriksson, John, David Pedley, Rosern Rwampororo, y Mirafe Marcos. 2002. *Uganda CDF Evaluation Country Case Study*. Secretaría de Evaluación del MID, DEO (Departamento de Evaluación de Operaciones), Washington, D.C.

- Eriksson, John R. 1999. *Aid Coordination: Moving Toward Partnership—The Challenge of Measurement*. DEO (Departamento de Evaluación de Operaciones). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2001. *The Drive to Partnership: Aid Coordination and the World Bank*. DEO (Departamento de Evaluación de Operaciones). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Evans, A. 2002. *Bank Strategy in Low-Income Countries: How Relevant and Effective Is the PRSP Process?* Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Week. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Fondo Monetario Internacional. 1999. *The Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)—Operational Issues*. (SM/99/293). Washington, D.C.
- Fondo Monetario Internacional y Asociación para el Desarrollo Internacional. 2002. *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Main Findings*. Washington, D.C.
- Hatry, Harry y Kerfalla Yansane. 2002. *Comprehensive Development Framework Evaluation Results Orientation: An Early Look*. Secretaría de Evaluación del MID, DECRG (Grupo de Investigación sobre Economía del Desarrollo), Washington, D.C.
- Heimans, J. 2002. *Strengthening Participation in Public Expenditure Management: Policy Recommendations for Key Stakeholders*. Policy Brief No. 22, Centro de Desarrollo de la OCDE.
- Helleiner, Gerry. 2000. *Toward Balance in Aid Relationship: Donor Performance Monitoring in Low-Income Developing Countries*. Prepared for a Festschrift in honor of Lance Taylor.
- Herbst, J. y Soludo, C. 2001. *Aid and Reform in Nigeria*. En Devarajan, S. et al. (eds.), *Aid and Reform in Africa*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Holmgren, T., y Soludo, C. 2002. *Implementation of Country-Led Partnership in the Context of the Comprehensive Development Framework*. Secretaría de Evaluación del MID, Grupo de Investigación sobre Desarrollo y Departamento de Evaluación de Operaciones. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Jerve, Alf Morten, Ray Mallon, Keiko Nishino, Han Manh Tien, y Laura Kullenberg. 2002. *Vietnam CDF Evaluation Country Case Study*. Secretaría de Evaluación del MID, DEO (Departamento de Evaluación de Operaciones), Washington, D.C.
- Jolly, Richard, Giovanni Correa, y Frances Stewart, eds. 1987. *Adjustment with a Human Face*. Nueva York: Oxford University Press.
- Kanbur, R., Sandler, T., Ali A., Disch, A. y Morrison, K.M. 1999. *The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods*. Policy Essay #25. Baltimore, Maryland: Consejo de Desarrollo de Ultramar.
- Lallement, Dominique, Della McMillan, Kyran O'Sullivan, Patrick Plane, y Kimsey Savadogo. 2002. *Burkina Faso CDF Evaluation Country Case Study*. Secretaría de Evaluación del MID, DEO (Departamento de Evaluación de Operaciones), Washington, D.C.
- Lancaster, Carol y Sam Wangwe. 2000. *Managing a Smooth Transition from Aid Dependence in Africa*. Washington, D.C.: Consejo de Desarrollo de Ultramar y Consorcio Africano de Estudios Económicos.
- Lancaster, Carol y Heba Handoussa. 2002. *Evaluating the CDF: Ownership and Participation*. Secretaría de Evaluación del MID, DECRG (Grupo de Investigación sobre Economía del Desarrollo), Washington, D.C.
- Lipumba, I.H. 2001. *Conditionality and Ownership: a view from the periphery*. En *External Comments and contributions on IMF Conditionality*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Lister, S. y Nyamugasira, W. 2001. *The Involvement of Civil Society in Policy Dialogue and Advocacy*, DFID, diciembre de 2001.
- Maxwell, S. 2002a. "Heaven or Bubris: Reflections on the 'New Poverty Agenda,'" de próxima publicación en eds. Black, R. y White, H. *Targeting Development*, Routledge.
- Maxwell, S. 2002b. *Practical Notes: The Use Of Matrix Scoring to Identify Systemic Issues on Country-Programme Evaluation*.

- Marshall, Monty G. y Jagers Keith. 2000. "Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-1999, Dataset Users' Manual." Centro para el Desarrollo Internacional y la Gestión de Conflictos, Universidad de Maryland, College Park.
- Maxwell, S. y Conway, T. 2000. *Perspectives on Partnership*. DEO (Departamento de Evaluación de Operaciones), Washington, D.C.
- Ministerio Sueco de Asuntos Exteriores. 1999. *Making Partnerships Work on the Ground*. Workshop Report, Ulvsunda Castle. Estocolmo, Suecia.
- O'Connell, S. A., y Soludo, C. 2001. *Aid Intensity in Africa*. En *The World Development Report*. Vol.29, No.9, pp.1527-1552.
- OCDE. 1999. *On Common Ground, Converging Views on Development and Development Cooperation at the Turn of the Century*. Comité de Asistencia para el Desarrollo. París, Francia.
- OCDE CAD. 1996. *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. París, Francia.
- _____. 2001. *DAC Guidelines on Poverty Reduction*. París, Francia.
- _____. 2001a. *Task Force on Donor Practices: Progress Report*. París, Francia.
- Picciotto, Robert. 1998. *The Logic of Partnership: A Development Perspective*. DEO (Departamento de Evaluación de Operaciones), Washington, D.C.
- _____. 2001. *Development Cooperation and Performance Evaluation: The Monterrey Challenge*. DEO (Departamento de Evaluación de Operaciones), Washington, D.C.
- Poverty Reduction Strategy Papers—Guidelines for World Bank/IMF Staff*. (<http://www-wbweb.worldbank.org/prem/prmpo/prsp/prspmain.htm>) Salinger, Lyn. 2002. *CDF Evaluation in Romania: Broader Themes*. Cambridge, MA: AIRD.
- Rodrik, Dani. 1999. "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict and Growth Collapses." *Journal of Economic Growth* 4(4): 385-412.
- Salinger, Lynn B., Dumitru Sandu, John Eriksson, y Manuela Sofia Stanculescu. 2002. *Romania CDF Evaluation Country Case Study*. Secretaría de Evaluación del MID, DEO (Departamento de Evaluación de Operaciones), Washington, D.C.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Soludo, Charles. 1998. *Monitoring Economic Performance in Africa: Toward the Construction of Performance and Policy Stance Indices*. A methodological Note for the construction of the UNECA Indices. Discussion paper Series, ESPD/DPS/98/2. Addis Ababa, Etiopía: UNECA.
- _____. 2002. *Toward the Next Generation of Reforms of Aid Policies and Global Governance*. Paper presented at the ADB/OECD Third International Forum on African Perspectives. París, Francia.
- Stiglitz, Joseph E. 1998. *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes*. 1998 Prebisch Lecture, UNCTAD, 19 de octubre de 1998. Ginebra.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2002. *The Least Developed Countries Report 2002: Escaping the Poverty Trap*. Ginebra, Austria.
- Naciones Unidas. 2001. *Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration*. Nueva York, Nueva York.
- van de Walle, Nicolas y Timothy Johnson. 1996. *Improving Aid to Africa*. ODC Policy Essay No. 21. Washington, D.C.: Consejo de Desarrollo de Ultramar.
- Wapenhans, Willi A. 1992. *Effective Implementation: Key to Development Impact*. Report of the World Bank's Portfolio Management Task Force. Washington, D.C.: Comité para el Desarrollo, Banco Mundial.
- Wolfensohn, James D. 1999. *Proposal for a Comprehensive Development Framework*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- _____. 1998. *The Other Crisis*. Address to the Board of Governors. Washington, D.C.
- _____. 1997. *The Challenge of Inclusion*. Annual Meetings Address. Hong Kong SAR, China.

Esta evaluación ha contado con el apoyo y guía de las siguientes organizaciones y países, que forman su Comité directivo:

Organismos de ayuda bilateral:



Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional



Ayuda Danesa para el Desarrollo Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores



Banco Japonés de Cooperación Internacional



Oficina de Cooperación Económica, Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón



Departamento de Evaluación de Políticas y Operaciones, Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos



Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega



Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional



Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo



Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido



Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Organismos de ayuda multilateral:



El Banco Mundial (Departamento de Evaluación de Operaciones y Grupo de Investigación para el Desarrollo)



Banco Africano de Desarrollo



Banco Asiático de Desarrollo



Comisión Europea



Comité de Asistencia para el Desarrollo Económico de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
Centro de Desarrollo de la OCDE



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



Comisión Económica de las Naciones Unidas para África

Gobiernos



Bolivia



Burkina Faso



Ghana



Rumanía



Uganda



Vietnam

Organización No Gubernamental Internacional:

Oxfam

Sector privado:

Pakistán: Packages Limited

Rumanía: TOFAN



ISBN: 0-8213-5811-1