

Précis

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL VERANO DE 1998

NÚMERO 171

La reconstrucción en los países en etapa de posguerra:

Uganda

Resumen de estudios de casos

EN UGANDA, EL PERÍODO POSTERIOR A LA independencia puede dividirse en cuatro etapas, que corresponden a los regímenes políticos dominantes: el gobierno de Obote, tras la independencia, de 1963 a 1971; el gobierno de Amin, de 1971 a 1979; el segundo gobierno de Obote, entre 1980 y 1985, y el gobierno del Movimiento de Resistencia Nacional (MRN), de 1986 al presente.

El MRN asumió el poder en enero de 1986, heredando una economía destruida y una inflación superior al 240%. En 1987, el nuevo gobierno inició un programa de estabilización y ajuste estructural centrado en el restablecimiento de la estabilidad macroeconómica y la reducción de la inflación. Si bien esta meta no se alcanzó hasta el ejercicio de 1992-93, cuando el gobierno adoptó un estricto presupuesto de caja con el fin de evitar la emisión de moneda para financiar el déficit, los resultados posteriores han sido elogiados por la comunidad internacional. La inflación se ha mantenido a un nivel inferior al 10% y las tasas de crecimiento económico han alcanzado, por ocho años, un promedio del 6,4% anual. Este programa fue respaldado por el Banco y otros donantes.



La influencia del Banco

El Banco ha participado ampliamente en los programas de reconstrucción de Uganda. Durante el período de cinco años posterior al conflicto (1987-92), el Banco respaldó unas 125 operaciones de préstamo por un monto superior a US\$1.000 millones, y sus actividades estuvieron estrechamente coordinadas con las de otros donantes internacionales. El Banco desempeñó una labor crucial en la reorganización del Ministerio de Finanzas y el Banco Central, eliminándose el monopolio de la Comisión del Café y prestándose asistencia en rehabilitación de la industria azucarera y la reparación de carreteras. A pesar de los buenos resultados obtenidos en materia de reforma y reconstrucción económica, la participación del Banco podría haber sido mejorada en varios aspectos: no se hizo suficiente hincapié en la formación de consenso, se utilizaron excesivamente las condicionalidades y, sobre todo, se dio demasiada importancia al aumento de los impuestos, lo cual tuvo un efecto disfuncional. El desempeño del Banco en los sectores sociales fue relativamente deficiente, especialmente en lo que respecta al fortalecimiento de las instituciones del sector de la salud y la educación. Muchas veces, las inversiones en los sectores sociales fueron prematuras, haciéndose generalmente a través de ministerios ineficientes y, muy frecuentemente, sin la diligencia necesaria dado el tipo de servicios que el Banco estaba tratando de respaldar.

Durante el período de cinco años posterior al conflicto (1987-92), el respaldo del Banco se centró en la asistencia al gobierno para lograr la estabilidad económica y promover el crecimiento a largo plazo.

Otras actividades del Banco en Uganda estuvieron dirigidas a atender acuciantes problemas sociales que tenían repercusiones en la economía o el capital humano, por ejemplo, la educación primaria orientada especialmente a los grupos vulnerables, el retorno de los ciudadanos ugandeses que vivían en el extranjero para que contribuyeran a la reconstrucción nacional, y la rehabilitación de la infraestructura social y física. Entre 1987 y 1997 el total de la cartera del Banco se orientó a la labor de reconstrucción y rehabilitación (aunque esto no se refleja en los títulos o la documentación de los proyectos).

Resultados en el terreno

Coordinación de la ayuda

Los donantes y el gobierno reconocieron el liderazgo del Banco en la coordinación de la ayuda y señalaron que su estrecha relación con el FMI, su interés por establecer relaciones de colaboración, y su preparación de datos precisos sobre planificación constituyeron ventajas

fundamentales. En algunos sectores o programas específicos los resultados de la coordinación fueron menos claros.

Las ONG describieron con menos entusiasmo la labor de coordinación del Banco. Este último corrigió la deficiencia a través del centro de información pública en su misión residente en Uganda, el cual desempeñó una importante labor; sin embargo, varios interlocutores, entre ellos algunos funcionarios del Banco, han recomendado que se formule una estrategia de información más dinámica para la población local.

Reconstrucción de la economía

El primer proyecto para fines de ajuste estructural respaldado por el Banco en Uganda se puso en marcha durante el segundo gobierno de Obote. El primer programa de estabilización en África que dio buenos resultados —si bien por un período breve— fracasó en 1985 debido a las necesidades de gasto como resultado de la guerra civil y la falta de compromiso por parte de las autoridades políticas. En 1986 prácticamente habían desaparecido los beneficios del programa de ajuste.

La segunda etapa del programa de financiamiento para fines de ajuste abarca el período que finalizó en marzo de 1992. Si bien durante esta etapa el gobierno demostró escaso entusiasmo, durante el período de 1989-90 se lograron importantes avances en algunas áreas. Se liberó parcialmente el tipo de cambio gracias al decidido esfuerzo del gobierno por formar consenso. Se eliminó el monopolio de la Comisión del Café, principal mecanismo de un sistema de tributación abusivo. En el marco de las condiciones incluidas en el primer programa de ajuste estructural se devolvió la propiedad perteneciente a ciudadanos de países asiáticos que había sido confiscada durante el gobierno de Amin. Esto permitió restablecer el imperio de la ley, eliminar gradualmente la confusión existente con respecto a los derechos de propiedad en las zonas urbanas —lo cual podría haberse convertido en un importante obstáculo para la inversión— y demostrar contundentemente a la comunidad internacional que el gobierno estaba decidido a lograr la recuperación económica. El gobierno, al aplicar estas reformas, decidió asumir importantes costos políticos a corto plazo con la esperanza de lograr beneficios a largo plazo.

La tercera etapa, que se inició en 1992, fue uno de los períodos más exitosos en lo que respecta a la labor de desarrollo del Banco. La economía ha registrado un rápido crecimiento —la inversión privada aumentó a niveles que hacen posible un crecimiento sostenible— y los análisis preliminares de encuestas de hogares recientes indican que probablemente se logrará una importante reducción de la pobreza. Sin embargo, como

se destacó en la estrategia de asistencia para el país de mayo de 1997, este crecimiento económico no benefició uniformemente a todos los sectores del país, y en el norte el progreso fue inferior al logrado en el resto del país.

A pesar de los buenos resultados logrados en la reforma y reconstrucción de la economía, la labor del Banco podría haberse mejorado: no se dio suficiente énfasis a la formación de consenso, se hizo un uso excesivo de las condicionalidades, y la importancia asignada al aumento de los impuestos —especialmente en vista del historial de tributación abusiva del gobierno— tuvo un efecto disfuncional. El Banco no usó siempre sus posibles ventajas comparativas —por ejemplo, en el sector de la electricidad— ni utilizó plenamente su influencia en materia de coordinación para establecer una estrategia global de reconstrucción o un plan específico para cada sector.

Reconstrucción de la infraestructura y los sectores económicos

En 1988, el Banco puso en marcha cuatro proyectos que abarcaron el sector de la salud, la industria azucarera, la asistencia técnica y las empresas estatales. En 1989 se pusieron en práctica nuevos proyectos para el sector de telecomunicaciones, el sistema ferroviario, y el sector de educación. De estos siete proyectos, el de asistencia técnica y el proyecto para el sector azucarero son, aparentemente, los que más contribuyeron al proceso de reconstrucción. Ambos proyectos, que tuvieron un costo total de sólo US\$43 millones y rindieron importantes beneficios, fueron apropiados para el período de posguerra puesto que permitieron reconstruir el capital humano en la administración pública y restablecer la confianza del sector privado. Mediante el proyecto de asistencia técnica se formó un grupo de economistas competentes en los ministerios de hacienda y planificación y se crearon sistemas de recolección de datos. Se estableció, gradualmente, un equipo de especialistas que comprendían los cambios a corto plazo de la economía, lo cual era necesario para administrar las reformas económicas y mantener, al mismo tiempo, la estabilidad macroeconómica. El proyecto para el sector azucarero fue importante pues permitió rehabilitar el Grupo Madhvani, el principal grupo de empresas privadas del país. El retorno de este grupo a Uganda sirvió como puerta de entrada a los especialistas y el capital de Asia, que actualmente están contribuyendo a transformar la economía.

Ambos proyectos de infraestructura —para el sistema ferroviario y el sector de telecomunicaciones— incluyeron un componente de mejoramiento de la organización y la compra de equipo. El sistema de

ferrocarriles tenía un monopolio sobre el transporte del café. Esto fomentaba la ineficiencia y tenía un importante efecto negativo sobre los servicios de transporte por carretera. Una vez eliminado el monopolio, en 1993, el aumento de la actividad del transporte por carretera permitió reducir el número de entradas al sector, pues el cartel, que fue desmantelado, había mantenido un elevado nivel de costos.

Reconstrucción del capital humano y el capital social

El desempeño del Banco en los sectores sociales fue relativamente deficiente, sobre todo en lo que respecta al fortalecimiento de las instituciones de salud y educación. Durante el período de posguerra debieron aplicarse importantes reformas en el sector de la salud, si bien éstas fueron insuficientes para satisfacer las necesidades existentes. La inversión en educación también fue inadecuada, estimándose que sólo el 37% de los fondos se utilizaron en beneficio de las escuelas. Además, se dependió excesivamente de la burocracia y no se asignó un papel adecuado a las ONG.

El proyecto de reconstrucción para el norte de Uganda, iniciado en 1992, tuvo como objetivo eliminar los desequilibrios de la asistencia para la recuperación disponible en los distritos del norte del país. El proyecto ha sido criticado por sus resultados poco satisfactorios y, en general, ha sido caracterizado como “demasiado poco, demasiado tarde”. En la formulación del próximo proyecto deberán tomarse en cuenta las dificultades que conlleva la labor en una zona de conflicto y la posibilidad de incluir actividades adicionales de socorro y rehabilitación.

Inicialmente, la labor de desmovilización se retrasó por razones equivocadas (falta de seguridad de las personas), aunque más adelante se inició en un momento que se consideró oportuno si se tienen en cuenta los problemas relativos a la delincuencia. Aunque el Banco podría haber recomendado que se actuara con mayor cautela, la decisión tuvo carácter político, y es el gobierno el que debe adoptarla. No obstante, es indudable que desde el punto de vista del proceso la desmovilización fue exitosa.

En los casos en que los proyectos del Banco no se aplicaron sucesivamente, muchos de ellos fueron demasiado breves y no abarcaron el período previsto de recuperación. La recuperación de posguerra comprende dos plazos que, en el caso de Uganda, fueron claramente identificables. El primero corresponde a la duración real del período de recuperación, que normalmente hará necesarias al menos dos décadas de esfuerzo sostenido, siempre con el riesgo de que se reinicie la guerra. El segundo plazo guarda relación con las necesidades de los donantes, que pueden tener diferentes objetivos, y

está caracterizado por la aplicación de programas que no incluyen necesariamente un período extendido de recuperación. El gobierno debe observar ambos plazos, equilibrando los beneficios políticos de aplicar medidas a corto plazo para proveer seguridad y promover la confianza con la necesidad de lograr la recuperación a más largo plazo.

Mecanismos institucionales del Banco

En lo que respecta a los procedimientos y mecanismos institucionales del Banco, no se reflejó plenamente en los proyectos la necesidad de un diseño flexible y orientado al proceso. Esto se observó especialmente en los sectores sociales, donde los ministerios de educación y salud no contaron con la capacidad necesaria para asignar el gasto; además, ciertos acontecimientos perturbadores, como la descentralización y el reinicio del conflicto hicieron necesario modificar las prioridades.

Los cambios de personal en la misión residente, de jefes de proyecto y de funcionarios del gobierno también tuvieron un efecto perturbador. No todos los

funcionarios del Banco estaban familiarizados con la labor en un país en guerra ni con los sistemas internacionales de socorro y rehabilitación. Los recursos y la labor del personal se concentraron en Kampala; ello impidió, inevitablemente, que el personal se familiarizara plenamente con las ONG internacionales y locales y limitó el contacto con dichas instituciones.

Conclusión

Gracias a la estrecha colaboración entre el gobierno y la comunidad internacional y a la firme identificación del gobierno con los proyectos, la experiencia de Uganda se ha convertido en un modelo en materia de recuperación. Si bien en general el desempeño del Banco en lo relativo a la reforma y reconstrucción económica ha sido bueno, hay varios aspectos que deben ser mejorados.

Los resultados obtenidos por el Banco en los sectores sociales han sido relativamente deficientes y deben ser mejorados mediante una colaboración eficaz con las ONG, las cuales deben prepararse mejor para aplicar los programas sociales.

Précis

“The World Bank’s Experience with Post-Conflict Reconstruction: Uganda Case Study” de Alcira Kreimer y otros, Informe No. 17769, 4 de mayo de 1998. Los miembros del Directorio Ejecutivo y el personal del Banco pueden obtener este informe en la Unidad de Documentos Internos y en los centros de servicios de información regionales. El público en general puede solicitarlo al InfoShop del Banco Mundial:
Tel.: 1-202/458-5454
Fax: 1-202/522-1500
Correo electrónico: pic@worldbank.org

Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la Directora, Elizabeth Campbell-Pagé, tel.: 1-202/473-5365, fax: 1-202/522-3125, correo electrónico: ecampbellpage@worldbank.org

Por favor, dirijan todos los pedidos y consultas sobre las publicaciones al DEO, tel.: 1-202/458-4497, fax: 1-202/522-3200, correo electrónico: OED_Help_Desk@worldbank.org

Esta y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD: OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones, Conocimiento y Asociaciones (OEDPK), del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial o a sus instituciones afiliadas.