



CEU

*Instituto Universitario
de Estudios Europeos*

Universidad San Pablo



Documento de Trabajo

Serie CECOD

Número 19 / 2013

Governance Matters

**Algunas lecciones aprendidas en proyectos
de fortalecimiento institucional**

Ana Fernández-Ardavín (Coord.)

Désirée Simonetti

Fernanda Villavicencio



CEU | Ediciones

Documento de Trabajo
Serie CECOD
Número 19 / 2013

Governance matters

**Algunas lecciones aprendidas en
proyectos de fortalecimiento
institucional**

Ana Fernández-Ardavín (Coord.)
Désirée Simonetti
Fernanda Villavicencio



CEU | *Ediciones*

El Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD) está formado por dos instituciones: la FUNDACIÓN CODESPA y el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo. El CECOD cuenta con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid.

El CECOD es un centro de referencia en materia de cooperación internacional para el desarrollo, que tiene como objetivo fomentar el debate y contribuir al conocimiento e investigación en estos temas. Su actividad se basa en un modelo de colaboración entre diversas esferas de actuación social, como son la comunidad universitaria, la administración pública, las ONGD y el ámbito empresarial.

Serie CECOD de Documentos de Trabajo del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo

Governance matters. Algunas lecciones aprendidas en proyectos de fortalecimiento institucional

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© 2013, Ana Fernández-Ardavín (Coord.), Désirée Simonetti, Fernanda Villavicencio

© 2013, Fundación Universitaria San Pablo CEU

© 2013, Fundación CODESPA

CEU Ediciones

Julián Romea 18, 28003 Madrid

www.ceuediciones.es

Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD)

Julián Romea 22, 28003 Madrid

www.cecod.org

ISBN: 978-84-15382-71-3

Depósito legal: M-4991-2013

Maquetación: Servicios Gráficos Kenaf s.l.

Índice

INTRODUCCIÓN	5
1. METODOLOGÍA Y PROYECTOS ANALIZADOS	5
1.1. Proyectos analizados	7
2. ANÁLISIS DEL MARCO TEORICO	12
2.1. Banco Interamericano de Desarrollo	12
2.1.1. Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social	12
2.1.2. Diagnóstico	13
2.1.3. Lecciones aprendidas	13
2.1.4. Áreas para la acción del Banco Interamericano de Desarrollo	14
2.2. Banco Mundial	15
2.2.1. La estrategia del Banco Mundial en materia de fortalecimiento de 2007	17
2.2.2. Estrategia 2012	21
3. ANALISIS PROYECTOS SELECCIONADOS Y LECCIONES EXTRAIDAS	22
3.1. Banco Interamericano de Desarrollo	22
3.1.1. Fortalecimiento de Servicios Financieros Rurales (Guatemala)	22
3.1.2. <i>Local Capacity Building-Health Services</i> (Panamá)	25
3.1.3. Reforma del Sistema Previsional (Nicaragua)	29
3.2. Progresá, un ejemplo de fortalecimiento institucional sostenible	34
3.3. Banco Mundial	36
3.3.1. <i>Poverty Reduction Support Credit</i> (Burkina Faso)	36
3.3.2. Apoyo a la política de respuesta a la crisis alimentaria (Guinea)	41
3.3.3. <i>Targeted budget support for national education for all plan implementation program</i> (Vietnam)	45
4. LA MEDICIÓN DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	50
CONCLUSIONES	52

Introducción

En los últimos años, el tema del fortalecimiento institucional ha cobrado especial relevancia dentro de los programas de cooperación y, si cabe, ha ido adquiriendo aún una mayor dimensión a consecuencia de la crisis financiera, económica y alimentaria que se desencadenó a escala internacional, a partir de 2008.

En este trabajo se ha buscado recopilar algunos ejemplos ilustrativos de buenas y malas prácticas en materia de fortalecimiento institucional y lucha contra la corrupción (FILC), dentro siempre de un objetivo, más amplio, de lucha contra la pobreza, de una serie de instituciones determinantes para el apoyo al desarrollo. Con ello se ha pretendido extraer las principales lecciones aprendidas en materia de fomento del buen gobierno, poniendo un énfasis particular en aquellas intervenciones de fortalecimiento institucional enfocadas de forma directa y transversal a la reducción de la pobreza.

Para ello se ha buscado identificar, a través del estudio de las mencionadas buenas prácticas, los “*DO / DON’T*” en materia de promoción del fortalecimiento institucional en las intervenciones de cooperación al desarrollo. A fin de extraer estos aprendizajes, en este documento se planteó, como objetivo inicial, analizar el papel de las agencias y organizaciones de cooperación más relevantes, desde la perspectiva que nos ocupa: Banco Mundial (BM), *EuropeAid*, y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para ello, se pretendía realizar una comparativa de cada una de estas instituciones, para poder dar respuestas a cuestiones como: ¿qué entiende cada organización por fortalecimiento institucional?, ¿cuáles han sido los principales logros en materia de promoción del buen gobierno?, ¿han contribuido éstos a mejorar el bienestar de los receptores de la ayuda (reducción de la pobreza)? y ¿cuáles son las principales lecciones aprendidas, tanto negativas, como positivas?

1. Metodología y proyectos analizados

La metodología seguida en la investigación ha consistido en primer lugar en realizar un estudio pormenorizado del marco teórico, de acuerdo con el cual las distintas instituciones llevan a cabo sus operaciones de fortalecimiento institucional. En segundo lugar, realizar un estudio sobre los proyectos que han financiado y ejecutado las instituciones arriba mencionadas. Se han seleccionado inicialmente, de media, tres 3 proyectos de cada institución, teniendo en cuenta, además de la calidad de las intervenciones, la cobertura, de forma que a través de un amplio abanico de proyectos se abarcasen diferentes ámbitos geográficos y sectoriales.

Posteriormente, dentro de la fase de enriquecimiento, se han realizado entrevistas a los principales responsables y directores de estos proyectos, en los casos en que ha sido posible, y en los casos en que no se ha tenido acceso a estos con alguno de los responsables de las correspondientes divisiones¹. Esta fase enriquecedora se ha planificado en función de la información pública y del más o menos fácil acceso a las evaluaciones pertinentes de cada institución. Las entrevistas se han llevado a cabo de acuerdo a un guion semiestructurado, para conseguir aunar, por un lado, el objetivo de obtener la máxima información posible y, por otro, introducir el suficiente grado de flexibilidad que permitiese adaptar las cuestiones tratadas en fun-

¹ A veces no se ha podido contactar con los responsables de los proyectos por ejemplo por el tiempo transcurrido desde la finalización de los mismos o por haber sido trasladados los responsables a otras divisiones.

ción del curso de cada una de las entrevistas, pero siempre respetando una cierta homogeneidad en el diseño de las mismas. Además, dichos guiones han sido personalizados para cada institución y para cada uno de los proyectos tratados. Estos se han estructurado en dos partes claramente diferenciadas, pero estrechamente vinculadas. La primera parte de los cuestionarios se ha dedicado a la visión de cada una de las instituciones en materia de fortalecimiento, la evolución de esta estrategia y las perspectivas de futuro. La segunda parte se ha centrado en los proyectos analizados y en la contrastación de las principales conclusiones preliminares derivadas de nuestro primer análisis. Finalmente, esto se completó con una serie de cuestionarios abiertos enviados antes y después de las entrevistas para matizar algunas cuestiones de fondo. Los resultados de esta segunda fase de enriquecimiento han sido muy desiguales entre las instituciones de referencia.

Hay que resaltar que para poder hacer la selección de los proyectos y analizarlos en profundidad, resulta imprescindible poder contar con los informes de evaluación de los mismos que serían solicitados a las instancias pertinentes.

En cuanto a las instituciones seleccionadas se optó, como se ha mencionado, por el BM, el BID y *EuropeAid*. Esta última institución se eligió por considerarse fundamental para la cooperación española y por haber, en los últimos años, movilizado importantes recursos y haberse comprometido fuertemente con el fortalecimiento institucional como herramienta imprescindible en el objetivo de lucha contra la pobreza.

No parece preciso justificar el motivo de la elección del BM y del BID, ambas instituciones realizan una importante labor en cuanto a reducción de la pobreza y en los últimos años se han enfocado de forma directa y transversal, como se verá posteriormente, al fortalecimiento institucional, convirtiéndolo en el *leitmotiv* de su estrategia de desarrollo.

En cuanto a la **metodología concreta para la elección de los proyectos**, se consideró que había que seleccionar y definir claramente unos criterios objetivos que permitiesen componer una muestra, si no representativa, sí al menos ilustrativa de la realidad de la cooperación en estas materias. La complejidad y la variedad de los proyectos hizo complicada la selección de los criterios y, aunque conscientes de que éstos no podían ser omnicomprendivos y que dejan muchas cuestiones de lado, se optó por un número de parámetros no muy elevado pero si lo suficientemente estrictos para acotar y asegurar la utilidad de la muestra. Las interesantes y profundas discusiones al respecto serán, sin duda, muy útiles para análisis complementarios o más profundos que puedan realizarse en el futuro. De acuerdo con las conclusiones de estos debates, se establecieron los distintos criterios que se explican a continuación:

Criterio sectorial: se buscó que los tipos de proyectos fueran lo más heterogéneos posibles, aunque, también en este caso, hubo que tener en cuenta que la actividad del BID está muy focalizado en la inestabilidad política de la región latinoamericana.

Criterio geográfico: con dicho criterio se estableció que los proyectos se hubiesen desarrollado en ámbitos geográficos muy variados, para que la muestra fuese lo más representativa posible del mapa mundial de la pobreza. Para ello, se ha tenido en cuenta el ámbito regional de las instituciones, en este sentido destaca, especialmente, el BID, ya que es una institución que actúa en la región latinoamericana. Por ello, dentro de la muestra se ha intentado compensar este peso geográfico en la selección de los proyectos del resto de instituciones.

Criterio temporal: todos los proyectos analizados tenían que estar finalizados, para que los resultados estuviesen claros al menos en el medio plazo, aunque somos conscientes de que muchos de los efectos de los proyectos solo serán visibles y cuantificables en el largo plazo. No obstante, también se consideró conveniente que fuesen relativamente recientes.

Criterio de transparencia: para asegurar la transparencia se juzgó que se debía exigir que todos los proyectos estuviesen ya evaluados y que dichas evaluaciones fuesen públicas o al menos se pudiese tener acceso a ellas.

Criterio de resultados: se ha hecho especial hincapié en que no toda la muestra de proyectos estuviese compuesta por casos de éxitos, ya que el objetivo último del trabajo era extraer lecciones aprendidas tanto en sentido positivo como negativo.

Criterio de objetivo final: de acuerdo con el planteamiento inicial de este trabajo, todos los proyectos analizados tenían que ir enfocados a la lucha contra la pobreza como fin último y aunque en ellos hubiese un componente de buena gobernanza.

1.1. Proyectos analizados

De acuerdo con la aplicación de los criterios definidos a priori se realizó una primera selección de proyectos, los cuales se recogen a continuación.

Cuadro n°1: preselección proyectos Banco Mundial.

Título de proyecto	Código	País	Cierre	Evaluación externa	Evaluación interna
KH Poverty Reduction and Growth 1 DPL	P071103	Camboya	2008		2010
CL Social Protection Adjustment Loan DDO	P078088	Chile	2007		2005
BF Poverty Reduction Support Credit 6 créditos	P078995	Burkina Faso	2006	Country Evaluation and Regional Relations Independent Evaluation Group (World Bank)	
Community Development Fund 2	P079259	Kosovo	2003		2008
RY Social Fund for Development III	P082498	Yemen	2009		2010
VN Education for All Support Program	P085260	Vietnam	2009		2009
AO Social Action Fund SIL 3 FY 04	P081558	Angola	2009		2010
BI Demobilization & Reint. Prj FY 04	P081964	Burundi	2008		2009
Sri Lanka Tsunami Emergency Recovery Program Project	P094205	Sri Lanka	2008		2009
Third Development Policy Loan	P100327	Indonesia	2007		2008
Fourth Development Policy Loan	P105637	Indonesia	2008		
Guinea Food Crisis Response Development Policy Grant	P113625	Guinea	2009		2010
Yogyakarta and Central Java Earthquake Roof Structure Project	P104357	Indonesia	2007		2008
Emergency Food Price Response Project	P114441	Nicaragua	2010		2011

Dentro de esta primera selección, se descartaron todos los proyectos del BM desarrollados en América Latina, región que sería reservada para los proyectos llevados a cabo por el BID. Por otro lado, también se eliminaron todos aquellos proyectos anteriores a 2007 ya que se consideró oportuno que se hubiesen llevado a cabo después de que el BM enunciase su estrategia de fortalecimiento institucional en 2007². También se optó por evitar los proyectos de acción humanitaria y las situaciones de post-conflicto. Finalmente, se tuvo en cuenta la riqueza y amplitud de los proyectos, de tal forma que los seleccionados, en el caso del BM, fueron los siguientes:

Cuadro n°2: proyectos del Banco Mundial seleccionados.

Título del proyecto	País
Guinea Food Crisis Response Development Policy Grant	Guinea
BF Poverty Reduction Support Credit	Burkina Faso
VN Education for All Support Program	Vietnam

En cuanto al BID, se aplicaron los mismos criterios previamente enunciados pero se adaptó el criterio geográfico. Dada su focalización en América Latina se intentó localizar los proyectos en países con situaciones diferentes para tener una pequeña muestra de la región.

Cuadro n°3: preselección proyectos del BID.

Título del proyecto	Descripción del proyecto	País	Año	Evaluación
NI0075: Red de Protección Social	Programa en dos fases que cubre 4 áreas: (i) fortalecimiento institucional; (ii) salud y seguridad alimentaria; (iii) educación; y (iv) diseño y puesta en marcha de los sistemas de focalización, seguimiento, y evaluación del impacto de la red	Nicaragua	2000	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=429452
RG-T1575 Desarrollo Infantil Temprano y la Reducción de Pobreza	Esta operación pondrá a prueba diversas modalidades de DIT, medir su impacto, y utilizar estos resultados para estimular demanda para los servicios del Banco en el campo de DIT.	Regional Colombia, Perú A. Central Paraguay	2008	

² Todos habían finalizado antes del nuevo reforzamiento de dicha política llevado a cabo en 2012.

Título del proyecto	Descripción del proyecto	País	Año	Evaluación
CO-X1001 Apoyo a la Estrategia de Reducción de la Pobreza en Colombia	En el contexto de elecciones presidenciales y al congreso en 2006, el objetivo de la estrategia de reducción de la pobreza era estructurar una política gubernamental de largo plazo que identificase esas intervenciones, que deben ser continuados, expandidas o reformadas, a fin de reducir sustancialmente, en Colombia, la pobreza y la desigualdad	Colombia	2006	
NI0101: Reforma del Sistema Previsional	Apoyar la reforma estructural del sector de pensiones y proveer el financiamiento dentro del contexto del acuerdo de reducción de la pobreza y crecimiento entre el gobierno y el FMI	Nicaragua	2001	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=860546
TC0102020: Capacitación Diseño de Políticas Sociales	Desarrollar y fortalecer la capacidad institucional del país, fundamentalmente en los sectores sociales, mediante el entrenamiento de una masa crítica de gerentes sociales capaces de cumplir con los objetivos de la estrategia para la reducción de la pobreza.	Honduras	2001	
TC0104030: Local Capacity Building-Health Services	En 2001, se aprobó un préstamo de 35 millones de \$, para Panamá. El programa tendría dos fases y su objetivo era financiar la modernización del sistema de salud. El principal objetivo fue mejorar el acceso, de los más pobres, especialmente en las comunidades marginales e indígenas, a los servicios sanitarios	Panamá	2001	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=730563
NI-0161 Red de seguridad social. Fase II	Programa en dos fases que cubría 4 áreas: (i) fortalecimiento institucional; (ii) salud y seguridad alimentaria; (iii) educación; y (v) Diseño y puesta en marcha de los sistemas de focalización, seguimiento, y evaluación del impacto de la red.	Nicaragua	2000	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=418099
RG-M1041 Inclusión Sociedad Civil Incrementar la Transparencia y Responsabilidad Fiscal	El objetivo general del Programa es mejorar el funcionamiento del mercado incrementando la transparencia en los países participantes. El propósito era apoyar a pequeños proyectos de donación de las organizaciones de la sociedad civil destinados a incrementar la transparencia en diversas actividades económicas de los sectores público y privado.	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay	2006	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=776668

Título del proyecto	Descripción del proyecto	País	Año	Evaluación
TC9807156: Capacitación Laboral de Jóvenes Urbanos	La operación proyectada buscaba mejorar las posibilidades de empleo de adultos jóvenes mediante el Programa de Capacitación Solidaria que brinda educación vocacional y adiestramiento en técnicas básicas de empleo a jóvenes urbanos del Brasil de entre 14 y 21 años. Los objetivos específicos del programa fueron: i) mejorar la calidad de los servicios de adiestramiento e inserción laboral de las organizaciones privadas de capacitación, y ii) fortalecer la capacidad institucional de la AAPCS y de las OPC participantes.	Brasil	2001	Disponibles en la ficha del proyecto.
TC0105044: Fortalecimiento Servicios Financieros Rurales	Este proyecto es una de las iniciativas piloto apoyadas por el fondo Alianza para la Innovación para apoyar la puesta en marcha de nuevos servicios financieros y de desarrollo de negocios para el sector de la microempresa	Regional	2001	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=614904

Finalmente los proyectos seleccionados dentro del BID fueron los siguientes:

Cuadro n°4: Proyectos del BID seleccionados.

Título del proyecto	País
Proyecto TC0105044: Fortalecimiento de Servicios Financieros Rurales	Guatemala
Proyecto NI0101: Reforma del Sistema Previsional	Nicaragua
Local-Capacity Building Health Services	Panamá

Las principales dificultades surgieron en *EuropeAid*. Se seleccionaron una serie de proyectos, de acuerdo con los mismos criterios. Sin embargo, en este caso no se cumplía con el criterio de transparencia ya que, si bien se habían realizado evaluaciones, éstas no eran públicas. Ante la imposibilidad de tener acceso a las mismas, se optó por realizar entrevistas personales y ajustarse a los proyectos propuestos por la propia institución. Sin embargo, la falta de disponibilidad de involucrarse en el estudio, impidió que esta fase se llevara a cabo, por lo tanto se dejó fuera del análisis a *EuropeAid*.

2. Análisis del marco teórico³

2.1. Banco Interamericano de Desarrollo⁴

2.1.1. Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social

En respuesta a los desafíos que afronta América Latina y el Caribe, los diversos compromisos establecidos en Cumbres recientes incluyendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y la necesidad de asegurar la efectividad en el desarrollo, el BID elaboró en el año 2003 un renovado marco estratégico. Este se inserta en el contexto de la Estrategia Institucional y los mandatos de la más reciente Reposición de Recursos. El Crecimiento Económico Sostenible, y la Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social han sido definidos como los dos objetivos fundamentales de la Institución. Estos objetivos se atienden por medio de actividades en cuatro áreas prioritarias, en las cuales el BID tiene una ventaja comparativa: la Modernización del Estado, la Competitividad, el Desarrollo Social, y la Integración Regional. Adicionalmente, se toma en cuenta el Medio Ambiente, que siendo de carácter transversal, es tratado en cada área para asegurar la sostenibilidad y la preservación del capital natural.

Para hacer operativo este marco, el BID elaboró un conjunto integrado y congruente de siete nuevas estrategias (dos para los objetivos fundamentales, cuatro para las áreas prioritarias y otra para el Medio Ambiente). Cada estrategia define líneas prioritarias de actividad que permiten que las acciones del Banco sean más focalizadas, mejorando así su impacto en el desarrollo de los países. Las estrategias toman en cuenta los ámbitos de acción y las ventajas comparativas del Banco con relación a la región, así como también las lecciones de experiencias anteriores y la situación de los países de América Latina y el Caribe.

Este marco estratégico propone acciones para mejorar el bienestar de la población de la región, poniendo énfasis especial en los sectores más pobres. Para ese fin, se trabaja dentro del marco de la gobernabilidad democrática, la competitividad en un contexto de globalización, la inclusión y cohesión sociales, el nuevo regionalismo y la sostenibilidad ambiental. Los esfuerzos del BID reconocen la doble causalidad entre la reducción de la pobreza y el crecimiento económico sostenible, y las interrelaciones que existen entre las áreas de acción definidas, reafirmando la importancia del enfoque integral.

La iniciativa para la Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social es una de las siete nuevas estrategias. Su objetivo es lograr un avance más sustantivo en la disminución de la pobreza, abordando las causas que la originan y fomentando una mayor inclusión y equidad sociales, para mejorar las condiciones de vida de la población pobre. La Estrategia tiene un enfoque multidimensional, y establece las relaciones entre las áreas de ventaja comparativa del Banco y el objetivo general de reducción de la pobreza, identificando las acciones del BID para optimizar su apoyo a los países prestatarios, con el fin de avanzar en la disminución de la pobreza y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

³ Al no poder contrastar con Comunidad de Madrid y *EuropeAid* el diseño del marco teórico en fortalecimiento institucional, solo se recoge el análisis realizado para BID y BM.

⁴ En este apartado se ha analizado el marco teórico vigente durante el periodo de realización de los proyectos.

2.1.2. Diagnóstico

A principios del siglo XXI la pobreza –medida por el porcentaje de personas con ingresos inferiores a \$2 por día en términos de paridad de poder de compra– afecta a más de un tercio de la población de la región, alrededor de 180 millones de habitantes. Si bien la insuficiencia de ingresos no captura la pobreza en todas sus dimensiones, distintos estudios coinciden en una limitada reducción de un poco más de un 10% en la proporción de pobres medida por este indicador con respecto a los niveles de principios de la década de los noventa. Con el crecimiento poblacional, el número absoluto de pobres no disminuyó durante la década pasada y los datos también muestran que la incidencia actual es mayor que a principios de la década de los ochenta. Adicionalmente, la evidencia reciente indica que parte de los modestos avances de los noventa se ha revertido como resultado de la desaceleración y las crisis económicas en varios países en los últimos dos años.

La persistente desigualdad en la región no sólo incide en la posibilidad de reducir la pobreza con el crecimiento económico sino que además es una limitación al crecimiento de los países.

2.1.3. Lecciones aprendidas

La estrategia adopta una visión multidimensional de la pobreza que comprende varios aspectos interrelacionados del bienestar y reconoce que para combatirla se necesita, además de un marco de crecimiento económico sostenible, estabilidad macroeconómica y gobernabilidad democrática, un conjunto de acciones orientadas simultáneamente a crear oportunidades productivas para los pobres y los grupos excluidos y expandir su acceso a la infraestructura física y social; enfrentar las desigualdades estructurales en la distribución de los activos (especialmente en educación); establecer sistemas comprensivos de protección social y atender problemas sociales que afectan desproporcionadamente la calidad de vida de los pobres; eliminar las barreras sociales que mantienen en desventaja a grupos étnicos y de mujeres; y promover un Estado más eficiente, efectivo, inclusivo y sensible a las necesidades de los pobres y con una mayor rendición de cuentas y reconocimiento de los derechos humanos. Asimismo, una estrategia exitosa de reducción de la pobreza requiere considerar, de manera explícita, la sostenibilidad del medio ambiente. Un número creciente de estudios muestran que estas políticas efectivas de lucha contra la pobreza y la desigualdad pueden también contribuir al crecimiento. Las acciones específicas para mejorar las condiciones de vida de los pobres y las políticas para incrementar el ingreso per cápita y la productividad no son necesariamente contrapuestas y en muchos casos son complementarias.

Según el documento de estrategia del BID, el Banco durante los últimos años ha orientado una parte importante de sus actividades financieras y no financieras directamente a la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad, enfocándose al cumplimiento de las metas indicativas de préstamos de la Octava Reposición. Adicionalmente, el Banco ha jugado un papel importante en el aumento de la disponibilidad de información para el diagnóstico y análisis de la pobreza y el diseño de proyectos focalizados a través del Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI) y ha apoyado la elaboración e implementación de estrategias nacionales para la reducción de la pobreza (ERP) en el marco de la Iniciativa de Apoyo a Países Altamente Endeudados, y ha iniciado el apoyo a la preparación de estrategias en otros países. La estrategia reconoce la importancia del apoyo a enfoques integrales de reducción de la pobreza, dado que en el pasado una de las limitaciones de las acciones para la reducción de la pobreza ha sido el centrarse en operaciones individuales sin tener necesariamente un enfoque estratégico integral.

2.1.4. Áreas para la acción del Banco Interamericano de Desarrollo

En consistencia con las recomendaciones de la Octava Reposición de Capital y tomando en cuenta el diagnóstico y las lecciones aprendidas descritas, el BID dio mayor importancia al apoyo a las siguientes acciones para reducir la pobreza y promover la equidad social: (i) políticas y programas para el crecimiento económico sostenible y para la estabilidad macroeconómica como requisito necesario para la reducción de la pobreza y la inequidad y (ii) apoyo a estrategias integrales de reducción de la pobreza, promoviendo la consistencia de los múltiples esfuerzos. El Banco priorizó el apoyo selectivo a iniciativas focalizadas de reducción de pobreza y promoción de la equidad en las cuatro áreas sectoriales de ventaja comparativa del Banco impulsando (iii) la inclusión productiva de los pobres a través de inversiones para la Competitividad; (iv) la inclusión productiva vía el acceso a los mercados regionales a través de la Integración Regional; (v) iniciativas que promuevan el desarrollo humano, la prevención de los problemas sociales e inclusión social de los pobres a través del Desarrollo Social; y (vi) la gobernabilidad democrática, el capital social y la inclusión política de los pobres a través de la Modernización del Estado.

La reducción de la pobreza en los países de América Latina y el Caribe requiere de una estrategia combinada que atienda, por un lado, el mejoramiento de las condiciones generales de Competitividad y, por otro, de acciones focalizadas que apunten a los factores que limitan la productividad de los trabajadores más pobres y de las pequeñas unidades productivas. Las acciones generales se describen en la Estrategia de Crecimiento Económico Sostenible. Las acciones focalizadas, materia de esta Estrategia de Reducción de la Pobreza, incluyen el acceso a recursos financieros por parte de pequeños productores y trabajadores pobres, mediante el fortalecimiento y modernización de las microfinanzas; el fortalecimiento de los derechos de propiedad de los pobres; la mejora de las opciones de empleo de los trabajadores pobres con énfasis en la mejora de los sistemas de capacitación para microempresarios y productores rurales; la promoción de la inclusión productiva mediante servicios de infraestructura para los pobres (agua, electricidad, transportes y comunicaciones); el acceso, asimilación y generación de nuevas tecnologías para los pobres con énfasis en el desarrollo de tecnologías para la microempresa y los productores rurales; y la cooperación entre el sector público y privado para incrementar la productividad de los pobres. Asimismo la acción del Banco en el área de competitividad incluye, de manera transversal, políticas y programas destinados a mejorar la productividad de los trabajadores rurales mediante el acceso a tierra, la promoción de exportaciones y el incremento de la capacidad gerencial; y de las micro y pequeñas empresas, mediante servicios de apoyo y desarrollo empresarial, acceso a información sobre mercados y promoción de redes y cadenas de subcontratación.

Reducir la pobreza requiere la existencia de un Estado democrático, efectivo y eficiente, cuya acción de respuesta a las necesidades y aspiraciones de los pobres, les rinda cuentas y les proporcione voz e influencia en las instituciones que configuran la gobernabilidad y el acceso a las oportunidades económicas. En consecuencia, en el ámbito de la Modernización del Estado, se identifican los siguientes campos para la acción del Banco destinadas a reducir la pobreza y promover la equidad: el fortalecimiento del sistema democrático y la inclusión política de los pobres promoviendo su representatividad en sistemas electorales, parlamentos, gobiernos locales e instituciones comunitarias; el fortalecimiento del estado de derecho y el acceso de los pobres a la justicia mediante el aumento de transparencia, la disminución de la corrupción y la modernización de la administración de justicia; el fortalecimiento de la relación entre el estado, el mercado y la equidad mediante el fortalecimiento de la regulación y el apoyo a la formalización de las actividades económicas; y el apoyo a la Gestión Pública para la equidad mediante mejoras en la gestión del gasto social, modernización de las instituciones públicas y la participación de beneficiarios pobres en la formulación de políticas.

2.2. Banco Mundial⁵

La preocupación del BM por el fortalecimiento institucional como herramienta de desarrollo se inició antes de la primera publicación, en 1991, del BM sobre gobernanza se tituló *“Managing Development: The Governance Dimension: A discussion paper”*, lo que mostraba como el banco enfocaba el fortalecimiento institucional para contribuir al desarrollo de los países pobres. Desde entonces, el entorno económico y social ha cambiado mucho y el enfoque del banco se ha ido adaptando a las circunstancias y modificándose en función de las discusiones conceptuales y el consecuente enriquecimiento de dicha concepción.

Por otro lado, el creciente interés del BM en el fortalecimiento de la gobernabilidad y la lucha contra la corrupción es paralelo a la toma de conciencia del impacto que el mal gobierno y las prácticas corruptas pueden tener sobre las perspectivas de crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza.

Es representativo en este sentido, que en los dos primeros trimestres de 2012, el 13,4% de la financiación del Banco se destinase a iniciativas para la mejora del desempeño y responsabilidad de las instituciones.

En 1991, el BM definía la gobernanza como un concepto que incluiría la forma o naturaleza del régimen político, los procesos mediante los cuales se ejerce la autoridad en la gestión de los recursos económicos y sociales del país, y la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular y poner en práctica las políticas y proporcionar bienes y servicios. Desde entonces el Banco se ha centrado en los dos últimos elementos ya que el primero queda fuera del ámbito de actividad de esta institución.

Para establecer esta política el Banco no solo se basó en su propia experiencia, también consultó numerosos agentes para lograr una estrategia omnicompreensiva del estado de la cuestión. A continuación se exponen los siete principios de la estrategia del BM en materia de fortalecimiento institucional que constituyen la base y la justificación de su política en la materia:

1. La atención del BM en materia de fortalecimiento es una consecuencia de su mandato de reducir la pobreza; un Estado competente y responsable crea oportunidades para los pobres.
2. La labor del BM en esta materia debe estar impulsada por los países de manera que sean estos los que tengan la responsabilidad ya que su capacidad de liderazgo es fundamental.
3. La aplicación del plan de fortalecimiento del BM debe adaptarse a las circunstancias de cada país.
4. El BM mantendrá su compromiso, incluso en los países en los que la gestión de gobierno es deficiente, para que “los pobres no paguen dos veces”.
5. El BM se propone colaborar con las numerosas partes interesadas, gubernamentales, empresariales y civiles en la esfera de la GLC.

⁵ En este epígrafe se analiza la estrategia formulada en 2007, la reformulación de la misma llevada a cabo en 2012 solo se menciona brevemente ya que los proyectos analizados finalizaban en 2011.

6. El BM tratará de reforzar, y no de eludir los sistemas de los países.
7. El BM colaborará con los gobiernos, los donantes y otros actores a nivel nacional y mundial para garantizar que se aplique un planteamiento uniforme y coordinado.

Por ello, es importante destacar que, desde el principio, la política de gobernanza está intrínsecamente relacionada con su misión de reducir la pobreza y por tanto se encuentra vinculada al marco general de cooperación al desarrollo y debe ser contemplada como un instrumento para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2015. Por un lado, el mal gobierno y la corrupción detraen recursos que deberían impulsar el crecimiento y reducir la pobreza y, por otro lado, gran parte de la población mundial se ve privada de servicios básicos –educativos, sanitarios entre otros– por la falta, la ineficacia y la corrupción de sus gobiernos.

Sin embargo, el enfoque del Banco no se focaliza exclusivamente en los gobiernos, si no que engloba el resto de agentes sociales, en particular al sector privado y al financiero.

Para ello, y fruto de su experiencia, el BM ha desarrollado unos principios básicos que deben guiar las actuaciones del Banco. El primer lugar, los estudios muestran que a largo plazo la gobernanza lleva a un crecimiento sostenido, una disminución de las desigualdades, de la mortalidad infantil y del analfabetismo; mejora la competitividad y la inversión así como la resiliencia del sector financiero. Además, la experiencia muestra que los resultados de los proyectos de desarrollo son más exitosos cuando existen buena gobernanza. En segundo lugar, las reformas deben llevarse a cabo en estrecha colaboración con las partes interesadas, incluyendo las autoridades, además las reformas llegarán a término si existe un fuerte liderazgo del país. En tercer lugar, existen importantes diferencias en los problemas de gobernanza de los países, por ello el Banco debe asegurarse que sus reformas se adapten a las circunstancias particulares de cada país y sean consensuadas con los intereses locales. En cuarto lugar, para el fortalecimiento de la rendición de cuentas es imprescindible que el gobierno y las instituciones tengan capacidad independiente: parlamento, sociedad civil, medios de comunicación, comunidades locales. En quinto lugar, un exceso de regulación y empresas públicas inmanejables pueden estar asociadas al mal gobierno y a la corrupción, mientras que un sector privado saludable contribuirá a un gobierno eficaz y responsable. En sexto lugar, si las reformas no son posibles a nivel nacional puede ser muy útil introducir reformas en los gobiernos locales buscando una transformación de abajo a arriba, especialmente si se fortalece la transparencia, capacidad y rendición de cuentas del o los gobiernos locales. Por último, es más difícil luchar contra la corrupción política que contra la administrativa, para ello hay que plantear un enfoque más amplio, involucrando a un número mayor de stakeholders y tener en cuenta que los avances serán muy lentos.

El BM empezó a incluir el fortalecimiento en sus políticas y proyectos a raíz del discurso pronunciado en 1996 por J. Wolfenshon y más recientemente, en marzo de 2007, aprobó la política de Gobernanza y lucha contra la corrupción (GLC) y en el presente año 2012, ha revisado dicha política, reforzando sus prácticas como expondremos más adelante. Estas dos últimas reformas de su estrategia se han visto enriquecidas por la extensa experiencia acumulada. A continuación se expone brevemente la estrategia del Banco diseñada en 2007 y, brevemente, las modificaciones introducidas a lo largo del presente año, 2012, ya que los proyectos analizados se han desarrollados todos antes de esta última reforma.

Cuadro nº4: Cronología del marco conceptual.

Fecha	Aportaciones
1991	<i>“Managing Development: The Governance Dimension: A discussion paper”.</i>
1996	Discurso de J. Wolfensohn <i>“cancer of corruption”</i> en el <i>WBG-IMF Annual Meetings</i> .
1997	<i>“Helping Countries Combat Corruption: the Role of the World Bank”</i> ; primera estrategia anti corrupción del BM.
2000	<i>“Reforming Public Institutions and strengthening governance”</i> . A partir de entonces numerosas investigaciones en la materia.
2007	<i>“Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and anticorruption”</i> .
2012	<i>“Strengthening Governance: Tackling Corruption the WB group’s updated strategy and implementation Plan”</i> .

2.2.1. La estrategia del BM en materia de fortalecimiento de 2007

Durante los primeros años de siglo XXI, la evolución de la situación internacional había sido desigual, algunos países es cierto que habían mejorado pero el avance de determinadas regiones se veía compensado por el empeoramiento experimentado en otros países. Por ello, en 2007, el Banco, considerando que podía hacer mucho más de lo logrado hasta la fecha, tomó la decisión de reforzar el diseño de su estrategia, aprovechando la experiencia acumulada. Dicha estrategia se resume a continuación.

De acuerdo con la misma, el Banco estableció que su objetivo sería ayudar a los gobiernos de los países en desarrollo, de acuerdo con las circunstancias particulares de cada uno de ellos, a identificar sus prioridades en esta materia y a diseñar e implementar los programas oportunos para asegurar su sostenibilidad, siempre dentro del objetivo más amplio de reducir la pobreza. El enfoque del Banco abarca la mayor parte de los sectores involucrados en el desarrollo, y hace hincapié en la necesidad de analizar los proyectos llevados a cabo con éxito para incorporar las lecciones aprendidas en los mismos, al diseño y a la implementación de los nuevos planteamientos y proyectos.

Además, la estrategia, enunciada en 2007, tenía por objeto garantizar los más altos estándares fiduciarios en las operaciones financiadas por el Banco, una mayor divulgación, aumento de la participación y el fortalecimiento de la supervisión y vigilancia.

Adicionalmente, el Banco planteó la necesidad de sistematizar la estrategia de asistencia a los países, prestando una importante atención a los problemas de gobernanza y corrupción. Con ello se pretendía que la estrategia se hubiese cotejado y correspondiese a los retos del país en cuestión, asegurando la transparencia y el proceso consultivo del diseño. El BM resaltaba que no era, por ello, oportuno realizar ningún tipo de clasificación de los países debido a la complejidad y diversidad de los países involucrados. Al contrario, lo que se pretende es que la asistencia a los países se realice a la medida y se adapte a las circunstancias de cada país.

Incluso, si se desciende a un nivel inferior, en el ámbito sectorial también hay diferencias importantes y, por tanto, es necesario elaborar respuestas sectoriales diferenciadas.

Es interesante destacar que ya en 2007, el Banco se comprometía a mantener relaciones incluso con los países peor gobernados, de tal forma que había que buscar formas alternativas para el suministro de servicios a los pobres en los casos extremos en los cuales el gobierno central no pudiese administrar el proyecto y participar en el desembolso de los recursos, como hubiese sido deseable. En los casos en que el Banco no pueda llegar a un acuerdo con el gobierno en cuanto a la estrategia a aplicar, se pueden diseñar proyectos provisionales, a corto plazo, mientras se incentiva la gobernanza y el diálogo político. Este aspecto es muy importante sobre todo para las regiones en situación de pre-conflicto o post-conflicto, ya que sus poblaciones no quedarían fuera de la estrategia del Banco por la poca legitimidad de sus dirigentes. Además, se plantea como prioritario el mantener, al menos, el contacto con los países en peor situación, aunque sea mediante labores de asistencia y asesoramiento exclusivamente.

Una de las novedades de 2007 es que la gobernanza y la lucha contra la corrupción se convierte en un tema transversal que debe estar presente en todo el abanico de iniciativas de lucha contra la pobreza, lo que permite amplificar mucho sus efectos. Otra novedad también es que en los proyectos de fortalecimiento se debía buscar, siempre, un enfoque centrado en resultados⁶. Hay que destacar que esto tiene importantes consecuencias en todo el entramado del BM.

De acuerdo con los siete principios enunciados anteriormente, el Banco se planteó tres objetivos prioritarios:

- En primer lugar, el Banco debía fomentar, por un lado, el apoyo a los esfuerzos nacionales para fortalecer la gobernabilidad y combatir la corrupción, utilizando todos los tipos de instrumentos y operaciones del BM, y, por otro lado, un enfoque sistemático que asegurase un tratamiento coherente, aunque diferenciado, en todos los países.
- En segundo lugar, el Banco debía tener como objetivo garantizar los más altos estándares fiduciarios en las operaciones del Banco. La prevención de las oportunidades de corrupción, en particular mediante el fortalecimiento de los sistemas nacionales, la mejora del diseño del proyecto –por el aumento de la participación– el aumento de su divulgación y el seguimiento del mismo por terceras partes, se convirtieron en un elemento clave en todas las operaciones financiadas por el Banco.
- Por último, se establece que el Banco debería trabajar en estrecha coordinación con la comunidad de desarrollo en sentido amplio, para coordinar la participación, armonizar los enfoques y cuestiones de gobernanza transnacional y el problema de la corrupción.

Dentro de esta nueva estrategia el BM se plantea actuar a tres niveles: países, proyectos y en el plano mundial.

⁶ Este enfoque ya se había introducido en otros ámbitos de actuación del Banco.

En los países

Se buscará intensificar el diálogo con los países para lograr una mejor identificación de lo que se puede hacer para mejorar la gobernabilidad en cada país, planteando dos retos:

- Una mejor incorporación de BGLC en el desarrollo de la Estrategia de Asistencia a los países (EAP).
- Que las EAP se apliquen de forma que tengan el mayor impacto en términos de desarrollo.

Apoyo que podría brindar el GBM para mejorar el buen gobierno y la lucha contra la corrupción en las estrategias de asistencia a los países (EAP)

- Integrar las reformas de la gestión de gobierno en los sectores abordando sistemáticamente los problemas específicos de BGLC que les impiden producir resultados, y aumentando la transparencia, la participación y la rendición de cuentas a nivel sectorial.
- Reforzar los sistemas multisectoriales “básicos” de gestión y rendición de cuentas, incluidos los sistemas de gestión pública (por ejemplo, sistemas de gestión financiera y presupuestaria adquisiciones, administración pública) y las instituciones de fiscalización independientes (por ejemplo, entidades fiscalizadoras superiores y comités de cuentas públicas y el poder judicial).
- Reforzar los marcos propicios por el lado de la demanda y fortalecer la capacidad, aumentando la transparencia y la divulgación de información, la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y el uso de herramientas de auditoría social y rendición de cuentas.
- Colaborar con el sector privado y la sociedad civil en los procesos de reforma (asociaciones empresariales, cámaras de comercio, organizaciones de la sociedad civil, medios de información).
- Seguir los progresos realizados mediante el uso de indicadores de resultados y de buen gobierno (incluida la nueva generación de indicadores que puedan ser objeto de medidas concretas, actualmente en preparación).

Fuente: Banco Mundial (2007) Plan de acción para intensificar la labor del Grupo Banco Mundial con respecto a buen gobierno y la lucha contra la corrupción.

Este plan planteó que es imprescindible avanzar en la cuantificación del buen gobierno, mediante indicadores concretos, no solo para evaluar las situaciones de partida, sino también para evaluar los progresos realizados como consecuencia de las actuaciones de los países y del BM. Es necesario señalar que ello impulsó la elaboración de indicadores de medición no solo dentro del propio banco, si no también en otros ámbitos.

Sectores y proyectos

Para lograr los mayores efectos en términos de desarrollo, se planteó la necesidad de mejorar en la identificación de los problemas de BGLC, y así, poder concentrar los esfuerzos en determinados aspectos, con lo

cual se lograría paliar su incidencia en mayor medida de lo logrado hasta entonces. El Banco destaca, en este sentido los siguientes elementos de mejora:

- Apoyo a una mejor ejecución del presupuesto en el plano sectorial.
- Mejora de la capacidad de los ministerios sectoriales y de los incentivos para emprender análisis económicos de los proyectos y planificar las inversiones.
- Establecimiento de instituciones reguladoras más sólidas y, cuando sea posible, de procedimientos competitivos en el marco de una reglamentación no excesiva.
- Cambio de los incentivos para aumentar la rendición de cuentas de las empresas de propiedad estatal y otros proveedores de servicios controlados por el Estado.
- Apoyo a una mayor divulgación de la información y mecanismos de supervisión “relativos a la demanda” por los beneficiarios o la sociedad civil, con inclusión de planteamientos impulsados por la comunidad.
- Mejora de los procedimientos de gestión financiera y adquisición de los ministerios sectoriales. Estos planteamientos, que no constituyen una novedad para el GBM, serán examinados sistemáticamente en la formulación de los programas y proyectos.

Finalmente, lo que plantea el Banco con este Plan es reducir las oportunidades de mal gobierno, desarrollando más las actividades de prevención, en lugar de insistir en la fiscalización y la sanción de las actividades inadecuadas.

En 2007 el Banco destacaba cinco esferas que podrían ser objeto de mayor atención por parte del mismo.

Mayor apoyo al compromiso de numerosas partes interesadas, en particular por lo que se refiere a las redes de aprendizaje entre homólogos y a las iniciativas de buen gobierno basadas en la colaboración.

En los países donde se identifican graves obstáculos al desarrollo, es necesario lograr una mejor coordinación entre los donantes para evitar una “competencia negativa” entre ellos.

Armonización de las políticas y procedimientos sobre BGLC (incluidas las prácticas de investigación) con otros bancos multilaterales de desarrollo y fomentar un mayor intercambio de información.

Apoyo a las convenciones y convenios jurídicos de alcance mundial y regional, sobre todo alentando a los países a firmar y aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Anti sobornos de la OCDE.

Colaboración para lograr un mayor consenso sobre la manera en que se puede contribuir a aumentar la eficacia en términos de desarrollo, en particular mediante conferencias y apoyo a la investigación.

2.2.2. Estrategia 2012

En 2012, el Banco Mundial tomó la decisión de actualizar su estrategia, incorporando las lecciones aprendidas desde 2007, y además, adaptarse, por otro lado, a los importantes cambios experimentados por la economía internacional desde entonces. Ambas cosas permitirían profundizar tanto en el enfoque como en las soluciones, en materia de buen gobierno y de lucha contra la corrupción. Vamos a exponer muy brevemente los cambios que supone esta renovación de la estrategia, sin embargo solo destacamos los puntos fundamentales ya que, como se mencionó anteriormente, los proyectos seleccionados no se enmarcan dentro de esta nueva estrategia.

Entre los principales cambios hay que desatacar por supuesto la crisis financiera y económica iniciada en 2008 y sus consecuencias para el crecimiento mundial desde entonces. Además de las implicaciones económicas, esta crisis ha supuesto un cuestionamiento ético y de gobernanza de las instituciones económicas y de los gobiernos. Por otro lado, la participación ciudadana se ha acentuado, en gran parte reclamando una mayor transparencia y rendición de cuentas. Este movimiento social se ha desarrollado de forma casi simultánea en países muy distantes geográficamente⁷ pero, también diferentes, en cuanto a su nivel económico y de desarrollo. Esto ha sido posible gracias al importante desarrollo de las tecnologías de la comunicación, que ha permitido dar voz a una importante parte de la población mundial que se encuentra desencanta de la gestión de la economía global y quiere replantearse su papel en la sociedad.

La respuesta gubernamental ha sido muy desigual en los distintos países, desde posturas conciliadoras y programas de reformas, hasta represiones enormemente cruentas, aunque en general se puede apreciar un movimiento hacia una mayor transparencia y responsabilidad⁸.

En este nuevo contexto, el Banco ha apostado por un fortalecimiento de su estrategia de gobernanza y de lucha contra la corrupción, pero, además, haciendo hincapié, en esta ocasión, en la mejora de su propia gobernanza⁹ como institución.

El objetivo de la estrategia de GLC sigue siendo la misma que en la estrategia enunciada en 2007, del mismo modo, en ella, encontramos las mismas cuestiones centrales que en la estrategia anterior¹⁰.

Sin embargo, en parte gracias a las evaluaciones realizadas el Banco identifico las áreas en que debía mejorar especialmente:

- 1- Incorporar el enfoque de GLC a todos los niveles, desde las estrategias sectoriales del Banco hasta el nivel de proyecto.
- 2- Fortalecer las instituciones gubernamentales tanto centrales como sectoriales en su actividad real.
- 3- Desarrollar herramientas específicas para cada sector y para cada situación. El desarrollo del sector y de las herramientas específicas para cada contexto.

⁷ Desde la denominada primavera árabe a los movimientos 15M en Europa, pasando por lucha contra la corrupción en la India.

⁸ En septiembre de 2011, 43 países habían firmado la iniciativa multilateral, lanzada por la Naciones Unidas, *Open Government Partnership*, para avanzar en el buen gobierno y lucha contra la corrupción.

⁹ Un ejemplo es el *Open Data Initiative* puesta en marcha en julio de 2010.

¹⁰ Los siete principios fundamentales establecidos en 2007 como cuerpo central de la estrategia siguen manteniendo la misma importancia.

4- En el diseño de proyectos, se debe mejorar la prevención y la gestión de los riesgos, focalizándose en las medidas de mitigación.

Dentro de esta reactualización de la estrategia para los siguientes años se revisan las prioridades de cara a las próximas actuaciones.

Una de las cuestiones que se quiere fortalecer, es la idea de que la buena gobernanza nunca puede ser impuesta desde fuera ni literalmente importada de experiencias anteriores, por ello el modelo que pretende aplicar el Banco es un modelo en el que los países juegan un papel fundamental tanto en la dirección de los proyectos como en la apropiación del mismo.

3. Análisis de los proyectos seleccionados y lecciones extraídas



— Lecciones positivas que habría que aplicar en otros proyectos



| Lecciones negativas a evitar en otros proyectos

+ warnings (cuestiones problemáticas a tener en cuenta)

3.1. Banco Interamericano de Desarrollo

3.1.1. Fortalecimiento de Servicios Financieros Rurales (Guatemala)

Descripción del proyecto: este proyecto es una de las iniciativas piloto apoyadas por el fondo Alianza para la Innovación y la puesta en marcha de nuevos servicios financieros y de desarrollo de negocios para el sector de la microempresa.

El proyecto

Etapa: Completo

Número del Proyecto: TC0105044

Número de la Operación: ATN/ME-7624-RG

País: Regional (Guatemala)

Sector: EMPRESAS PRIVY DESARROLLO DE PYME

Tipo de Proyecto: Operación del Fondo Multilateral de Inversión

Subtipo de Proyecto: FOMIN Fondo Multilateral de Inversiones

Fecha de Aprobación: 10-OCT-2001

Fecha de Terminación del Proyecto: 11-MAR-2010

Información Financiera: Coste total - Histórico: USD 1.117.199

Tipo de Financiamiento: Cooperación Técnica No Reembolsable

Fondo: FOMIN-Facilidad para Pequeñas Empresas

Objetivos del Proyecto

El objetivo principal del proyecto fue el de contribuir a que las familias rurales de escasos recursos de Guatemala y Latinoamérica tuvieran acceso permanente a servicios financieros de calidad, a través del sistema cooperativo de ahorro y crédito.

Los objetivos específicos del proyecto fueron adecuar e introducir la metodología de “Bancos Comunales Rurales” en tres cooperativas de ahorro y crédito (CAC), San Jerónimo, Movimiento Campesino y Santiago de Coatepeque, para atender a la población del área rural, que no tenían acceso a servicios de la banca comercial y muy limitado acceso al sistema Cooperativo y apoyar la replicabilidad de la experiencia, para lo cual el proyecto debió generar la documentación del modelo de banco comunal, que facilitara la adopción por otras CAC.

Resultado General


Desde una perspectiva macro, el proyecto originalmente propuesto definitivamente si cumplió con el fin principal definido, siendo este el permitir a las familias rurales de escasos recursos, principalmente indígenas, tener acceso permanente a los servicios financieros del Sistema Cooperativo de Ahorro y Crédito de Guatemala.

Este propósito se logró implementar por medio de la introducción de la metodología de bancos comunales rurales en las tres cooperativas definidas en el proyecto y gracias a la coordinación, apoyo y promoción por parte de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito – FENACOAC, de manera que se introdujo como un nuevo producto financiero, rentable y con orientación social.

Objetivo General


El objetivo general se ha cumplido totalmente, pues al término del proyecto, había más de la totalidad proyectada de beneficiarios finales registrados como miembros de bancos comunales en las tres cooperativas participantes, muchos de ellos ya eran usuarios repetitivos de esta modalidad de crédito en la medida en que los plazos originales han vencido y la cancelación de los montos se ha hecho efectiva. Los servicios financieros son considerados como servicios de calidad por cuanto estos son accesibles para los beneficiarios en localidades en que hay muy poca cobertura de bancos regulares. Las operaciones crediticias gozan de seguro por muerte, y se fomenta el ahorro entre los beneficiarios del programa. En consecuencia, el objetivo general se ha cubierto completamente.





Cuantitativamente, la meta original era lograr establecer 138 bancos comunales con 3,036 beneficiarios totales con mora menor al 5% y a la fecha de terminación del proyecto se habían logrado establecer 183 bancos y un total de 3,522 beneficiarios, con una mora menor al 1%.

Cualitativamente, el efecto del proyecto ha permitido una percepción de mejora entre las familias beneficiarias, quienes cumplen con el perfil de ser habitantes de áreas rurales de escasos recursos, y que ahora son miembros activos de cooperativas de ahorro y crédito.




Esta percepción fue medida con las encuestas que desarrollaron CRS y cuyo resultado plasmó en el documento “Evaluación de Impacto Social” elaborado en febrero del año 2005 y verificado con la evaluación de campo que se realizó como parte de este informe y que arroja una percepción de mejora del 77%.

Lecciones Aprendidas




- El producto Bancos Comunales es atractivo, rentable y de relativa fácil implementación en el sistema cooperativo.

- El impacto social es un atractivo para el establecimiento de este tipo de productos.




- La definición del proyecto no especificó claramente la cantidad o tipo de materiales o documentación que serían parte del “producto esperado” del proyecto, en consecuencia BID no evaluó resultados intermedios ni exigió entrega de materiales previo a la implementación, por lo que para futuros proyectos será necesario poner más atención a este tema.

Resumen de Lecciones Aprendidas y Recomendaciones para el diseño y ejecución de nuevos proyectos



Los Bancos Comunales Rurales son un producto financiero rentable, de alto impacto social, atractivo para el sistema cooperativo, de relativa fácil implementación en el sistema cooperativo de Guatemala y replicable a nivel nacional e internacional. En consecuencia se recomienda al BID continuar financiando iniciativas como la de este proyecto, dado el alto impacto social y bajo riesgo.

Se deben publicitar los excelentes resultados del proyecto de bancos comunales rurales en el sistema cooperativo, tanto a nivel nacional como internacional, para lograr una diseminación más efectiva y desarrollar seminarios periódicamente para compartir experiencias entre cooperativas que desarrollen el producto, de manera que todas puedan enriquecerse de las experiencias que cada una de ellas haya encontrado en la implementación y trabajo con bancos comunales rurales.



El hecho de que varias instituciones sean parte de un mismo concepto de trabajo, y que sean coordinadas en una federación (tal es el caso de las cooperativas), no es garantía alguna de que sus métodos, políticas y procedimientos de trabajo sean iguales. Prueba de ello es que los mayores tiempos de trabajo del proyecto se invirtieron en el diseño de un producto financiero estandarizado. Aún el haber logrado consenso a nivel teórico no reflejó en la práctica un método estandarizado de trabajo, pues los criterios individuales prevalecieron sobre el concepto estandarizado del producto. Es más importante una identificación plena dentro de la administración con los procedimientos, que la falta de cumplimiento por considerarlos inadecuados.

Si se establecen programas de remuneración e incentivos para el personal de campo, estos deben tener una vigencia y validez indefinida, pues provoca problemas que se les cambie las reglas del juego, y el descontento provocado puede llevar a renuncias o descuidos en el manejo de sus atribuciones, tal como se ha observado con el plan piloto.

La implementación de un sistema informático depende en gran medida de la aceptación y capacidad de cambio de cada organización y su implementación “por decreto” no es necesariamente efectiva debido a que en ambientes rurales, la rotación de personal es relativamente más alta que en áreas urbanas, de manera que los métodos y materiales de reclutamiento, selección y capacitación deben prever una actividad más constante. Es también necesario mantener un enfoque de adaptabilidad étnica, pues muchas veces será necesario reclutar personal bilingüe para atender áreas de difícil penetración lingüística. Es recomendable la redefinición de los perfiles para promotores de créditos (oficiales de créditos), sus incentivos y herramientas de trabajo. Los perfiles deben incluir necesidades específicas de idiomas mayas, habilidad verbal y proyección hacia trabajo de campo. Las políticas de incentivos deben apegarse más al esquema particular de cada cooperativa y no necesariamente mantenerse igual para todas, ni por encima del promedio sectorial. De la misma manera, el producto de banca comunal rural requiere de personal calificado para su promoción y seguimiento, facilidad para hacer visitas de campo y evitar las distracciones en otras actividades ajenas al producto.



3.1.2. *Local Capacity Building-Health Services (Panamá)*

El proyecto

Etapa: Completo
Número del Proyecto: TC0104030
Número de la Operación: ATN/KB-7601-PN
País: Panamá
Sector: SOCIAL INVESTMENT
Tipo de Proyecto: Cooperación Técnica
Subtipo de Proyecto: Fondo Fiduciario
Fecha de Aprobación: 28-SEPT-2001
Fecha de Terminación del Proyecto: 03-AGOSTO-2004
Información Financiera: Coste total - Histórico: USD 130,000
Tipo de Financiamiento: Cooperación técnica - no reembolsable
Fondo: UK Cabilica Fund

Objetivo del proyecto

En 2001 el BID aprobó un préstamo de 35 millones de dólares a Panamá para ayudar a financiar una de las dos fases del programa para modernizar su sistema de salud. El objetivo principal del proyecto fue mejorar la prestación de servicios a las personas más pobres del país, especialmente en las comunidades marginadas e indígenas.

Como parte del programa, las comunidades beneficiarias llevaron a cabo auditorías sociales de los nuevos servicios de salud.

El Fondo de Fortalecimiento de Capacidades de Instituciones Locales en Centroamérica (CABILICA), establecido en el BID por el Reino Unido, financió un proyecto piloto para desarrollar una metodología para capacitar a la auditoría social en las comunidades indígenas. Contrató a los expertos con una vasta experiencia en el seguimiento de la prestación de servicios de salud por las ONG en las zonas rurales.


Los expertos también ayudaron a los beneficiarios a elaborar un plan de acción para garantizar la continuidad del programa de salud. También se ha recogido valiosa información en las comunidades sobre necesidades y hábitos.

La metodología ayudó a las personas en algunas de las comunidades más pobres de Panamá a comprender cómo los servicios de salud deben ser entregados, así como sus derechos como beneficiarios del programa.


También allanó el camino para que las mujeres desempeñaran un papel activo en los asuntos comunitarios y en la toma de decisiones.

Como resultado del proyecto, el Ministerio de Salud decidió utilizar la propuesta metodológica para establecer 40 comités de auditoría social que cubren a unos 400.000 beneficiarios en diversas zonas de Panamá.

Aspectos principales del informe de auditoría social



Concepto de la auditoría social. Es una metodología innovadora de evaluación de la calidad (vista desde la óptica del usuario) y de la frecuencia de las visitas a las comunidades para la provisión de determinados servicios de salud. La metodología permite la participación social de las comunidades beneficiarias a través de representantes formales, tradicionales y de grupos organizados de la sociedad civil (GOSCI) existentes. Los GOSCI son organizaciones comunitarias que funcionan en las comunidades beneficiarias del PAISS, estas organizaciones son diversas: clubes de padres de familia de la escuela, asociaciones religiosas, organizaciones de artesanos, de desarrollo agrícola, entre otros.



Incorporación de los resultados de la evaluación a la estructura de incentivos del proveedor. Para la incorporación de los resultados de la auditoría social a la estructura de incentivos del proveedor se decidió incorporar en el reglamento operativo de las OE contratadas que el 5% del monto del contrato anual (entre US\$10,000 y US\$12,500) dependía del resultado de la auditoría social. Esto que es sencillo de describir requirió mucho debate y discusión.

Lecciones aprendidas

Las condiciones necesarias para el éxito de esta experiencia de auditoría social han sido las siguientes:

Decisión política favorable del más alto nivel. El Ministro de Salud apoyó directamente el diseño e implementación de la auditoría social y asignó los recursos necesarios. Si no existe asignación de recursos, no hay decisión política.

- Ser pacientes con la secuencia, y tiempos (identificación, selección y capacitación y puesta en marcha de) de cada una de las etapas. Este proceso se retrasó un año en el diseño, quince meses en el desarrollo de la fase piloto y la extensión a nivel nacional casi dieciocho meses.
- Realizar una fase piloto para validar y perfeccionar metodología, instrumentos y materiales de capacitación (importantísimo con poblaciones indígenas).
- Favorecer la participación social informada. Siempre que se promueva participación de la sociedad civil debe ejecutarse una fase intensiva de capacitación de la comunidad (debe incluir mecanismos para medir los conocimientos adquiridos).
- Favorecer la participación social con resultados y beneficios tangibles en corto plazo. Definir claramente el rol de la comunidad ante la provisión del PAISS que es un servicio tangible que promueve la participación social.
- Los resultados de la evaluación de los servicios por parte de la comunidad deben estar relacionados con una proporción del pago de los organismos proveedores. De no ser así se corre el riesgo de desanimar y de generar desinterés en la comunidad por participar activamente.
- Desde el inicio pensar en las estrategias para la extensión. No buscar metodologías muy costosas (son viables financieramente sólo en fases pilotos), viabilidad social y política (organizar consultas a líderes de opinión y autoridades de gobierno sobre el diseño y resultados preliminares del programa), capacidad de la institución para asegurar la sostenibilidad (evaluar si es posible realmente asignar recursos para continuar el programa).
- Estar abiertos a cambios y ajustes, no existen primeros diseños perfectos. Estar preparados para realizar cambios y adaptaciones permanentes, esto ocurre particularmente con los materiales, instrumentos y metodología con poblaciones indígenas.
- Estar preparados para dificultades y resistencias, ya que todo cambio genera rechazo inicialmente. No rendirse ante la primera negativa o ante los primeros temores. Generalmente el hecho de organizar una fase piloto con un bajo perfil de visibilidad permite la viabilidad necesaria.
- Aprovechar las oportunidades para incorporar grupos organizados con intereses en otros sectores, en las comunidades pequeñas las mismas personas son líderes en varios sectores. En este programa se demostró que para evaluar servicios de salud no se requieren líderes o miembros de GOSCI relacionados con el tema de salud. Muchos de los GOSCI de otros sectores, como el agrícola, el artesanal o religiosos, han participado en forma entusiasta y efectiva.

- Las personas convocadas no requieren gran nivel educativo. Si los beneficiarios son personas de bajo nivel educativo se debe hacer un énfasis especial en el diseño y validación de los materiales e instrumentos para la capacitación. Esto demanda mucho tiempo y esfuerzo pero vale la pena y es particularmente importante con poblaciones que hablan en leguas indígenas.
- La participación de las mujeres es más comprometida (no se sabe si es por el tema o por su escasa experiencia en participación). Favorecer trabajo multisectorial pues permite evitar duplicación de recursos y cansancio de la población.
- Se deben reconocer explícitamente los aportes no monetarios de la población valorarlos y reconocerlos.

Sostenibilidad de la auditoría social



El primer factor para que continúe esta experiencia de auditoría social es que continúe la prestación del PAISS y que en los contratos con las OE y en los convenios FOGI se establezca la obligatoriedad del informe de auditoría social para el pago del 5% del valor anual del contrato a las OE y su impacto para la renovación de los convenios de FOGI con las direcciones regionales.

En cuanto al costo de la auditoría social, es relativamente bajo con respecto al costo de la provisión de servicios del PAISS.

Replicabilidad a otros sectores



Por la simplicidad de la metodología, esta es fácilmente aplicable a otros sectores sociales, por ejemplo: educación, agricultura y en procesos de descentralización o municipalización, esta metodología se puede aplicar para realizar el seguimiento de los nuevos roles o funciones de los municipios.

Las condiciones necesarias para el éxito de un proceso de auditoría social son las siguientes: i) voluntad política de implementar la participación social informada y efectiva, ii) contar con una descripción muy detallada y sencilla de los servicios a evaluar, iii) desarrollar materiales de enseñanza apropiados que contenga la lista explícita de beneficios y formas de medir los resultados por los miembros de las comunidades (equivalentes a los protocolos de actividades de salud), iv) designar personal a tiempo completo para dedicarse a la tarea, v) realizar una experiencia inicial para validar los instrumentos y mecanismos.

Por ejemplo, en el sector educativo se puede informar a los miembros de la sociedad civil sobre como evaluar los resultados de la enseñanza en los niños, así podrían evaluar la capacidad lectora de los niños, que deben saber leer al culminar el tercer año de educación básica, podrían evaluar la comprensión de los niños en las clases, el número estimado de repetidores en un colegio, entre otros.

En el sector agrícola, se puede evaluar los resultados de la asistencia técnica en siembras, cosechas, inversiones en proyectos de regadío, desarrollo de módulos agrícolas, entre otros.

En cuanto a las nuevas funciones desarrolladas por las municipalidades, dentro del marco de la descentralización, los miembros de las comisiones de auditoría social podrían conocer el cumplimiento de los planes

municipales de salud, educación, seguridad, mejoramiento del tránsito, acceso a la información, simplificación administrativa, entre otros.

En resumen, la participación social es más efectiva cuando es más informada y se le dota de instrumentos y mecanismos claros. Los servidores públicos y proveedores de servicios sociales deben aprender a ser evaluados por la comunidad beneficiaria con base a resultados.

3.1.3. Reforma del Sistema Previsional (Nicaragua)

Descripción del proyecto: apoyar la reforma estructural del sector de pensiones y proveer financiación dentro del contexto del acuerdo de reducción de la pobreza y crecimiento entre el gobierno y el FMI. Además, este proyecto conlleva una serie de acciones y medidas a tomar, e incluye elementos fundamentales de la política de reformas del gobierno para el sector de las pensiones


El proyecto


Etapa: Completo
Número del Proyecto: NI0101
Número de la Operación: 1089/SF-NI
País: Nicaragua
Sector: REFORMA/MODERNIZACIÓN DEL ESTADO
Tipo de Proyecto: Operación de Préstamo
Subtipo de Proyecto: Préstamo de Reforma de Política
Fecha de Aprobación: 10-OCT-2001
Fecha de Terminación del Proyecto: 28-SEP-2005
Información Financiera: Coste total - Histórico: USD 30.000.000
Tipo de Financiamiento: Préstamo
Fondo: Fondo para Operaciones Especiales

Objetivo del proyecto

El objetivo principal del proyecto fue apoyar el plan del gobierno de crear un sistema más equitativo y sostenible de seguridad de ingresos de retiro para los trabajadores nicaragüenses y desarrollar la capacidad institucional para regular, supervisar y administrar eficazmente el nuevo sistema, así como desarrollar nuevos instrumentos financieros para las inversiones de los fondos de pensiones.

Resultado general

 Debido a las diferentes visiones sobre la reforma de pensiones y a las preocupaciones acerca del costo fiscal de las reformas, la implementación del proyecto sufrió notables retrasos y adoleció de una falta de dirección.

 Esta operación se diseñó como un “PBL” préstamo de reforma de políticas. El monto aprobado fue de 30 millones de dólares. Sólo se realizó el desembolso del primer tramo y se canceló sin desembolsar el segundo y último tramo.

El Sistema de Seguridad Social de Nicaragua se remonta a la década de 1930, cuando se creó un sistema de pensiones para profesores mayores de 60 años. En la década de 1950, dicho sistema de pensiones se formaliza con la creación del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS). El sistema se diseñó a la usanza tradicional de la época bajo el modelo tradicional de beneficios definidos (pay-as-you-go PAYG system), financiado con aportes obligatorios y con cobertura de Invalidez, Vejez y Muerte. Adicionalmente, el INSS cubría también el sistema de salud. En 1979, se crea el Sistema Único de Salud con cobertura para toda la población, incluida la que no contribuía al sistema. El descuadre en el sistema de pensiones entre los ingresos que se perciben y los compromisos de pago, aunado a la pesada carga burocrática del INSS, y los problemas característicos de estos sistemas relacionados con evasión y elusión pusieron al INSS en una situación financiera insostenible a medio y largo plazo, a pesar de tener una cobertura de solo el 17% de la población en edad de trabajar.

Desde comienzos de los años 90s, las autoridades de Nicaragua han mostrado un marcado interés en reformar el sistema previsional, con el ánimo de mejorar su cobertura y garantizar la viabilidad financiera del sistema. Sin embargo, tomando en consideración las implicaciones fiscales, sociales y políticas de este tipo de reformas, la misma se fue posponiendo en búsqueda de una más apropiada situación macroeconómica del país, un mejor clima político y un mayor fortalecimiento del sector financiero. En 1997, con el decidido apoyo de la Secretaría Técnica de la Presidencia (SETEC), y con la colaboración de las entidades multilaterales, el Gobierno diseñó una reforma al sistema de pensiones sobre la base de las “mejores prácticas internacionales” y subrayando la magnitud de la “deuda pensional” que se estimaba llegaría a 400% del PIB para el 2030.

Lecciones Aprendidas – Objetivos del Proyecto

Los principales objetivos del proyecto se centraron sobre los siguientes puntos:

Establecer un sistema de contribuciones definidas; cerrar el sistema PAYG para nuevas admisiones y hacer obligatoria la transición para todos los menores de una determinada edad al nuevo sistema; garantizar una pensión mínima; los costos de la transición deberían ser cubiertos mediante una combinación de recursos del presupuesto, el fondo de reservas para pensiones del INSS y deuda pública doméstica e internacional.

El convencimiento de la necesidad de la Reforma de Pensiones proviene de un esperado envejecimiento de la población (magnificado por el aumento de la esperanza de vida y las corrientes migratorias de la población). Parece que, tanto para las autoridades como para las entidades multilaterales la decisión de cambiar el PAYG por un sistema CD, tal vez de manera ingenua, suponía eliminar el creciente pasivo pensional del Gobierno existente en el sistema tradicional. Adicionalmente, el Banco, al igual que las otras entidades multilaterales,

pensaba que el desarrollo del sistema privado de pensiones sería una contribución muy relevante para incrementar el ahorro doméstico y favorecer el desarrollo del mercado financiero. Ello ayudaría significativamente a financiar la inversión del sector privado, olvidándose que el Gobierno necesita financiar el pago de su existente pasivo pensional que era excesivo.

Es evidente que la estrategia financiera no calculó adecuadamente la viabilidad financiera de la Reforma. Tanto el Banco, como las autoridades y otras multilaterales, subestimaron la dificultad que significa para un país, con las restricciones presupuestarias de Nicaragua, financiar, aún a largo plazo, el costo fiscal de la deuda pensional que se ha ido acumulando. Asimismo, se sobre estimó la capacidad política del Gobierno para su gestión.

Por otra parte, el cronograma previsto para el desarrollo de la Reforma también fue demasiado corto. Se esperaba que en tan sólo dos años se podrían haber alcanzado en las cuatro metas planteadas: adoptar un amplio ajuste paramétrico para el sistema tradicional y establecer el nuevo sistema de contribuciones definidas; desarrollar la Superintendencia de Pensiones; emitir deuda pública en reconocimiento del pasivo pensional existente y; establecer la pensión mínima para todos los contribuyentes del nuevo sistema CD. Además se pretendía que habría una nueva ley de Seguridad Social. Un más detallado análisis del entorno político y de la oposición a la Reforma de Pensiones podría haber apuntado hacia un proceso de reforma más conservador. Si bien, en su momento, tanto para la SETEC como para el Gobierno la Reforma de pensiones era una prioridad, también existían otros grupos políticos que no compartían la necesidad de la Reforma e incluso eran de la idea que la Reforma era una “inaceptable privatización de la seguridad social”.

Los costos financieros de la Reforma debieron haber sido evaluados mucho más temprano para determinar la viabilidad financiera de la Reforma y, por tanto, su magnitud y alcance, tomando en consideración la capacidad financiera del Gobierno. Si bien, las proyecciones iniciales mostraban déficits importantes que eventualmente podrían conducir a rechazar la Reforma, el Banco considero la reforma factible de ser implementada, aunque, parte del problema, provino de una reforma paramétrica insuficiente. No obstante, un mayor análisis cuantitativo de las implicaciones fiscales con y sin Reforma debió ser utilizado, junto con un mayor examen de los efectos que la financiación de la reforma podría tener sobre otras variables macroeconómicas.


Finalmente, si bien el análisis del Banco en su momento se basó en la experiencia internacional de la época, no se sopesaron adecuadamente las circunstancias políticas de Nicaragua ni la capacidad del país para implementar dicha reforma.


Lecciones aprendidas

Como lección aprendida debe reiterarse el “*trade-off*” que surge en las operaciones “PBL” que, por lo general, están relacionadas con problemas fiscales o de balanza de pagos, que deben ser resueltos en el corto plazo y la implantación y desarrollo de reformas, que por lo general demandan plazos mayores a los previstos para el desembolso de los recursos. En este caso, fue evidente que el plazo esperado para la definición de las reformas, dadas las dificultades políticas y financieras del país, era muy ambicioso.


Al declararse inconstitucional la Ley 340, y no cumplirse o revertirse las condicionalidades del segundo tramo, el Banco canceló oficialmente el Préstamo el 17 de septiembre del 2005. Por lo tanto, no se logró ningún impacto, o resultado, sobre la Reforma del Sistema de Pensiones. Sin embargo, considera que si se logró


sensibilizar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo sobre la importancia de encontrar una solución fiscalmente viable al sistema de pensiones actual.

 Se trabajó de forma coordinada y conjunta con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la revisión del enfoque de la Reforma. Sin embargo, a pesar de que todos los actores, incluido el Banco, reconocían como el principal riesgo del programa la viabilidad financiera del mismo, ninguna de las partes fue capaz de reconocer la inviabilidad financiera del programa.

 Ser realistas con las condicionalidades. El Banco y las autoridades, antes de comprometerse con una reforma, deberían tener toda la información necesaria para evaluar la viabilidad financiera de la misma.

Aportes más significativos al proyecto de fortalecimiento institucional del país

 • La reforma de pensiones permitió la capacitación técnica de especialistas nacionales en las áreas de evaluación cuantitativa y cualitativa de diferentes opciones de reforma al sistema de pensiones nicaragüense, incluyendo aspectos fiscales, sociales, laborales, políticos y macroeconómicos.

 • Las mejoras organizacionales dentro del INSS fueron apoyadas en parte por iniciativas financiadas por este proyecto. El desarrollo de los historiales laborales y de un modelo actuarial para la determinación de las reservas técnicas, diseñado para (“interfase”) con los bancos de datos del INSS representa mejoras institucionales importantes.

• El desarrollo de una nueva infraestructura de informática también ha mejorado el proceso de recaudación del INSS. El nuevo sistema fue implementado en mayo de 2005, y ya las 300 empresas más grandes pueden enviar sus datos de planilla en línea.

• En cuanto a la viabilidad financiera, el incremento en la tasa de contribuciones para las pensiones de vejez en 2000 fue posible gracias al énfasis del proyecto en la adopción de reformas paramétricas para asegurar un saldo financiero en el sistema de reparto.

Otras lecciones aprendidas y recomendaciones

De forma adicional a las lecciones aprendidas, se pueden sintetizar otras recomendaciones que puedan ser útiles para el diseño y/o la implementación de nuevos proyectos:

• El plazo para lograr los objetivos del proyecto fue demasiado corto. Se esperaba que en tres años el proyecto podría haber logrado las (4) metas: (1) adoptar las reformas paramétricas extensivas del sistema PAYG, (2) establecer un ente regulador nuevo para las pensiones, (3) emitir deuda pública para financiar los pagos de pensiones acumulados de los afiliados existentes, y (4) acordar un beneficio de pensión mínimo para todos los afiliados del nuevo sistema de contribución definida.

• El ambiente político y económico de Nicaragua ha experimentado choques tanto internos como externos.

• La falta de apoyo político impidió que el gobierno avanzara con las reformas paramétricas que requerían la imposición de una mayor edad de retiro y niveles más bajos de beneficios.

- El cambio de gobierno en el 2002 trajo al poder un nuevo equipo de gobierno que no compartía los mismos puntos de vista sobre la reforma de pensiones como la administración anterior. Una mayor sensibilidad sobre el entorno político podría haber resultado en un diseño de proyecto menos ambicioso.
- La crisis bancaria produjo una acumulación cuantiosa de deuda pública que a su vez disminuyó la voluntad del gobierno para asumir más deuda como resultado de cambio del sistema PAYG al sistema de pensiones de capitalización individual.

Este proyecto, cancelado en su segunda fase de ejecución, ha adquirido nueva relevancia ya que se encuentra en debate, actualmente (2012), la reforma del sistema previsional.

El escenario en el que se intentó implementar el proyecto era muy distinto del actual: no había capacidad política, ni se habían realizado las reformas ni los estudios necesarios de los mercados provisionales mientras que, hoy, existe una mayor capacidad fiscal para enfrentar una reforma. Referente a la capacitación recibida en su momento a nivel técnico, no se ha desaprovechado del todo, puesto que el personal ha migrado en su mayoría al sector privado.

De las lecciones aprendidas, se puede resaltar la necesidad de un análisis fiscal completo y la evaluación de viabilidad política en este tipo de proyectos y escenarios.

Es necesario manejar un material didáctico estándar para garantizar que los conceptos fundamentales van a ser transmitidos siempre en la misma forma. Se propone el uso de guías de contenido, que sirvan como ayuda de memoria para los promotores, en sus labores de campo.

Se deben desarrollar guías didácticas para ayudar a que la transmisión de conocimiento se haga de forma homogénea, reduciendo la discrecionalidad por parte del capacitador de turno. Estas guías deben recopilar los conocimientos mínimos a adquirir, así como algún mecanismo de verificación de resultados de la capacitación. Esto es especialmente importante y necesario para la capacitación de miembros de los bancos comunales. Se recomienda establecer un programa de asistencia técnica para los beneficiarios de los bancos comunales rurales, de manera que se les apoye no solamente con un crédito, sino con conocimientos para mejorar sus métodos productivos, administración del crédito y fomento del ahorro, entre otros temas.

Adicionalmente, se han cumplido otros objetivos que incluyen en primer lugar la equidad de género, con la relevancia que se otorgó a las mujeres con el fin de promocionar el ahorro para alcanzar la independencia financiera, en segundo lugar las personas de bajos recursos que formaron parte del Gabinete Corporativo o, por último, la evolución alcanzada en el concepto de crédito solidario para convertirse en crédito individual.

En la actualidad se están desarrollando otros proyectos relacionados con bancos comunales para fomentar la educación en Panamá.

3.2. Progresas - Oportunidades, ejemplo de un programa de fortalecimiento institucional sostenible

1997

Oportunidades ha sido sostenible en base a los resultados de la primera fase de evaluación. El gobierno mexicano tenía como primer objetivo de este programa de transferencias condicionadas, romper el circuito intergeneracional de pobreza extrema y el segundo, mejorar las condiciones de vida de la población. Para el primer objetivo se requería la inversión de recursos a través de una o tal vez más generaciones. En cuatro años no se puede pretender que los niños beneficiarios sean más educados, más sanos, menos pobres. Cuando hubo cambio de gobierno, "PROGRESA" continuó con el mismo staff, mismo beneficiarios y se pasó a llamar "OPORTUNIDADES"¹¹.

2001

"El Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresas, no sólo ha contribuido a mejorar los ingresos de las familias rurales pobres en alrededor de 20 por ciento, sino que también en sus escasos tres años de funcionamiento ha aumentado la matrícula escolar primaria en 1 por ciento, se ha convertido en un referente para toda la región", explicaba en 2001 Nora Lustig¹², asesora principal y jefa de la Unidad de Pobreza y Desigualdad del BID.

2002

El BID aprueba el mayor préstamo para México: 1.000 millones de dólares para expansión de programa Progresas contra la pobreza¹³.

En 2002, el BID aprobó el mayor préstamo para México para la expansión del programa Progresas, con 1.000 millones de dólares.

A través de este programa, que combina incentivos y responsabilidades para sus beneficiarios, el gobierno mexicano ayuda a familias indigentes a mantener a sus hijos en la escuela, acceder a servicios de salud básica y mejorar su nutrición. Esos apoyos apuntan a quebrar el círculo vicioso de la pobreza estructural, caracterizada por su transmisión de generación a generación.

"Progresas es uno de los pocos programas de lucha contra la pobreza que ha logrado demostrar fehacientemente impactos en el nivel de escolaridad de sus beneficiarios, el uso de los servicios de salud, cantidad y calidad del consumo de los hogares y el trabajo infantil". (Carola Álvarez, jefa de equipo del proyecto en el BID¹⁴).

Los informes de evaluación externa del Progresas, realizados por Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), han concluido también que, además de obtener impactos positivos para sus beneficiarios, el programa mexicano es eficiente en términos de costos.

¹¹ Extracto de la entrevista a Sebastián Martínez, economista líder, Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad del BID.

¹² Según el comunicado de prensa del BID del 5 de junio de 2001.

¹³ Según el comunicado de prensa del BID del 16 de enero de 2002.

¹⁴ En el año 2001.

Desde su lanzamiento en 1997, el programa tuvo como prioridad las áreas rurales, dado que allí se concentra la pobreza extrema en México. Las familias beneficiarias son elegidas mediante procedimientos claros y validados por asambleas comunitarias. Bajo sus reglas, las familias reciben apoyo durante tres años, siempre y cuando cumplan con sus obligaciones de contrapartida. Vencido ese período, pueden pedir su reincorporación, sujeta a una certificación de sus condiciones socioeconómicas.

Otra característica del Progresá, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social, es que trabaja directamente con las mujeres en los hogares beneficiarios, confiando en que manejarán los recursos en favor de sus hijos y sus familias.

Entre los apoyos ofrecidos por el programa figuran suplementos alimenticios para mujeres embarazadas y madres lactantes y para niños entre 4 meses y 2 años de edad, a fin de prevenir la desnutrición desde el período de gestación. Asimismo se entrega dinero a las familias para mejorar la cantidad, calidad y variedad de su alimentación, a cambio de que los beneficiarios asistan a una serie de citas médicas y reciban capacitación en temas de salud, higiene y nutrición.

El Progresá también brinda becas y útiles escolares para reducir la deserción escolar entre los niños de familias en extrema pobreza. Los montos de las becas aumentan a medida que niños pasan de grado. A partir del séptimo grado, se ofrecen mayores becas para las niñas, cuya tasa de abandono escolar es mayor a la de los niños.

En su primer año de actividad el Progresá llegó a beneficiar a unos 400.000 hogares. Durante el 2001 el programa atendió a unos 2,5 millones de hogares.

La participación del BID en este proyecto se enmarcó en su estrategia de apoyar los programas sociales de México para corregir los desequilibrios regionales, reducir la desigualdad de ingresos y combatir la pobreza extrema.

2007¹⁵

En agosto de 2007 se cumplieron 10 años del programa Progresá-Oportunidades, una iniciativa que nació de la necesidad de promover un cambio en la estrategia de combate a la pobreza en México, para fortalecer el impacto redistributivo del gasto público y, al mismo tiempo, incentivar la acumulación de capital humano en los segmentos más pobres de la población. Varios países de la región llevaron a cabo esfuerzos similares, emulando el ejemplo de Progresá-Oportunidades y de otros precursores como Bolsa Escola en Brasil, ahora Bolsa Familia. En otras regiones del mundo como en Europa, África y Asia se iniciaron programas similares, tales son los casos de Turquía, Indonesia, Pakistán, Kenya, y Mozambique. Los programas de transferencias condicionadas de ingreso se basan en una idea simple y poderosa: crear los incentivos adecuados hoy, para estimular la acumulación de capital humano entre las familias pobres de manera que mañana, las nuevas generaciones puedan tener la oportunidad de generar ingresos propios más altos. A partir de la experiencia de Progresá-Oportunidades –la más antigua y cuyos resultados después de diez años permiten extraer valiosas lecciones para valorar bajo cuales condiciones las niñas, niños y jóvenes de Progresá-Oportunidades, estarán, en un futuro no tan lejano, en capacidad de encontrar ocupaciones productivas que les permitan escapar de la pobreza inter generacional.

¹⁵ Prólogo de *Productividad, Pobreza y Crecimiento, ¿Qué sigue después del Progresá-Oportunidades?*, de Santiago Levy.

2009

Los resultados de la evaluación de impacto de Progres- Oportunidades fueron clave también para que el programa continuara y se ampliara durante el gobierno de Vicente Fox. En 2009, el programa cubría a 5 millones de familias –uno de cada cuatro hogares mexicanos–, y tenía un presupuesto de casi US\$4.000 millones anuales. El caso mostró que un programa de combate a la pobreza extrema puede pasar de un gobierno a otro, e incluso crecer, si se basa en evaluaciones sistemáticas de la evidencia empírica y una operación transparente y apartidista”, dice Santiago Levy¹⁶ en *Sin herencia de pobreza*, el libro que escribió sobre la experiencia mexicana.

3.3. Banco Mundial

3.3.1. *Poverty Reduction Support Credit* (1-6) Burkina Faso

Tipo de proyecto: Apoyo presupuestario en la forma de *Poverty Reduction support Credits*.

Región: Burkina Faso

Presupuesto (millones SDR): 36; 28,1; 35,4; 40,9; 39,9; 41,8

Fecha: 2001-2006 (evaluación 2009)

Objetivos del proyecto

El proyecto evaluado consta de dos series de tres programas de reducción de la pobreza (PRP) cada una, financiadas por el Banco desde 2001 a 2006. El objetivo de los seis era ayudar a Burkina Faso a lograr su objetivo de reducción de la pobreza.

Justificación de la elección del proyecto

Situación de partida y diseño del proyecto

En 1991, después de décadas de medidas erróneas, el gobierno inició un amplio programa de reformas bajo los programas de ajuste estructural del banco y del FMI y de la comunidad de donantes. Aunque se logró que el crecimiento repuntara a partir de 1994, la pobreza se mantuvo por debajo del objetivo, y el gobierno reconoció que no podría alcanzar los ODM si no se aceleraba el ritmo de las reformas.

Para hacer frente a esta situación se preparó el *Poverty Reduction Strategy Paper* fundamentado en cuatro pilares:

¹⁶ Vicepresidente de Sectores y Conocimiento, BID.

1. Acelerar un crecimiento de base amplia.
2. Asegurar a los más pobres el acceso a los servicios básicos.
3. Incrementar las oportunidades de empleo y las actividades generadoras de ingresos para los pobres.
4. Promocionar el buen gobierno.

Los seis programas tuvieron el mismo objetivo general que se ha mencionado, y como objetivos específicos los siguientes:



1. Acelerar el crecimiento de base amplia y el empleo: reformas en el sector del algodón, diversificación agrícola, telecomunicaciones, energía, mercado de trabajo, y entorno empresarial.
2. Mejorar el acceso a los servicios básicos: reformas en educación, salud, e infraestructura de agua.
3. Promover el buen gobierno: reformas en la gestión presupuestaria, en la estructura fiduciaria, servicio público, desconcentración y descentralización.

A pesar de los resultados y avances obtenidos como consecuencia de estos proyectos, Burkina Faso tiene que hacer frente a dos importantes retos:




- Superar las debilidades institucionales y las limitaciones de capacidad que retrasan y limitan los beneficios de las reformas.
- La otra es elevar la relación ingresos / PIB, incluso mediante el desarrollo de nuevas fuentes de crecimiento y aumentar la productividad, para poder financiar los programas de reducción de la pobreza y reducir la dependencia de la ayuda exterior.

Lecciones aprendidas





Las debilidades institucionales y limitaciones de capacidad retrasan y limitan los beneficios derivados de las reformas en materia de reducción de la pobreza:

- Los rápidos progresos se vieron obstaculizados por la debilidad institucional y la restringida capacidad de los ministerios y la falta de un marco de desconcentración y descentralización. 
- Todos los años de duración del programa se tardó más de lo esperado en la aplicación de las acciones previas, debido a las limitaciones de la capacidad de la administración, lo que contribuyó - además de la lentitud del proceso del Banco - para no cumplir el objetivo de la alineación de los desembolsos con el ciclo presupuestario. 



Es necesario antes de la implementación llevar a cabo las actividades o acciones que consisten en establecer las bases institucionales necesarias, teniendo en cuenta las diferencias en los distintos niveles:

-  • Algunas acciones fueron demasiado exigentes dada la capacidad del gobierno de Burkina Faso.
-  • Existían diferencias importantes de capacidad entre los organismos centrales y otras instituciones. En las áreas de políticas pro-pobres, donde los ministerios y gobiernos locales juegan un papel muy importante, el progreso fue desigual y se vio obstaculizado por la debilidad de las instituciones y las limitaciones de la capacidad, tanto a nivel central y local.
-  • La debilidad institucional y las limitaciones de capacidad, especialmente en los ministerios locales, se su-
bestimaron, lo cual supuso notables retrasos.

Necesidad de que las autoridades locales se apropien del proyecto:

-  • En Burkina Faso, el fuerte sentido de la apropiación del programa por parte del gobierno y su compromiso con las reformas reducen considerablemente los riesgos de reversión o cambio de dirección en las reformas iniciadas.
-  • Hay algunos elementos que mitigan este riesgo: la creciente responsabilidad asumida por los dirigentes de Burkina Faso para la gestión de la economía y el desarrollo institucional que acompañó a algunas reformas (el sector del algodón, la gestión del presupuesto, el marco fiduciario, y la descentralización).
-  • La previsibilidad del apoyo presupuestario dinamiza la ampliación y profundización de la agenda de reformas.
-  • Gracias al programa de reducción de la pobreza el gobierno fortaleció su capacidad para gestionar los recursos públicos en función de sus prioridades sociales y de desarrollo.

Es necesaria una identificación temprana de las debilidades institucionales y de las limitaciones de las capacidades:

-  • Una identificación temprana de es muy importante cuando se trata de reformas a medio plazo como las llevadas a cabo en Burkina Faso.
-  • Como el PRP tiene habitualmente como objetivo sectores sociales, hay que identifica, planear y definir cuidadosamente lo que se espera de los ministerios locales ya que tienen un estructura mucho más débil que los ministerios centrales.

Diseño del programa

Idoneidad del mecanismo de apoyo presupuestario:

-  • El mecanismo de apoyo presupuestario es un instrumento útil para ayudar al prestatario a asumir una creciente responsabilidad en la gestión de los recursos públicos de manera eficiente, sobre todo con mayor flexibilidad y previsibilidad.

- La previsibilidad del instrumento de apoyo presupuestario supone un fuerte estímulo para profundizar y ampliar la agenda de reformas.



Utilidad de los programas en serie:

- Las acciones encadenadas permiten aprender y aplicar las lecciones de una fase para la siguiente tanto para el banco como para el gobierno.
- Tener la suficiente flexibilidad para hacer las correcciones necesarias y los ajustes en la medida en que se vaya avanzando a lo largo de las seis operaciones.
- Las acciones correctivas deben ser parte del diseño del programa para asegurar la preparación o la ejecución.







Buena identificación y programación de las acciones:

- Los progresos son más lentos y menos significantes en aquellas áreas que necesitan una mejor identificación. En esos casos es necesario posponer los logros y redefinir las acciones esperadas.
- Hubo insuficiente priorización y coordinación entre las reformas en los sectores sociales y las reformas en materia de concentración/descentralización.
- Algunos sub-componentes no estaban preparados para la implementación y se requiere una mejor definición de las tareas para llevar a cabo una aplicación más precisa de la programación.
- Una deficiencia importante fue tratar de mejorar la prestación de servicios en las zonas rurales sin una visión clara de cómo las políticas todavía en formación de desconcentración y descentralización apoyarían o permitirían - tal objetivo. Se debería haber planeado acciones simultáneas, o anticipadas.
- El realismo debe guiar el calendario previsto de algunas reformas: por ejemplo la experiencia del Banco demuestra que la privatización de empresas públicas requiere un tiempo considerable teniendo en cuenta las complejas cuestiones que surgen en el proceso y- no menos importante es el marco jurídico.
- Los administradores del trabajo de campo y de los equipos deben estar estrechamente asociados a la formulación y ejecución del programa a medio plazo. En la medida de lo posible deberían formar parte de todas las misiones.
- Por último, los avances en la mejora de la prestación de servicios sociales estaba supeditado al proceso de desconcentración y descentralización y no se tuvo en cuenta.
- Una de Asistencia Técnica (AT) antes de la operación o en paralelo a la serie hubiera reducido considerablemente el impacto negativo de las deficiencias.
- Necesidad de flexibilidad para hacer ajuste fino del programa.





Reducción de la pobreza



-  • Es difícil valorar la contribución del Banco en la reducción de la pobreza al participar en el proyecto un amplio número de donantes.
-  • Se supone que su contribución ha sido alta al proporcionar un marco sólido para mejorar la eficiencia en el gasto.
-  • Las dos series PRSC no tuvieron un impacto en la movilización de los recursos. Mejorar la movilización de los ingresos depende del desarrollo de nuevas fuentes de crecimiento y del fortalecimiento de la administración tributaria.
-  • En educación, una de las claves para reducir la pobreza, un incremento de la matriculación no es una garantía de que se reduzca el analfabetismo. A pesar de un considerable apoyo a la educación, los resultados en términos de alfabetización siguen siendo decepcionantes. Hay que realizar un esfuerzo mucho mayor en calidad de la educación. Las pruebas de lectura deben llevarse a cabo con regularidad para evaluar el dominio de la lengua en la escuela primaria. Esto es esencial para evaluar la eficacia y eficiencia del sistema educativo y los programas de educación y adoptar medidas correctivas.

Cuestiones generales de gestión del proyecto

Es necesaria una buena definición de conceptos y del personal:



-  • Es necesaria una buena definición de conceptos y del personal especializado necesario. Descentralización y desconcentración se utilizan indistintamente en los papeles del Banco a pesar de ser conceptos muy diferentes. Lo cual lleva a importantes confusiones. La desconcentración y la descentralización son temas complejos que plantean muchas cuestiones institucionales, políticas y jurídicas y, las regiones, a menudo, no están equipadas para hacerlas frente. Por ello, un abogado especializado debe formar parte del equipo en la preparación y ejecución del programa.
-  • Construir los programas sobre un volumen considerable de trabajo analítico.

Es necesario armonizar la documentación:






-  • Los papeles del PRP deben ser consistentes y tener el mismo formato. En particular, cada documento del programa debería tener un capítulo específico de discusión en el que, de forma amplia, y sistemática, se diga lo que está previsto hacer, que se hizo en la acción anterior, lo que no se hizo y por qué, incluyendo las desviaciones y las correcciones realizadas en el camino.
-  • Con los datos estadísticos es necesario referirse a varios años para que el análisis sea consistente.

Horizonte temporal y coordinación

Para asegurar los resultados del proyecto hay que tener un horizonte temporal suficientemente amplio:

- La evaluación se hizo al final de todos los programas lo cual es más acertado que la evaluación anual ya que da más tiempo a que las reformas surtan efecto. 
- La valoración se debe de hacer después de un periodo suficientemente largo para permitir que las reformas produzcan resultados identificables. Incluso un periodo de seis años como es este caso es insuficiente en determinadas áreas. 

Para asegurar los resultados del proyecto hay que asegurar una buena coordinación con las autoridades y con el resto de donantes:

- El banco tiene que mostrarse flexible en su dialogo con las autoridades y con los donantes. 
- Es necesaria una buena coordinación con el FMI y armonizar posturas con los donantes. 
- Hubo buena coordinación del banco y flexibilidad en el diálogo con las autoridades. 
- El gobierno cooperó con el Banco y los donantes en la revisión del programa, en la armonización de los programas de reforma, en las condiciones de desembolso, y en el marco de resultados, con un importante valor añadido. 
- La evaluación de los resultados de PRP plantea cuestiones de atribución, cuando varios de los donantes ofrecen apoyo presupuestario para los mismos fines, o cuando otros tipos de operaciones persiguen objetivos similares. En el caso de los seis PRP revisados en este informe, hay resultados sin posibilidad de atribución. 

3.3.2. Apoyo a la política de respuesta a la crisis alimentaria Guinea

Tipo de proyecto: Subvención a la política de respuesta a la crisis alimentaria

Región: Guinea

Presupuesto: 2,5 millones de dólares

Fecha: del 29/8/2008 al 31/7/2009

Objetivos del proyecto

El objetivo del programa de desarrollo era apoyar la segunda estrategia para la reducción de la pobreza del gobierno guineano. Se buscaba proporcionar a las autoridades el margen fiscal necesario para compensar las pérdidas de ingresos resultantes de la reducción, en 10 puntos porcentuales, de los derechos de aduana sobre las importaciones de arroz, que había tenido lugar entre junio y octubre de 2008.

Se esperaba que esta medida sirviese para mitigar el impacto del aumento de los precios internacionales del arroz y que contribuyera a mantener la prestación de servicios básicos para los grupos vulnerables.

La operación tuvo la clasificación de moderadamente insatisfactorio.

Situación de partida y diseño del proyecto

Guinea estaba situada en el puesto 160¹⁷ en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2007-2008). La inseguridad alimentaria es crónica en este país, de forma que el 35% de la población no llega al mínimo calórico necesario. Dicha inseguridad está muy vinculada a la pobreza que afecta al 54% de la población y provoca una de las tasas más altas de mortalidad infantil y materna.

En cuanto a la dieta local hay que destacar que el consumo de arroz representa el 48% del aporte calórico del quintil más pobre de la población, y además, un tercio del consumo anual de arroz proviene del exterior. Esta situación se agrava en las ciudades ya que la población urbana (1/3 de la población total) es totalmente dependiente de las importaciones.

En junio de 2008 los precios se incrementaron en 96% respecto del año anterior.

Por otro lado, los diez años anteriores fueron de fuerte inestabilidad política, influida en parte por los conflictos de los países vecinos, Liberia y Sierra Leona. A ello se sumaba el bajo crecimiento económico y la alta inflación, situación que se vio mitigada, en 2007, por las políticas de estabilización económica, financiadas por el Fondo Monetario Internacional, que fueron bastante exitosas.

El programa objeto de análisis fue parte de un programa más amplio de apoyo del Banco al propio programa del gobierno guineano para paliar la crisis alimentaria. Por ello, también incluyó financiación adicional para el Tercer Proyecto de Desarrollo Urbano (2,5 millones de \$) y un proyecto de apoyo a la productividad de la agricultura (5 millones de \$) para estimular la producción de alimentos.

Aunque los objetivos de desarrollo del proyecto se lograron en 2008 y sus objetivos, diseño, implementación y resultados fueron altamente relevantes para las circunstancias del país y las prioridades de desarrollo, así como para la estrategia del Banco, la sostenibilidad de los objetivos de desarrollo se vio socavada por el golpe militar de finales de 2008 y como consecuencia la suspensión del programa de reforma económica.

Se estimaba que un incremento del 50% en los precios del petróleo y arroz incrementaría la pobreza en 2.3 puntos porcentuales. Se buscaba disminuir dicho impacto, pero el gobierno no llevó a cabo, en su momento,

¹⁷ 175 países en total son analizados.

una evaluación de los resultados y dado el escaso diálogo con el nuevo gobierno de facto, el banco tampoco ha podido evaluarlo posteriormente.

Lecciones aprendidas

Hay una serie de lecciones que aprender de esta operación, que pueden ser aplicables a otras operaciones de respuesta ante crisis de alimentos:

1- Había ventajas obtenidas a partir de mantener el diseño de la operación simple y bien centrada en las prioridades del Gobierno, por ejemplo, las reducciones de aranceles sobre el arroz y la facilitación del comercio de productos agrícolas con indicadores de resultados bien definidos. Esto ayudó a asegurar la adecuada respuesta del Gobierno a la crisis debido a sus limitadas capacidades.



2- Sin embargo, la sostenibilidad a largo plazo del programa del Gobierno para crisis de los precios de los alimentos y en general los esfuerzos de reforma económica se vieron debilitados por el golpe militar de finales de 2008 que socavaron la capacidad del Gobierno para hacer frente eficazmente a futuras crisis de precios de alimentos.



3- Dados los riesgos (previstos e imprevistos) de esta operación en el contexto de estados frágiles, la coordinación estrecha con otros socios de desarrollo ha sido indispensable para mitigar los riesgos, aprovechar las sinergias y reforzar la influencia en el diálogo político. La colaboración con el Fondo Monetario Internacional también ha sido importante.



4- Puede ser un reto para garantizar el establecimiento de un control eficaz y de un sistema de evaluación en el contexto de una operación de respuesta a la crisis. En el contexto de Guinea el mecanismo de la M & E del Gobierno ha funcionado razonablemente bien durante la crisis, pero sus esfuerzos se debilitaron después del período de emergencia.



5- La crisis de los precios de 2008 introdujo en la agenda de los responsables políticos la cuestión de la seguridad política de red en Guinea, pero hubiese sido más efectivo si no se hubiera esperado al estallido de la crisis.



6- El diálogo con el Gobierno sobre las estrategias para proporcionar ayuda inmediata de alivio a la población afectada reveló el mal estado previo de cara a ofrecer un apoyo específico a la población vulnerable. El fortalecimiento de las redes de seguridad en Guinea para los grupos vulnerables se había previsto para el medio plazo, basándose en las medidas de emergencia, con la sociedad civil invitada para participar y coordinación de los donantes de asistencia dirigida por la ONU.





7- La aclaración de la orientación de la política de exportación de productos agrícolas (acción previa) ayudó en particular a los pequeños productores agrícolas que habían desarrollado con éxito un comercio regional para algunos mercados de productos agrícolas.




8- Esta operación fue preparada en un plazo inusualmente corto de 6 semanas para asegurar una rápida respuesta del Banco a la petición del Gobierno de asistencia para hacer frente al impacto de la crisis de precios de los alimentos.




 9- La apropiación y el compromiso del Gobierno con el programa de emergencia alimentaria la respuesta a la crisis fueron fuertes durante la crisis, pero se fueron debilitando después.


 10- En ausencia de una red de seguridad social formal, el Gobierno se apresuró en la elaboración de una respuesta global a los desafíos planteados por la crisis de los precios de los alimentos. Los grupos de interés, la sociedad civil y los donantes fueron consultados ampliamente en el debate y sobre la orientación de la respuesta. Las relaciones y la coordinación con el Banco y otros donantes durante toda la ejecución de la operación fueron buenas, hasta el golpe militar a finales de 2008.

 11- La debilidad del Sistema de Vigilancia de los Precios de los alimentos, sin embargo, dejó abierta la duda del comportamiento de los importadores (mayoristas) cuando los precios comenzaron a disminuir en septiembre de 2008.

Algunas recomendaciones utilizables para todos los proyectos con componente de fortalecimiento institucional

 1- La crisis de precios de los alimentos llevó a un restablecimiento temporal de un comité interministerial, el Comité Nacional Consultivo Permanente para la competitividad de los precios, cuyo principal mandato era velar por el bienestar de los consumidores a través del mantenimiento de la competitividad en el mercado. Este comité fue la entidad que administraba y supervisaba la aplicación de las medidas de emergencia, y también de la entidad que inició los debates sobre la capacidad de red de seguridad en Guinea.


 2-El diálogo, sin embargo, no fue más allá de un planteamiento conceptual inicial debido a los acontecimientos políticos antes mencionados de finales de 2008, que cambiaron el enfoque político.

 3-Sin embargo, el golpe militar de diciembre de 2008 (un riesgo en parte identificado con el riesgo de mayor inestabilidad política y social) y el subsiguiente cambio de la postura de la política del Gobierno, incluido la interrupción de los esfuerzos, a largo plazo, para estimular la producción agrícola y fortalecer las redes de seguridad, debilitó la sostenibilidad de las acciones políticas respaldadas por la operación. Como resultado, la vulnerabilidad general de Guinea a cambios en los precios de los productos básicos no se redujo desde el punto álgido de la crisis de los precios de los alimentos en 2008.

 4-Por otra parte, la atención de las autoridades en materia de política para el precio de los alimentos se debilitó cuando los precios bajaron.

 5-Los esfuerzos para fortalecer la red de seguridad social fueron también superados por los acontecimientos políticos de finales de 2008.

Lecciones aplicables a cualquier proyecto

 1-La preparación de la operación se basó en la labor analítica adecuada y se basó en las lecciones de la experiencia cross-country.

2-Las acciones anteriores fueron debidamente centradas, lo que garantizó la apropiación máxima de la respuesta de emergencia. Por otra parte, el equipo fue capaz de hacer un buen uso de las estructuras existentes y del diálogo político para establecer las fases y la estructura de la respuesta de emergencia del Banco.



3-El equipo del Banco trabajó en estrecha colaboración con el Gobierno y con otros donantes (en particular Las Naciones Unidas) durante la preparación y evaluación de esta operación. Esto permitió que el Banco coordinara el apoyo a la asistencia prestada por otros donantes en las áreas cubiertas. El Banco también trabajó estrechamente con el equipo del FMI para garantizar la coherencia con el acuerdo del SCLP en curso y el proceso de los PPME. La coordinación con el Banco Africano de Desarrollo también fue muy cercana, ya que este confiaba en gran medida en el trabajo preparado por el Banco en esta área.



4-El personal de la oficina local del Banco fue clave en la supervisión y la aplicación de medidas apoyadas por esta operación. La supervisión emitió dos informes de consultoría sobre los mecanismos de seguimiento y evaluación de las autoridades, desafortunadamente la supervisión se vio severamente limitada tras el golpe militar de finales de 2008.



3.3.3. Targeted budget support for national education for all plan implementation program (Vietnam)

Tipo de proyecto: Apoyo presupuestario al Plan Nacional de Educación

Región: Vietnam

Presupuesto: 50 millones de dólares

Fecha: Diciembre 2009

Objetivos del proyecto

Este proyecto tenía como objetivo ayudar a los prestatarios en la implantación de su programa de educación nacional, mediante un apoyo presupuestario específico. El objetivo final sería mejorar la calidad de la educación básica, mediante el fortalecimiento del Programa de Educación Nacional, dando prioridad a la enseñanza primaria y a la mejora de los resultados en ese subsector.

Situación de partida y diseño del proyecto

En el momento de realizar la evaluación ya se había comprobado el fuerte compromiso de Vietnam con el objetivo de universalización de la educación básica. Ello estaba claramente reflejado en su Plan Estratégico de Educación para el Desarrollo para el período 2001-2010, y su estrategia de Reducción de la Pobreza y Estrategia de Crecimiento (DERP).

El Plan de Acción de Educación Nacional para todos (EPT) proporcionaba un marco estratégico creíble y había sido aprobado por el gobierno de Vietnam, los asociados internacionales y por organizaciones no gubernamentales.

Como parte de su Plan Nacional de Acción, Vietnam se había comprometido a aumentar la participación de la educación en su presupuesto al 20 por ciento en 2010, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) representaba aproximadamente el 10 por ciento del presupuesto total de educación. Sin embargo, los niveles de financiación no se consideraban suficientes para alcanzar los objetivos de la EPT de Vietnam en 2015, y se consideraba que se requerirían entre 2000 millones de dólares y 2,5 millones adicionales durante el período 2003-2015. Por otra parte, se consideraba que una financiación adicional, para compensar las contribuciones privadas era fundamental para aliviar la carga de la educación cuyo coste era compartido con las familias pobres. El proyecto se diseñó para cubrir parcialmente el déficit de financiación estimado, en el nivel de primaria, para el período 2005-2008. Se esperaba que ello afectase, también, a la reducción de la pobreza mediante las siguientes actuaciones:

- (a) Dar prioridad a la asistencia financiera para alcanzar los objetivos específicos de educación para las localidades con mayores necesidades;
- (b) Dotar fondos para gastos no salariales para mejorar la calidad de la educación básica;
- (c) Promocionar la planificación, gestión y prestación de servicios sobre la base de análisis que evidencien la necesidad de apoyar el uso del *Fundamental School Quality Level* (FSQL);
- (d) Fomentar la demanda de la comunidad local;
- (e) Fortalecer la gestión, así como la rendición de cuentas, seguimiento y evaluación. Para ello, se buscarán procedimientos para evaluar de forma continua y oportuna la efectividad de la educación, la utilización de la programación, la asignación de recursos y la utilización de los recursos;
- (f) Mejorar los sistemas de gestión administrativa y financiera, en particular a nivel local, a fin de complementar la descentralización en curso y los esfuerzos de reforma de la administración pública;
- (g) Prestar apoyo técnico a fin de responder a los desafíos de la desigual capacidad de las distintas provincias y distritos. Sobre la base de los Acuerdos de Apoyo Presupuestario que se habían desarrollado dentro del marco del Apoyo Crediticio de Lucha contra la Pobreza (PRSC), la operación de *Targeted Budget Support* (TBS) va dirigida a canalizar la AOD de forma más eficiente y reducir los costes de transacción mediante el uso de un apoyo presupuestario sectorial y del mecanismo de entrega.

Composición del programa

El Programa estaba dividido en dos partes:

Componente 1: logro de indicadores de la calidad de la educación, mediante un instrumento de apoyo presupuestario de 123 millones de \$.

Componente 2: Fortalecimiento Institucional para la Administración e Implementación del *Educational National Targeted Program* (ENTP) , dotado de 5 millones de \$, estaba financiado en paralelo con fuentes bilaterales, pero administrado conjuntamente por todos los socios del Instrumento de Apoyo Presupuestario.

Lecciones aprendidas en el proyecto

1- Lecciones generales aplicables a cualquier proyecto:


- a. Importancia de que exista un compromiso sólido del gobierno con el resultado del proyecto.
- b. Es necesario tener un nivel mínimo de Gestión Financiera antes del inicio de la implantación.
- c. Necesidad de un sistema de monitoreo y evaluación antes de iniciar la implementación.
- d. Riesgos bien definidos e identificados.




Lecciones en cuanto al diseño del proyecto

- a. *Sector Wide Approach* es un excelente mecanismo para apoyar y fortalecer los programas existentes del gobierno, y la ampliación de los beneficios para la mejora de las capacidades.
- b. Hay una serie de requerimientos mínimos necesarios antes de la implantación:
 - Por lo menos, deben de existir manuales básicos que guíen los aspectos fiduciarios entre otros. Deben de estar disponibles desde el principio y todas las agencias deben de estar familiarizadas con los mismos, especialmente en los proyectos descentralizados.
 - Un proyecto de apoyo presupuestario, como este, es muy difícil de implementar en un entorno tan complejo y con tan baja capacidad institucional, especialmente si hay escasas medidas de mitigación iniciales, un enfoque más tradicional sería más seguro.
- c. Los sistemas de seguimiento y evaluación son necesarios para hacer el seguimiento de un proyecto o un programa de resultados.
 - Es importante definir cuidadosamente los resultados específicos, o intermedios que realmente se pueden lograr durante la operación.
 - Es especialmente complicado en el caso de la educación en la cual algunos indicadores se contradicen los unos a los otros (llevar educación a más pobres puede reducir la calidad).
 - Además los resultados se prolongan más allá del periodo de implementación sobre todo en caso de desembolso rápido.
- d. Coordinación de los donantes: los enfoques sectoriales (SWAPS) con financiación de múltiples donantes ofrece un instrumento útil para coordinar la asistencia en apoyo de un programa de gobierno. Si bien se pueden dar diferencias de opinión entre los donantes, el proceso mismo, la coordinación, la participación y el trabajo conjunto con el gobierno presenta un ambiente propicio para hacer limar las diferencias y establecer una sola voz.






e. Impacto en el órgano de ejecución: si se trabaja a través de la estructura de gobierno existente y, especialmente el organismo de ejecución, es necesario personal con experiencia adicional específica para el manejo de los donantes y los requisitos de las actividades.



f. *Sector Wide Approach* ofrece una buena oportunidad para la coordinación con otros programas implementados en el país: A través de la influencia, la visibilidad y el conocimiento de la prestación del apoyo en un programa amplio, los enfoques sectoriales son buenos canales para generar catalizadores para el desarrollo de sinergias con otras operaciones independientes que se pueden beneficiar del programa y utilizar sus ventajas. Las sinergias entre el *Target Budget Support* y el *Primary Education for Disadvantaged Children Project* y las Operaciones del *Building Capacity for Education Planning* han funcionado positivamente para fortalecer la planificación y gestión del sector de la educación en su conjunto.


g. Desarrollo de capacidades: los programas de asistencia técnica para el fortalecimiento de las instituciones a menudo son partes integrantes de los enfoques sectoriales.




- Es importante que este fomento de la capacidad se establezca al principio del proceso de ejecución – en relación con el personal de apoyo, con principios institucionales, y, en particular, el fortalecimiento fiduciario.



- La secuenciación entre el componente de fortalecimiento de la capacidad y el resto del programa necesita una atención especial.




- Debería considerarse la posibilidad de comenzar con la creación de capacidad antes de empezar con el apoyo presupuestario en sí mismo, si los sistemas existentes son débiles.



h. Monitoreo y seguimiento: En los complejos entornos descentralizados, que son a menudo el entorno de los enfoques sectoriales, es importante asegurarse de que el nivel central y las demás agencias relevantes apliquen un seguimiento regular y asistencia para descentralizar los niveles para asegurarse de que los procesos fiduciarios son bien conocidos y correctamente aplicados.


i. Diálogo sectorial:



- Los enfoques sectoriales realmente ofrecen una buena oportunidad para abordar los problemas sistémicos del sector –tales como, en este caso, la calidad de la educación en general y las cuestiones de equidad– coordinando a los donantes y al Gobierno entorno a una estrategia común para el sector en su conjunto.



- Es importante mantener con ellos un diálogo político intenso y continuo sobre aspectos técnicos y estratégicos.



- Sin embargo, los requisitos mínimos básicos para los sistemas nacionales necesitan estar funcionando para maximizar el potencial de este diálogo político. En su ausencia, al igual que en el caso del TBS, se puede desperdiciar demasiado tiempo y energía en conseguir sistemas fiduciarios correctos, a expensas del diálogo sectorial estratégico.....

Lecciones específicas del propio TBS

a. Necesidad de una agencia coordinadora: habría sido útil la puesta en marcha de una agencia de coordinación que, en términos de gestión financiera, habría estado encargada de preparar los estados financieros en los diferentes niveles y consolidar a nivel de programa.



b. Hacer un uso mejor de las fortalezas existentes en el sistema: en lugar de depender de un sistema paralelo de información difícil de conciliar con el ya existente, habría sido más prudente maximizar el papel del Tesoro para el reporting financiero teniendo en cuenta su mayor experiencia y la mayor fiabilidad de su sistema.



c. La necesidad de intervenciones complementarias para la mejora de la calidad:

- Este programa confirmó la validez de centrarse en unos niveles de calidad mínimos para las escuelas como una herramienta eficiente para mejorar la calidad de la educación (y los resultados del aprendizaje) en Vietnam.



- Sin embargo, un análisis más detallado también ha confirmado la eficacia, en Vietnam, de otras medidas de mejora de la calidad que no están directamente tomadas en cuenta en los niveles mínimos de calidad, tales como maestros y prácticas de retroalimentación y más tiempo para aprender (la jornada escolar completa).



- Puede ser útil que estas medidas sean tomadas en otros proyectos para complementar el impacto de FSQL en la calidad. En la medida en que más escuelas logren FSQL, sería importante que se desarrollaran y formalizaran indicadores mejorados de FSQL con más énfasis en la enseñanza y en los aspectos de aprendizaje, incluyendo prácticas pedagógicas proactivas y tiempo para aprender.



d. Intervenciones de mejora de la calidad en las minorías étnicas:

- El proyecto ha demostrado que el logro de niveles mínimos de calidad FSQL puede no ser suficiente para cerrar la brecha en los resultados del aprendizaje con las minorías étnicas.



- Es necesario implementar, o al menos tener en cuenta otras medidas como prácticas pedagógicas culturalmente sensibles, horarios escolares flexibles, tiempo suficiente para aprender, cursos para el fortalecimiento del idioma vietnamita y la enseñanza de los idiomas locales, y medidas complementarias para maximizar el impacto en los grupos étnicos minoritarios.



- Es necesario mantener un enfoque que tenga en cuenta los desafíos específicos de las etnias minoritarias.



4. La medición del fortalecimiento institucional

En los últimos años, se ha producido un intenso debate sobre la conveniencia de medir los niveles de gobernanza de los países y sobre como hacerlo. Así, se han desarrollado, distintas iniciativas tanto en el ámbito académico como por parte de las instituciones multilaterales. Si bien el objetivo de este trabajo no es debatir sobre la conveniencia de los indicadores propuestos en los diferentes ámbitos, no se ha querido dejar de hacer, al menos, una breve referencia a este tema de crucial importancia para la eficiencia en la lucha contra la pobreza. A pesar de los progresos realizados por muchos países en temas de gobernabilidad y anti-corrupción, durante la última década, para muchos de ellos, tanto desarrollados como menos desarrollados, aumentar la calidad institucional sigue siendo un reto importante, que además mejoraría su nivel de desarrollo y haría más eficientes las políticas y acciones de reducción de la pobreza.

Para intentar hacer una aproximación a la medición de la gobernabilidad en el mundo, como hemos mencionado, se empezó a ver la necesidad de crear indicadores que abarcasen los distintos aspectos que se engloban dentro de un concepto tan amplio y heterogéneo como es la buena gobernanza.

A continuación se hace un breve repaso del proyecto de investigación para diseñar unos indicadores globales de gobernabilidad (IGG), iniciado en 1996 por Daniel Kaufmann (*Brookings Institution*) y Aart Kraay (Banco Mundial¹⁸), que se ha convertido en un documento de referencia en la materia.

Actualmente estos indicadores se elaboran y publican anualmente. Desde el inicio, el objetivo fue desarrollar indicadores *cross-country* para medir la gobernabilidad. Hoy en día, son unos de los indicadores de gobernabilidad más comprehensivos y transversales, y por ello son de los indicadores más utilizados, aunque no estén exentos de críticas. Dada su importante difusión en los últimos años, estos IGG no solo han permitido una mejora sustancial en el monitoreo práctico de la gobernanza, sino que también han impulsado la investigación y el análisis en la materia y han promovido la conciencia sobre los temas de gobernabilidad en las comunidades en vías de desarrollo y otras.

Como se ha mencionado al principio de este documento, no existe un consenso claro sobre la definición de gobernabilidad o de calidad institucional y muchos autores y organizaciones han generado un amplio abanico de definiciones que, aunque presentan rasgos comunes, no son totalmente equivalentes entre sí, en gran parte debido a la riqueza del término, ya que dentro de gobernanza incluimos la dimensión política, la económica y la institucional. Por ello es interesante, en primer término referirnos a la definición de calidad institucional que establecen los autores del proyecto IGG. Estos definen gobernabilidad como “las tradiciones e instituciones que ejercitan las autoridades de un país”. Según los mismos, esto incluye (a) el proceso que selecciona, monitorea y sustituye a los gobiernos; (b) la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas válidas de manera efectiva y (c) el respeto de las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre los ciudadanos¹⁹ por estos últimos y por el estado.

El proyecto ha construido dos indicadores para medir la gobernabilidad dentro de cada uno de los tres ámbitos que acabamos de mencionar. Así se establecen seis dimensiones amplias e interrelacionadas de gobernabilidad que exponemos a continuación:

¹⁸ Actualmente, también participa en su elaboración Massimo Mastruzzi (Instituto del Banco Mundial).

¹⁹ Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, Washington: The World Bank, 2010, 4.

(a) el proceso que selecciona, monitorea y sustituye a los gobiernos:

1. *Voz y Rendición de cuentas*: mide los derechos humanos, políticos y civiles.
2. *Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo*: mide la posibilidad de amenazas violentas al gobierno, incluyendo el terrorismo.

(b) la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas válidas de manera efectiva:

3. *Efectividad del gobierno*: mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos.
4. *Calidad de los reguladores*: mide la incidencia de políticas hostiles al mercado.

(c) el respeto de los ciudadanos y del estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos:

5. *Imperio de la ley*: mide la calidad del cumplimiento de contratos, la policía, y las cortes, incluyendo la independencia judicial, y la incidencia del crimen.
6. *Control de la corrupción*: mide los abusos de poder en beneficio privado, incluyendo tanto la corrupción menor y como en gran escala²⁰.

Los IGG usan variables basados en datos (*data sources*) que reflejan las percepciones sobre la gobernabilidad, recopilando los puntos de vista de encuestas e informes, del sector privado, del sector público y de la sociedad civil mundial²¹.

Las últimas actualizaciones de los IGG, hacen referencia a 213 países y territorios y abarcan el período de 1996 a 2010. En estas ediciones se resaltan los retos de gobernabilidad que existen en todos los países independientemente de su nivel de desarrollo y enfatiza el hecho que un buen gobierno facilitaría el desarrollo. I

Además, llegan a las siguientes conclusiones:

- Las mejores economías del mundo no siempre son las mejores gobernadas. Además, el buen gobierno se encuentra también en los países menos ricos, y ser rico no necesariamente asegura una alta calidad de gobernanza, igual que los países en desarrollo económico no están automáticamente mal gobernados;
- Los países nórdicos y Nueva Zelandia muestran que se puede llegar a niveles de gobernanza muy altos;
- Cuando hay compromiso de reforma, el nivel de gobernabilidad pueda mejorar a corto plazo. Durante el período 1998-2010, países de todas las regiones del mundo han mostrado mejoras sustanciales relacionadas con la gobernanza, incluso en aquellos casos que empezaban con niveles muy bajos;

²⁰ Aquí se incluye la captura del estado por las élites.

²¹ En particular las ONGs mundiales.

- A pesar de la extendida idea de que cuando hablamos de buen gobierno nos referimos a reformas profundas y por tanto a largo plazo, la experiencia muestra que la gobernanza puede mejorar a corto plazo. De hecho, casi un tercio de los países referenciados en los IGG muestran un cambio importante en por lo menos uno de los seis indicadores durante los últimos diez años²²;
- Para evitar que se produzca una vuelta atrás en las reformas, es necesario que exista un compromiso sostenible con la vuelta atrás en el proceso llevada a cabo;
- El buen gobierno ayuda a disminuir la pobreza y a aumentar los niveles de vida. Instituciones públicas capaces, un poder judicial independiente, la protección de los derechos de la propiedad, la libertad civil y de prensa y reguladores efectivos e instituciones anticorrupción facilitan un desarrollo sostenible a largo plazo y una reducción de la pobreza;
- La medición de la gobernabilidad es difícil, y por ello, todos los indicadores de gobernanza son siempre en cierta medida imprecisos y, por ello, deben ser interpretados con cautela.

Conclusiones

Marco teórico

Es imprescindible promover la transparencia en materia gobernanza y lucha contra la corrupción, para ello es necesario impulsar las evaluaciones de los proyectos, como requisito fundamental, así como dar publicidad a las mismas. Esto, no solo permitiría una mejor rendición de cuentas, sino que, también, permitiría aprender de la experiencia adquirida, no sólo dentro de la propia institución, si no también para el resto de socios del desarrollo, incluidas los gobiernos e instituciones de los países comprometidos en esta tarea.

Dentro de las instituciones analizadas, es el Banco Mundial el que presenta, en esta materia, un marco teórico más sólido y desarrollado, lo que no implica automáticamente mejores resultados en los proyectos.

Por su parte, en el BID, el marco teórico aparece muy supeditado a la lucha contra la pobreza y por su enfoque transversal queda diluido como concepto propio.

Análisis de los proyectos

Es importante señalar que el compromiso con la mejora de la gobernanza no excluye a los países con niveles de gobernanza muy bajos, e incluso en los casos en que las autoridades locales no están comprometidas con la mejora se recomienda buscar canales alternativos para llevar a cabo los proyectos.

En líneas generales, las instituciones analizadas están incorporando a los nuevos proyectos no solo los avances teóricos que se van desarrollando, si no también, y en cierta medida más importante, la experiencia

²² 2000-2010.

extraída del diseño y de la implementación de los proyectos, intentando rescatar las lecciones aprendidas para ser aplicadas a otros casos.

Los Bancos Comunales Rurales son un producto financiero rentable, de alto impacto social, atractivo para el sistema cooperativo, de relativa fácil implementación y replicable a nivel nacional e internacional. El impacto social es un atractivo adicional para el establecimiento de este tipo de productos.

Se deben publicitar los resultados del proyecto de bancos comunales rurales en el sistema cooperativo, tanto a nivel nacional como internacional, para lograr una diseminación más efectiva y desarrollar seminarios periódicamente para compartir experiencias entre cooperativas que desarrollen el producto.

El hecho de que varias instituciones sean parte de un mismo concepto de trabajo, y que sean coordinadas en una federación (tal es el caso de las cooperativas), no es garantía alguna de que sus métodos, políticas y procedimientos de trabajo sean iguales.

La implementación de un sistema informático depende en gran medida de la aceptación y capacidad de cambio de cada organización y su implementación “por decreto” no es necesariamente efectiva debido a que en ambientes rurales, la rotación de personal es relativamente más alta que en áreas urbanas.

Es necesario mantener un enfoque de adaptabilidad étnica, pues muchas veces será necesario reclutar personal bilingüe para atender áreas de difícil penetración lingüística.

Se deben desarrollar guías didácticas para ayudar a que la transmisión de conocimiento se haga de forma homogénea, reduciendo la discrecionalidad por parte del capacitador de turno. Estas guías deben recopilar los conocimientos mínimos a adquirir, así como algún mecanismo de verificación de resultados de la capacitación.

Se debe favorecer la participación social informada y, siempre que se promueva participación de la sociedad civil, debe llevarse a cabo una fase intensiva de capacitación de la comunidad.

Se debe estar abierto a cambios y ajustes durante la fase de implementación, ya que no existen primeros diseños perfectos y suelen ser necesarias adaptaciones permanentes.

El costo de la auditoría social, es relativamente bajo y por la simplicidad de la metodología, ésta es fácilmente aplicable a otros sectores sociales. Las condiciones necesarias para el éxito de un proceso de auditoría social son las siguientes: i) voluntad política de implementar la participación social informada y efectiva, ii) contar con una descripción muy detallada y sencilla de los servicios a evaluar, iii) desarrollar materiales de enseñanza apropiados que contenga la lista explícita de beneficios y formas de medir los resultados por los miembros de las comunidades (equivalentes a los protocolos de actividades de salud), iv) designar personal a tiempo completo para dedicarse a la tarea, v) realizar una experiencia inicial para validar los instrumentos y mecanismos.

La participación social es más efectiva cuando es más informada y se le dota de instrumentos y mecanismos claros.

Los costos financieros de las reformas se deben evaluar en una fase temprana para determinar la viabilidad financiera y, por tanto, su magnitud y alcance, tomando en consideración la capacidad financiera del Gobierno. No se deben subestimar las dificultades de los países con restricciones presupuestarias.

El “*trade-off*” que surge en las operaciones “PBL” deben ser resueltos en el corto plazo, y la implantación y desarrollo de reformas, por lo general demandan plazos mayores a los previstos para el desembolso de los recursos.

Es necesario mejorar las amenazas políticas ya que los cambios de gobierno, en particular los más radicales, comprometen seriamente los resultados de los proyectos y crean posibilidades de retroceso.

Es necesario que el diseño de los proyectos tenga en cuenta las prioridades específicas de cada país y asegurarse, en la medida de lo posible, el apoyo de las autoridades locales y si es posible que éstas lideren el proyecto para asegurar la máxima apropiación y minimizar los riesgos de reversión.

Medición de la gobernanza

Los IGG han supuesto un avance sustancial en la medición de la gobernanza mundial tanto desde un punto de vista teórico como aplicado y, aunque la interpretación de estos indicadores se tenga que realizar con mucha cautela, nos permiten elaborar un mapa de la gobernanza en el mundo.

Dada la actualización anual de los IGG, estos nos proporcionan una imagen dinámica del buen gobierno en el mundo y valorar los progresos y retrocesos realizados en los últimos años y, por tanto, identificar fácilmente las áreas conceptuales y geográficas de mejora.

6. Bibliografía

ARTECONA, R Y A.CHONG. (2001) “What Drives People to Participate in Social Activities? The Cases of Nicaragua and Peru”. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Departamento de Investigación, mimeo; Marzo, 2001.

BANCO MUNDIAL. (2001) “Qué es el Capital Social?”. <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital/index.htm>. Agosto, 2001.

BANCO MUNDIAL. Country Evaluation and Regional Relations Independent Evaluation group. (2006) BF Poverty Reduction support Credit Burkina Faso PO78995.

BANCO MUNDIAL. (2007) Strengthening WBG engagement on governance and anticorruption.

BANCO MUNDIAL. (2008) World Bank Country-Level Engagement on Governance and Anticorruption: An Evaluation of the 2007 Strategy and Implementation Plan (CODE2011-0044).

BANCO MUNDIAL. (2009) Guinea Food Crisis Development Policy Grant (P113625).

BANCO MUNDIAL. (2009) VN Education for all Support Program (P085260).

BANCO MUNDIAL. (2012) Strengthening governance: tackling corruption. The world bank group's updated strategy and implementation plan.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. (2001a) "Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y desarrollo". <http://www.iadb.org/etica/iniciativa.cfm>.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. (2001b) "Relación Estado – Sociedad Civil", mimeo para Conferencia Cooperación entre el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil en la Política Pública, MIDEPLAN, Chile.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. (2001c) "Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social: Informe de Actividades en el año 2000 y Plan de Acción en Areas de Enfoque Especial" Unidad de Pobreza y Desigualdad, Departamento de Desarrollo Sostenible. www.iadb.org/sds/pov.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. (2001d) "Marco Estratégico para la Participación Ciudadana en las Actividades del Banco Interamericano de Desarrollo". Disponible en www.iadb.org/sds/scs.

BEBBINGTON, A Y TH. CARROLL. (2000) "Induced Social Capital and Federations of the Rural Poor". Banco Mundial. Social Capital Initiative. Working Paper 19.

CASTAGNINO, E.S. (2000) "Una perspectiva de la cooperación multilateral y las organizaciones de la sociedad civil en América Latina y el Caribe: La acción del BID."; En Revista: Pobreza Urbana y Desarrollo, Planes y Programas Participativos para el Desarrollo Local". Año 9 No. 20; 5. Abril.

COLEMAN, J. (1990) "Foundations of social theory", Harvard University Press.

COMISION EUROPEA. (2006) Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y social europeo y al comité de las Regiones: La gobernanza en el consenso europeo sobre política de Desarrollo. Hacia un enfoque armonizado en la UE. Bruselas, 30.8.2006. COM /2006) 421 final.

JARQUIN, E.(2000)"Prologo". En *Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana*, Jarquin y Caldera Editores. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

JARQUIN, E y A. Caldera, Editores. (2000)"Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana", Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

KAUFMANN, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi. (2008) *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007*. Washington: The World Bank.

KAUFMANN, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi. (2009) *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008*. Washington: The World Bank.

KAUFMANN, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi. (2010) *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. Washington: The World Bank.

KAUFMANN, Daniel. (2010) *Governance Matters 2010: Worldwide Governance Indicators Highlight Governance Successes, Reversals, and Failures*. Washington: Brookings.

KLIKSBERG, B. (2000a) “El Rol del Capital Social y de la cultura en el proceso de Desarrollo”, En *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, compiladores: Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

KLIKSBERG, B. (2000b) “Seis Tesis No Convencionales Sobre Participación”, En *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, compiladores: Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

KLIKSBERG, B y LUCIANO TOMASSINI, Compiladores. (2000) “Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo”. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

LICHA, I. (2001) “Participación Ciudadana y Gerencia Social: Enfoques y Experiencias”, Banco Interamericano de Desarrollo. Mayo, 2001.

LOURY, G. C. (1998) “Discrimination in the Post-Civil Rights Era: Beyond Market Interactions”. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, num. 2.

MINISTERIO FEDERAL DE COOPERACION ECONOMICA Y DESARROLLO. (2009) Estrategia 186. Fomento del buen gobierno en la política alemana de desarrollo.

PRATS, J. (2001) *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*. Revista *Instituciones y desarrollo*, nº 10, oct. <http://www.iigov.org/revista/re10/>.

YAMADA, G. Y OMAR ARIAS. (2001) “El Banco Interamericano de Desarrollo y la reducción de la pobreza y la desigualdad”. En *Equidad*, Banco Interamericano de Desarrollo, vol. II, numero 2. Octubre, 2001.

Otras fuentes

www.govindicators.org

Entrevista a Pablo Alonso, Principal Evaluation Economist en la Oficina de Evaluation and Oversight del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC. 31 de mayo de 2012.

Entrevista a Koldo Echebarría, Jefe de la Unidad de Efectividad en el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo. Madrid. 28 de mayo de 2012.

Entrevista a Sebastian Martínez, Economista líder en la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad del Banco Interamericano de Desarrollo. Madrid. 26 de abril de 2012.

Entrevista a Francisco Mejía, Principal Evaluation Economist en la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC. 31 de mayo de 2012.

Entrevista a Gina Montiel, Gerente del Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y la República Dominicana del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC. 31 de mayo de 2012.

Entrevista a Francesca Recanatini, Senior Economist del Public Sector Governance Group – Poverty Reduction and Economic Management del Banco Mundial. Washington DC. 30 de mayo de 2012.



CEU

*Instituto Universitario
de Estudios Europeos*

Universidad San Pablo

Boletín de Solicitud de números atrasados

Deseo recibir los próximos números de los Documentos de Trabajo de la Serie “CECOD” del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo:

Nombre y Apellidos

.....

Dirección

Población C.P. País

Teléfono Correo electrónico

Nº	Título
----	--------

.....

.....

.....

.....

Usted tiene derecho a acceder a la información que le concierne, recopilada en nuestro fichero de clientes, y cancelarla o rectificarla en el caso de ser errónea. A través del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD) podrá recibir información de su interés. Si no desea recibirla, le rogamos que nos lo haga saber mediante comunicación escrita con todos sus datos.

Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD)

Julián Romea 22, 28003 Madrid

Teléfono: 91 514 04 22 / Fax: 91 514 04 28

info@cecod.org

www.cecod.org

www.cecod-fi.net

Números Publicados

Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales

- Nº 1 / 2000 “La política monetaria única de la Unión Europea”
Rafael Pampillón Olmedo
- Nº 2 / 2000 “Nacionalismo e integración”
Leonardo Caruana de las Cagigas y Eduardo González Calleja
- Nº 1 / 2001 “Standard and Harmonize: Tax Arbitrage”
Nohemi Boal Velasco y Mariano González Sánchez
- Nº 2 / 2001 “Alemania y la ampliación al este: convergencias y divergencias”
José María Beneyto Pérez
- Nº 3 / 2001 “Towards a common European diplomacy? Analysis of the European Parliament resolution on establishing a common diplomacy (A5-0210/2000)”
Belén Becerril Atienza y Gerardo Galeote Quecedo
- Nº 4 / 2001 “La Política de Inmigración en la Unión Europea”
Patricia Argerey Vilar
- Nº 1 / 2002 “ALCA: Adiós al modelo de integración europea?”
Mario Jaramillo Contreras
- Nº 2 / 2002 “La crisis de Oriente Medio: Palestina”
Leonardo Caruana de las Cagigas
- Nº 3 / 2002 “El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros”
José María Beneyto y Claus Giering
- Nº 4 / 2002 “La sociedad anónima europea”
Manuel García Riestra
- Nº 5 / 2002 “Jerarquía y tipología normativa, procesos legislativos y separación de poderes en la Unión Europea: hacia un modelo más claro y transparente”
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 6 / 2002 “Análisis de situación y opciones respecto a la posición de las Regiones en el ámbito de la UE. Especial atención al Comité de las Regiones”
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 7 / 2002 “Die Festlegung einer genaueren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten”
José María Beneyto y Claus Giering
- Nº 1 / 2003 “Un español en Europa. Una aproximación a Juan Luis Vives”
José Peña González
- Nº 2 / 2003 “El mercado del arte y los obstáculos fiscales ¿Una asignatura pendiente en la Unión Europea?”
Pablo Siegrist Ridruejo

- Nº 1 / 2004 “Evolución en el ámbito del pensamiento de las relaciones España-Europa”
José Peña González
- Nº 2 / 2004 “La sociedad europea: un régimen fragmentario con intención armonizadora”
Alfonso Martínez Echevarría y García de Dueñas
- Nº 3 / 2004 “Tres operaciones PESD: Bosnia i Herzegovina, Macedonia y República Democrática de Congo”
Berta Carrión Ramírez
- Nº 4 / 2004 “Turquía: El largo camino hacia Europa”
Delia Contreras
- Nº 5 / 2004 “En el horizonte de la tutela judicial efectiva, el TJCE supera la interpretación restrictiva de la legitimación activa mediante el uso de la cuestión prejudicial y la excepción de ilegalidad”
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 1 / 2005 “The Biret cases: what effects do WTO dispute settlement rulings have in EU law?”
Adrian Emch
- Nº 2 / 2005 “Las ofertas públicas de adquisición de títulos desde la perspectiva comunitaria en el marco de la creación de un espacio financiero integrado”
José María Beneyto y José Puente
- Nº 3 / 2005 “Las regiones ultraperiféricas de la UE: evolución de las mismas como consecuencia de las políticas específicas aplicadas. Canarias como ejemplo”
Carlota González Láynez
- Nº 24 / 2006 “El Imperio Otomano: ¿por tercera vez a las puertas de Viena?”
Alejandra Arana
- Nº 25 / 2006 “Bioterrorismo: la amenaza latente”
Ignacio Ibáñez Ferrándiz
- Nº 26 / 2006 “Inmigración y redefinición de la identidad europea”
Diego Acosta Arcarazo
- Nº 27 / 2007 “Procesos de integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la comunidad sudamericana de naciones”
Raquel Turienzo Carracedo
- Nº 28 / 2007 “El poder del derecho en el orden internacional. Estudio crítico de la aplicación de la norma democrática por el Consejo de Seguridad y la Unión Europea”
Gaspar Atienza Becerril
- Nº 29 / 2008 “Iraqi Kurdistan: Past, Present and Future. A look at the history, the contemporary situation and the future for the Kurdish parts of Iraq”
Egil Thorsås
- Nº 30 / 2008 “Los desafíos de la creciente presencia de China en el continente africano”
Marisa Caroço Amaro
- Nº 31 / 2009 “La cooperación al desarrollo: un traje a medida para cada contexto. Las prioridades para la promoción de la buena gobernanza en terceros países: la Unión Europea, los Estados Unidos y la Organización de las Naciones Unidas”
Anne Van Nistelrooij

- Nº 32 / 2009 “Desafíos y oportunidades en las relaciones entre la Unión Europea y Turquía”
Manuela Gambino
- Nº 33 / 2009 “Las relaciones transatlánticas tras la crisis financiera internacional: oportunidades para la Presidencia Española”
Román Escolano
- Nº 34 / 2010 “Los derechos fundamentales en los tratados europeos. Evolución y situación actual”
Silvia Ortiz Herrera
- Nº 35 / 2010 “La Unión Europea ante los retos de la democratización en Cuba”
Delia Contreras
- Nº 36 / 2010 “La asociación estratégica UE- Brasil. Retórica y pragmatismo en las relaciones Euro-Brasileñas” (Vol 1 y 2)
Ana Isabel Rodríguez Iglesias
- Nº 37 / 2011 “China’s foreign policy: A European perspective”
Fernando Delage y Gracia Abad
- Nº 38 / 2011 “China’s Priorities and Strategy in China-EU Relations”
Chen Zhimin, Dai Bingran, Pan Zhongqi y Dingchun
- Nº 39 / 2011 “Motor or Brake for European Policies? Germany’s new role in the EU after the Lisbon-Judgment of its Federal Constitutional Court”
Ingolf Pernice
- Nº 40 / 2011 “Back to Square One - the Past, Present and Future of the Simmenthal Mandate”
Siniša Rodin
- Nº 41 / 2011 “Lisbon before the Courts: Comparative Perspectives”
Mattias Wendel
- Nº 42 / 2011 “The Spanish Constitutional Court, European Law and the constitutional traditions common to the Member States (Art. 6.3 TUE). Lisbon and beyond”
Antonio López – Pina
- Nº 43 / 2011 “Women in the Islamic Republic of Iran: The Paradox of less Rights and more Opportunities”
Désirée Emilie Simonetti
- Nº 44 / 2011 “China and the Global Political Economy”
Weiping Huang & Xinning Song
- Nº 45 / 2011 “Multilateralism and Soft Diplomacy”
Juliet Lodge and Angela Carpenter
- Nº 46 / 2011 “FDI and Business Networks: The EU-China Foreign Direct Investment Relationship”
Jeremy Clegg and HinrichVoss
- Nº 47 / 2011 “China within the emerging Asian multilateralism and regionalism as perceived through a comparison with the European Neighbourhood Policy”
Maria-Eugenia Bardaro & Frederik Ponjaert
- Nº 48 / 2011 “Multilateralism and Global Governance”
Mario Telò

- Nº 49 / 2011 “Bilateral Trade Relations and Business Cooperation”
Enrique Fanjul
- Nº 50 / 2011 “Political Dialogue in EU-China Relations”
José María Beneyto, Alicia Sorroza, Inmaculada Hurtado y Justo Corti
- Nº 51 / 2011 “La Política Energética Exterior de la Unión Europea: Entre dependencia, seguridad de abastecimiento, mercado y geopolítica”
Marco Villa
- Nº 52 / 2011 “Los Inicios del Servicio Europeo de Acción Exterior”
Macarena Esteban Guadalix
- Nº 53 / 2011 “Holding Europe’s CFSP/CSDP Executive to Account in the Age of the Lisbon Treaty”
Daniel Thym
- Nº 54 / 2012 “El conflicto en el Ártico: ¿hacia un tratado internacional?”
Alberto Trillo Barca
- Nº 55 / 2012 “Turkey’s Accession to the European Union: Going Nowhere”
William Chislett
- Nº 56 / 2012 “Las relaciones entre la Unión Europea y la Federación Rusa en materia de seguridad y defensa. Reflexiones al calor del nuevo concepto estratégico de la Alianza Atlántica”
Jesús Elguea Palacios
- Nº 57 / 2012 “The Multiannual Financial Framework 2014-2020: A Preliminary analysis of the Spanish position”
Mario Kölling y Cristina Serrano Leal
- Nº 58 / 2012 “Preserving Sovereignty, Delaying the Supranational Constitutional Moment? The EU as the Anti-Model for regional judiciaries”
Allan F. Tatham
- Nº 59 / 2012 “La participación de las CCAA en el diseño y la negociación de la política de cohesión para el periodo 2014-2020”
Mario Kölling y Cristina Serrano Leal
- Nº 60 / 2012 “El planteamiento de las asociaciones estratégicas: la respuesta europea ante los desafíos que presenta el nuevo orden mundial”
Javier García Toni
- Nº 61 / 2012 “La dimensión global del Constitucionalismo Multinivel. Una respuesta global a los desafíos de la globalización”
Ingolf Pernice
- Nº 62 / 2012 “EU External Relations: the Governance Mode of Foreign Policy”
Gráinne de Búrca
- Nº 63 / 2012 “La propiedad intelectual en China: cambios y adaptaciones a los cánones internacionales”
Paula Tallón Queija
- Nº 64 / 2012 “Contribuciones del presupuesto comunitario a la gobernanza global: claves desde Europa”
Cristina Serrano Leal
- Nº 65 / 2013 “Las relaciones germano-estadounidenses entre 1933 y 1945”
Pablo Guerrero García

Nº 66 / 2013 “El futuro de la agricultura europea ante los nuevos desafíos mundiales”
Marta Llorca Gomis, Raquel Antón Martín, Carmen Durán Vizán y Jaime del Olmo Morillo-
Velarde

Serie Política de la Competencia

- Nº 1 / 2001 “El control de concentraciones en España: un nuevo marco legislativo para las empresas”
José María Beneyto
- Nº 2 / 2001 “Análisis de los efectos económicos y sobre la competencia de la concentración Endesa-Iberdrola”
Luis Atienza, Javier de Quinto y Richard Watt
- Nº 3 / 2001 “Empresas en Participación concentrativas y artículo 81 del Tratado CE: Dos años de aplicación del artículo 2(4) del Reglamento CE de control de las operaciones de concentración”
Jerónimo Maíllo González-Orús
- Nº 1 / 2002 “Cinco años de aplicación de la Comunicación de 1996 relativa a la no imposición de multas o a la reducción de su importe en los asuntos relacionados con los acuerdos entre empresas”
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 2 / 2002 “Leniency: la política de exoneración del pago de multas en derecho de la competencia”
Santiago Illundaín Fontoya
- Nº 3 / 2002 “Dominancia vs. disminución sustancial de la competencia ¿cuál es el criterio más apropiado?: aspectos jurídicos”
Mercedes García Pérez
- Nº 4 / 2002 “Test de dominancia vs. test de reducción de la competencia: aspectos económicos”
Juan Briones Alonso
- Nº 5 / 2002 “Telecomunicaciones en España: situación actual y perspectivas”
Bernardo Pérez de León Ponce
- Nº 6 / 2002 “El nuevo marco regulatorio europeo de las telecomunicaciones”
Jerónimo González González y Beatriz Sanz Fernández-Vega
- Nº 1 / 2003 “Some Simple Graphical Interpretations of the Herfindahl-Hirshman Index and their Implications”
Richard Watt y Javier De Quinto
- Nº 2 / 2003 “La Acción de Oro o las privatizaciones en un Mercado Único”
Pablo Siegrist Ridruejo, Jesús Lavalle Merchán, Emilia Gargallo González
- Nº 3 / 2003 “El control comunitario de concentraciones de empresas y la invocación de intereses nacionales. Crítica del artículo 21.3 del Reglamento 4064/89”
Pablo Berenguer O’Shea y Vanessa Pérez Lamas
- Nº 1 / 2004 “Los puntos de conexión en la Ley 1/2002 de 21 de febrero de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia”
Lucana Estévez Mendoza
- Nº 2 / 2004 “Los impuestos autonómicos sobre los grandes establecimientos comerciales como ayuda de Estado ilícita ex art. 87 TCE”
Francisco Marcos
- Nº 1 / 2005 “Servicios de Interés General y Artículo 86 del Tratado CE: Una Visión Evolutiva”
Jerónimo Maíllo González-Orús

- Nº 2 / 2005 “La evaluación de los registros de morosos por el Tribunal de Defensa de la Competencia”
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 3 / 2005 “El código de conducta en materia de fiscalidad de las empresas y su relación con el régimen comunitario de ayudas de Estado”
Alfonso Lamadrid de Pablo
- Nº 18 / 2006 “Régimen sancionador y clemencia: comentarios al título quinto del anteproyecto de la ley de defensa de la competencia”
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 19 / 2006 “Un nuevo marco institucional en la defensa de la competencia en España”
Carlos Padrós Reig
- Nº 20 / 2006 “Las ayudas públicas y la actividad normativa de los poderes públicos en el anteproyecto de ley de defensa de la competencia de 2006”
Juan Arpio Santacruz
- Nº 21 / 2006 “La intervención del Gobierno en el control de concentraciones económicas”
Albert Sánchez Graells
- Nº 22 / 2006 “La descentralización administrativa de la aplicación del Derecho de la competencia en España”
José Antonio Rodríguez Miguez
- Nº 23 / 2007 “Aplicación por los jueces nacionales de la legislación en materia de competencia en el Proyecto de Ley”
Juan Manuel Fernández López
- Nº 24 / 2007 “El tratamiento de las restricciones públicas a la competencia”
Francisco Marcos Fernández
- Nº 25 / 2008 “Merger Control in the Pharmaceutical Sector and the Innovation Market Assessment. European Analysis in Practice and differences with the American Approach”
Teresa Lorca Morales
- Nº 26 / 2008 “Separación de actividades en el sector eléctrico”
Joaquín M^a Nebreda Pérez
- Nº 27 / 2008 “Arbitraje y Defensa de la Competencia”
Antonio Creus Carreras y Josep Maria Julià Insenser
- Nº 28 / 2008 “El procedimiento de control de concentraciones y la supervisión por organismos reguladores de las Ofertas Públicas de Adquisición”
Francisco Marcos Fernández
- Nº 29 / 2009 “Intervención pública en momentos de crisis: el derecho de ayudas de Estado aplicado a la intervención pública directa en las empresas”
Pedro Callol y Jorge Manzarbeitia
- Nº 30 / 2011 “Understanding China’s Competition Law & Policy: merger control as a case study”
Jerónimo Maillo
- Nº 31 / 2012 Autoridades autonómicas de defensa de la competencia en vías de extinción
Francisco Marcos

- Nº 32 / 2012** “Acuerdos restrictivos de la competencia: la lucha contra los cárteles duros en España. prevención, detección, prueba y sanción – ¿Qué es un cártel para la CNC?”
Alfonso Rincón García-Loygorri
- Nº 33 / 2012** “Acuerdos restrictivos de la competencia: la lucha contra los cárteles duros en España. prevención, detección, prueba y sanción – Tipología de cárteles un estudio de los 20 casos resueltos por la CNC”
Justo Corti Varela
- Nº 34 / 2012** “Acuerdos restrictivos de la competencia: la lucha contra los cárteles duros en España. prevención, detección, prueba y sanción – Autoridades responsables de la lucha contra los cárteles en España (división de poderes y funciones con la UE, reparto interno con las CCAA, aplicación administrativa-judicial, dotación de recursos humanos y materiales).”
José Antonio Rodríguez Míguez
- Nº 35 / 2012** “Acuerdos restrictivos de la competencia: la lucha contra los cárteles duros en España. prevención, detección, prueba y sanción – Una revisión de la literatura económica sobre el funcionamiento interno de los cárteles y sus efectos económicos”
María Jesús Arroyo Fernández y Begoña Blasco Torrejón

Serie Economía Europea

- Nº 1 / 2001** “Impacto económico de la inmigración de los Países de Europa Central y Oriental a la Unión Europea”
M^a del Mar Herrador Morales
- Nº 1 / 2002** “Análisis de la financiación de los Fondos Estructurales en el ámbito de la política regional de la Unión Europea durante el período 1994-1999”
Cristina Isabel Dopacio
- Nº 2 / 2002** “On capital structure in the small and medium enterprises: the spanish case”
Francisco Sogorb Mira
- Nº 3 / 2002** “European Union foreign direct investment flows to Mercosur economies: an analysis of the country-of-origin determinants”
Martha Carro Fernández
- Nº 1 / 2004** “¿Es necesario reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento?”
Ana Cristina Mingorance
- Nº 2 / 2004** “Perspectivas financieras 2007-2013: las nuevas prioridades de la Unión Europea y sus implicaciones en la política regional”
Cristina Serrano Leal, Begoña Montoro de Zulueta y Enrique Viguera Rubio
- Nº 3 / 2004** “Stabilisation Policy in EMU: The Case for More Active Fiscal Policy”
María Jesús Arroyo Fernández y Jorge Uxó González
- Nº 1 / 2005** “La negociación de las perspectivas financieras 2007-2013: Una historia de encuentros y desencuentros”
Cristina Serrano Leal
- Nº 9 / 2006** “La cuestión agrícola en las negociaciones comerciales multilaterales”
Ana Fernández-Ardavín Martínez y M^a Ángeles Rodríguez Santos
- Nº 10 / 2007** “El modelo de desarrollo finlandés y su posible adaptación a los países del Este”
Zane Butina
- Nº 11 / 2008** “La estrategia de Lisboa como respuesta de la UE a los retos de la globalización y al envejecimiento de su población”
Miguel Moltó Calvo

Serie del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo

- Nº 1 / 2003** “Papel de la UE en las recientes cumbres internacionales”
Mónica Goded Salto
- Nº 1 / 2004** “La asociación Euro-Mediterránea: Un instrumento al servicio de la paz y la prosperidad”
Jesús Antonio Núñez Villaverde
- Nº 2 / 2004** “La retroalimentación en los sistemas de evaluación. Experiencias en la cooperación al desarrollo”
José María Larrú Ramos
- Nº 3 / 2004** “Migraciones y desarrollo: propuestas institucionales y experiencias prácticas”
Carlos Giménez, Alberto Acosta, Jaime Atienza, Gemma Aubarell, Xabier Aragall
- Nº 4 / 2004** “Responsabilidad social corporativa y PYMES”
Amparo Merino de Diego
- Nº 1 / 2005** “La relación ONG-Empresa en el marco de la responsabilidad social de la empresa”
Carmen Valor y Amparo Merino
- Nº 1 / 2008** “Dos modalidades de evaluación: evaluaciones de impacto aleatorias y evaluaciones participativas”
José María Larrú Ramos y Jorge Lugrís Llerandi
- Nº 2 / 2008** “A system not fit for purpose?”
Sven Grimm
- Nº 3 / 2008** “El fortalecimiento institucional de la sociedad civil: principal desafío de la cooperación internacional”
Ramón E. Daubón
- Nº 4 / 2009** “La relación entre las instituciones y el desarrollo económico de las naciones”
Pablo Bandeira
- Nº 5 / 2009** “El desarrollo institucional en el contexto de la ineficacia de la ayuda oficial: valoración crítica y propuestas de acción”
Pablo Bandeira
- Nº 6 / 2009** “El fortalecimiento de capacidades y el apoyo al desarrollo desde las bases: la experiencia de la RedEAmérica”
Rodrigo Villar
- Nº 7 / 2009** “Mind the gap: Addressing the “Delivery Challenge” in EC Development Cooperation”
Jean Bossuyt
- Nº 8 / 2009** “De la reforma política en nuevas democracias: aspectos sistémicos e institucionales y calidad de la democracia”
Manuel Alcántara Sáez y Fátima García Díez
- Nº 9 / 2009** “Algunas limitaciones metodológicas para analizar la gobernabilidad”
Miguel Fernández Trillo-Figueroa

- Nº 10 / 2009 “Fortalecimiento de la sociedad civil para la acción pública y la gobernanza democrática en contextos de desarrollo”
Gonzalo Delamaza
- Nº 11 / 2010 “La gestión de la información en organizaciones de desarrollo Vol. 1 y Vol. 2”
Rodríguez - Ariza Carlos
- Nº 12 / 2010 “¿Más es mejor?”
Larru, José María
- Nº 13 / 2010 “Civil society capacity building: An approach in Uganda”
Groenendijk, Kees
- Nº 14 / 2010 “El futuro de la cooperación europea al desarrollo: ¿Buscar soluciones globales o volver a un nicho para 2020?”
Sven Grimm y Erik Lundsgaarde
- Nº 15 / 2011 “Dos métodos de evaluación: criterios y teoría del programa”
Juan Andrés Ligeró Lasa
- Nº 16 / 2012 “Guía para el uso de herramientas de medición de la calidad de las instituciones públicas en la cooperación internacional”
Pablo Bandeira
- Nº 17 / 2012 “Fortalecimiento institucional y desarrollo: herramientas prácticas para los actores de la cooperación”
Daniel Gayo, Carlos Garcimartín, Roberto Pizarro Mondragón, Eloy Bedoya, Xavi Palau, Graciela Rico, M^a Jesús Vitón y Esther del Campo
- Nº 18 / 2012 "Cooperación técnica para el fortalecimiento institucional: herramientas prácticas para fomentar sus resultados"
Luisa Moreno, Luis Cámara, Juan Ramón Cañadas, Fernando Varela, Cristina Fernández, Jordi Montagud O'Curry, Inmaculada Zamora

Serie Arbitraje Internacional y Resolución Alternativa de Controversias

- Nº 1 / 2007 “Towards a new paradigm in international arbitration. The Town Elder model revisited”
David W. Rivkin
- Nº 2 / 2008 “Los árbitros y el poder para dictar condenas no pecuniarias”
David Ramos Muñoz
- Nº 3 / 2008 “La lucha contra las prerrogativas estatales en el arbitraje comercial internacional”
José Fernando Merino Merchán
- Nº 4 / 2009 “Due process and public policy in the international enforcement of class arbitration awards”
Stacie I. Strong
- Nº 5 / 2009 “The permanent court of arbitration and the uncitral arbitration rules: current interaction and future prospectives”
Sarah Grimmer

Resumen: En las últimas décadas el fortalecimiento institucional se ha empezado a considerar un componente fundamental de las estrategias de lucha contra la pobreza, observándose que es un aspecto que afecta de forma transversal a todos los componentes de la misma. Sin embargo, la práctica muestra, en gran medida y pese a los grandes avances teóricos en la materia, que se ha ido aprendiendo “sobre la marcha” y cómo las instituciones multilaterales se están esforzando en crear un cuerpo teórico común que, salvando las particularidades de cada entorno, se pueda aplicar a distintos países. Por ello parece necesario “hacer un alto en el camino” para ver qué lecciones se han aprendido en la experiencia adquirida. Pero, ¿cómo determinar lo que han sido unas buenas prácticas dentro de un proyecto, para poder trasladarlo a otro, con distintos actores y distintos contextos? Para dar respuesta a esta pregunta, en este documento, se parte de una revisión del marco teórico desarrollado por las instituciones multilaterales para, posteriormente, analizar una muestra de proyectos realizados y recopilar las lecciones que se pueden aprender de los mismos. Finalmente, se hace una breve incursión en la problemática de medición del fortalecimiento institucional.

Palabras clave: cooperación para el desarrollo, fortalecimiento institucional, lucha contra la pobreza, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, buen gobierno.

Abstract: Over the past decades, institutional strengthening has started to be considered as a fundamental aspect in reducing poverty, acknowledging its cross-cutting influences. However, reality shows that despite great progress made at a theoretical level, knowledge is being obtained mostly through improvisation, and how multilateral organizations are attempting to create a common theoretic framework, applicable to a wide variety of countries. It thus seems necessary to understand the lessons learned and the experiences obtained from different projects, but how can we differentiate the good practices of a project, aiming to apply them to others within different contexts? As an attempt to answer this question, this working paper starts with an examination of theoretical frameworks developed in the field of institutional strengthening by different multilateral organizations, to afterwards analyze a sample of carried out projects and a compilation of the lessons learned. Finally, the complicated measurement of institutional strengthening is briefly mentioned.

Keywords: development cooperation, institutional strengthening, poverty reduction, World Bank, Inter-American Development Bank, good governance.

Patrocina:



Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD)
Julián Romea 22, 28003 Madrid
Teléfono: 91 514 04 22 / Fax: 91 514 04 28
info@cecod.org
www.cecod.org
www.cecod-fi.net

ISBN: 978-84-15382-71-3

