

Précis

Ofensiva en favor de la asociación: La coordinación de la ayuda y el Banco

EL BANCO MUNDIAL HA CONTRIBUIDO A LA coordinación de la ayuda internacional desde fines de los años cincuenta a través de los ampliamente conocidos grupos consultivos. Durante los cuatro últimos decenios, la naturaleza misma de la coordinación de la ayuda se ha modificado y se ha multiplicado el número y tipo de participantes involucrados, tanto del lado de los donantes como del de los receptores. Paralelamente, la eficacia en términos de desarrollo ha sido decepcionante. Ante este panorama en continuo cambio, es necesario hacer un balance y examinar las enseñanzas aprendidas con respecto al tema.

Importancia estratégica de la coordinación de la ayuda y las asociaciones

La comunidad del desarrollo internacional reconoce desde hace tiempo la contribución estratégica que la coordinación de la ayuda podría representar para la eficacia en términos de desarrollo. Las últimas tendencias, incluso, han reforzado su importancia y su potencial. Pero el flujo de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) está paralizado, los resultados del desarrollo han sido decepcionantes y los países donantes piden cada vez con mayor insistencia una rendición de cuentas más clara y mejores resultados. Al mismo tiempo, para los países de ingreso bajo la AOD continúa siendo imprescindible.

En este contexto, el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial encomendó al Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) que examinara la función y las experiencias del Banco en el área de la coordinación de la ayuda.

En concreto, se encomendaron al DEO estas dos tareas:

- Examinar los obstáculos y logros en el intento de ayudar a los países a asumir mayor responsabilidad en la coordinación de la ayuda.
- Determinar la contribución de las políticas y procedimientos del Banco a la identificación de los gobiernos con los procesos de coordinación de la ayuda en los países receptores y al desarrollo de su capacidad para llevar adelante responsabilidades anexas.

Las asociaciones y el Marco Integral de Desarrollo

Debido a que la coordinación de la ayuda involucra a cada vez más participantes, se relaciona íntimamente con la noción de asociación, promovida por el Marco Integral de Desarrollo. Lanzado en 1999, este Marco reúne a todos los participantes del proceso de desarrollo —el Estado, los organismos de ayuda multilaterales y bilate-



rales, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y la sociedad civil. Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, puestos en marcha en 2000, tratan de aplicar los principios del MID en los países que reciben créditos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF).

Principios del Marco Integral de Desarrollo

- *Titularidad del país.* Es el país, y no los organismos de asistencia, quien debe determinar los objetivos, las etapas, el calendario y la secuencia de sus programas de desarrollo.
- *Asociación con el Estado,* la sociedad civil, los organismos de asistencia y el sector privado para definir las necesidades de desarrollo y los correspondientes programas de aplicación.
- *Una perspectiva a largo plazo de las necesidades y las soluciones,* basada en consultas nacionales, que pueden a la vez suscitar un apoyo nacional sostenido.
- *Factores estructurales y sociales* abordados por igual y simultáneamente con los factores macroeconómicos y financieros.
- *Orientación hacia los resultados.* El éxito se debe juzgar en función de los progresos conseguidos en la práctica hacia un desarrollo equitativo y sostenible.

Asociaciones para evaluar la coordinación de la ayuda

El personal del Banco, funcionarios de los gobiernos receptores, organismos donantes y sus representantes en los países receptores completaron más de 130 cuestionarios. Los resultados de éstos se completaron con las aportaciones de varios talleres en los que participaron representantes del Banco y un grupo internacional de altos funcionarios de 20 países con responsabilidades de coordinación de la ayuda, tres visitas a países, entrevistas al personal del Banco y una revisión de los estudios publicados.

Conjuntamente con una evaluación del mecanismo de mesa redonda que lleva a cabo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco (DEO) y el PNUD llevaron a cabo una encuesta conjunta de organismos donantes. Las revisiones del Banco y del PNUD, junto con la experiencia del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), sirvieron de base para los debates de un Foro de Asociación para el Desarrollo, llevado a cabo en la sede de la OCDE, entre el 6 y el 8 de diciembre de 1999.

El cambiante panorama de la coordinación de la ayuda

Durante los últimos 40 años, el número de donantes bilaterales y multilaterales presentes en los foros de coordinación de la ayuda ha aumentado considerablemente: en ciertos casos, más de 50 organismos participan en algunos países receptores. Al mismo tiempo, el número de ONG que participan en el área del desarrollo también se ha elevado notablemente: se han creado dos nuevas ONG internacionales en los países miembros de la OCDE y otras ONG internacionales y locales en los países receptores.

De un total aproximado de 160 países miembros prestatarios del Banco Mundial, unos 60 participan actualmente en las reuniones de grupos consultivos convocadas y presididas por el Banco; entre esos grupos

hay varios correspondientes a países de Europa oriental, en cuyo caso la presidencia se comparte con la Unión Europea (UE). Muchas instituciones internacionales respaldan también los esfuerzos de coordinación de la ayuda. El Fondo Monetario Internacional (FMI) es un participante por derecho propio en cada grupo consultivo. EL PNUD y los países asociados actualmente convocan y presiden las reuniones de la Mesa Redonda para 20 países aproximadamente y los bancos regionales de desarrollo presiden los grupos consultivos de otros cuatro o cinco países. El CAD de la OCDE también apoya los esfuerzos de coordinación de la ayuda entre los donantes bilaterales miembros de la OCDE. El CAD asiste a las reuniones del Banco como observador, y viceversa.

Los nuevos acontecimientos regionales y mundiales, particularmente desde el final de la guerra fría, han provocado cambios en las perspectivas de los donantes y en las políticas de ayuda. Ésta ha dejado de ser un derecho: ahora se insiste más en la eficacia de su utilización. Las políticas de ayuda de los donantes han olvidado la geopolítica de la guerra fría para interesarse por el buen gobierno, la lucha contra la corrupción y los derechos humanos en los países receptores.

Marco para evaluar la coordinación de la ayuda

En el examen se evaluó la relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la coordinación de la ayuda, así como su contribución al desarrollo institucional en los países receptores. Se midió también la eficacia con que el Banco ha contribuido a la coordinación de la ayuda, para lo cual se establecieron comparaciones con parámetros de referencia establecidos por el Banco, la OCDE y el CAD. Entre éstos, se incluyen los siguientes:

- El propósito de la coordinación de la ayuda debería ser integrar la asistencia externa con las prioridades del país receptor.
- La responsabilidad por la coordinación de la ayuda debería estar a cargo de los gobiernos receptores principalmente.
- Tanto los receptores como los donantes deberían atenerse a los objetivos estratégicos y los programas de inversión.

Protagonismo del país receptor

La comunidad internacional, y en particular el Banco Mundial —recientemente a través del MID y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza—, ha reafirmado la necesidad de confiar a los países receptores el papel de *protagonista* en la preparación de sus programas de desarrollo y en la conducción del proceso de coordinación de la ayuda.

Los resultados de las políticas y la calidad institucional de cada país son elementos clave para conseguir un entorno favorable al desarrollo; también son importantes en ese sentido el compromiso y la capacidad institucional del país (Gráfico 1). La experiencia señala que una capacidad institucional elevada y un firme compromiso por parte del país se asocian generalmente con mecanismos de coordinación de la ayuda *impulsados por el país* y deberían promover el desarrollo con mayor eficacia que los dispositivos impulsados por el donante. Por el contrario, mientras más débil sean el compromiso y la capacidad institucional del país, mayores serían las presiones en favor de una coordinación de la ayuda *promovida por los donantes*, en pro de una mayor eficacia en términos de desarrollo. En ausencia de uno de los dos elementos el resultado probable sería el *patrocinio conjunto* de la coordinación de la ayuda.

La coordinación de la ayuda por los países se puede mejorar fortaleciendo el compromiso del país y/o su capacidad institucional, pero también influyen el número y orientación de los organismos donantes y de los proyectos (Gráfico 2). Cuando los donantes son relativamente pocos y están claramente orientados al desarrollo, las condiciones para lograr coordinación a cargo del país son favorables. La situación se complica a medida que aumenta el número de donantes y de proyectos. Además, conforme aumenta la importancia de los objetivos distin-

Gráfico 1: Características del país y coordinación de la ayuda

Capacidad institucional	Compromiso del país	
	Alto	Bajo
Alta	Orientada al país	Patrocinio conjunto
Baja	Orientada al país (con fortalecimiento institucional)	Orientada al donante

Gráfico 2: Características de la asistencia para el desarrollo y el contexto de la coordinación de la ayuda

Número de donantes y organismos	Orientación hacia el desarrollo	
	Alto	Bajo
Bajo	Favorable	Relativamente difícil
Alto	Difícil	Muy difícil

tos del desarrollo —intereses económicos de los donantes, por ejemplo—, se hace más problemática la coordinación eficaz a cargo del país.

Puntos de vista de las partes interesadas acerca de la coordinación de la ayuda

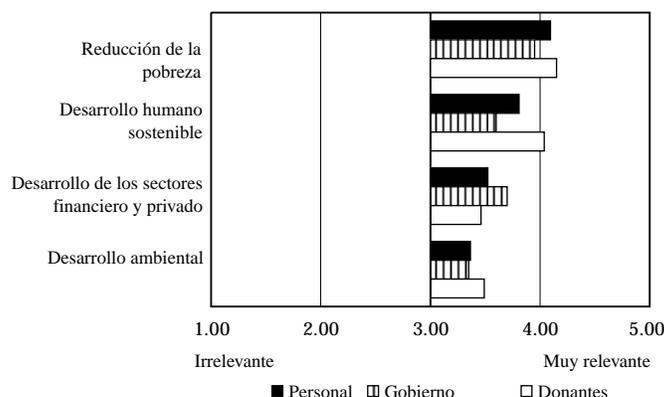
Compromiso y papel del gobierno receptor

A diferencia de los puntos de vista del gobierno y de los donantes locales, las respuestas de los encuestados por el personal del Banco fueron en general neutrales acerca del grado de responsabilidad que deben asumir los gobiernos con respecto a la coordinación de la ayuda tanto a nivel central como local. El personal del Banco considera que a menudo los gobiernos receptores carecen de la capacidad para realizar las funciones de coordinación de la ayuda y/o prefieren que el Banco asuma el papel principal. Aun así, muchos gobiernos adoptan ahora un papel más importante en ese proceso —por ejemplo, convocando y presidiendo las reuniones locales, estableciendo temarios y participando más activamente en los estudios analíticos iniciales que contribuyen directa o indirectamente a la coordinación de la ayuda. En otros países, sin embargo, la responsabilidad principal de las reuniones de coordinación de la ayuda sigue estando en manos del Banco.

Aunque estos avances demuestran que se ha logrado progresar, en general se considera que el Banco continúa siendo el elemento dominante en el proceso. Varios donantes y países receptores siguen valorando positivamente la función del Banco y su eficacia en la coordinación de la ayuda.

Se solicitó a los encuestados que evaluaran la relevancia de las actividades de coordinación de la ayuda con respecto a cuatro objetivos de desarrollo reconoci-

Gráfico 3: Relevancia de las actividades de coordinación de la ayuda



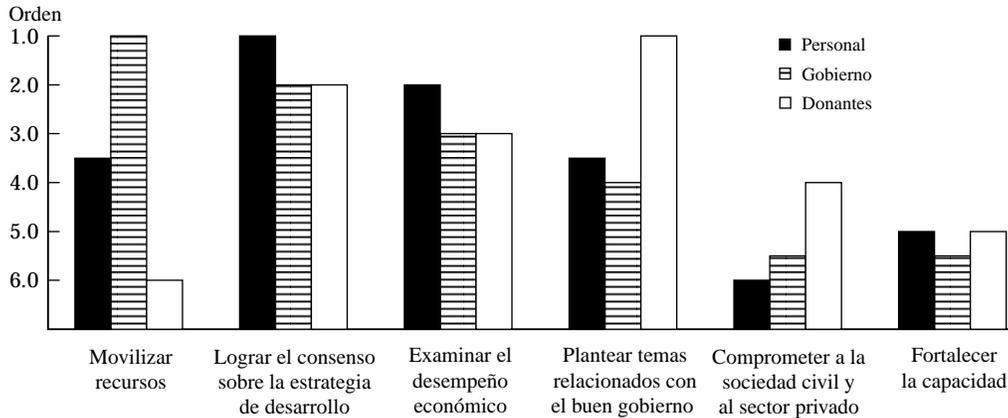
dos. La reducción de la pobreza resultó ser el objetivo más votado (véase el Gráfico 3).

Amplitud de la participación

La intervención de las partes no gubernamentales —el sector privado y las ONG— en los procesos de coordinación de la ayuda es un tema que ha merecido cada vez mayor atención y debate. En la mayoría de los casos, esa participación se produce en el contexto de las actividades formales de coordinación, principalmente antes y después de las reuniones de los grupos consultivos. En algunos países, la participación de las organizaciones no gubernamentales, especialmente en las reuniones de los grupos consultivos, suscita polémicas y hasta rechazo. Un tema de debate permanente es la dificultad para elegir un número reducido de representantes, sobre todo por la gran diversidad de elementos dentro de la sociedad civil.

Las opiniones de las partes interesadas sobre la integración de entes no gubernamentales en el proceso de coordinación de la ayuda no siempre coinciden. La participación de estos sectores resulta más importante para los donantes locales que para el personal del Banco o para los encuestados de los países receptores. En una conferencia celebrada como parte del proceso de examen, tras acalorados debates la mayoría de los participantes que representaban a gobiernos receptores llegaron a las siguientes conclusiones acerca de la participación de la sociedad civil en la coordinación de la ayuda:

- A pesar de las diferencias en el tamaño relativo, la composición y las tradiciones de la sociedad civil entre los países, se debería incitar a los gobiernos a que experimenten con una serie de medidas para involucrar a la sociedad civil en la fijación de prioridades y en la coordinación de la ayuda.
- La participación de la sociedad civil trae consigo tanto riesgos como oportunidades. Entre los riesgos se cuentan la posibilidad de manipulación internacional y los retrasos en la toma de decisiones y la ejecución debido al prolongado proceso de consulta. Entre las ventajas se cuentan el consenso, que a su vez favorece el apoyo de la sociedad a las reformas necesarias, el mayor empeño en la aplicación y una mayor transparencia.

Gráfico 4: Objetivos de la coordinación de la ayuda

- El compromiso de los donantes con la sociedad civil local debe crearse con la cooperación, presencia y participación del gobierno, y no independientemente de él.

El Banco ha prestado mucha más atención a la cooperación con la sociedad civil, particularmente con las ONG, y con el sector privado durante los últimos años. Demuestra todavía una actitud indecisa y experimental en lo que se refiere a la búsqueda activa de una mayor participación de esos grupos en la coordinación de la ayuda. La eficacia del Banco en las consultas con la sociedad civil previas a las reuniones recibió las calificaciones más bajas dentro de un serie de aspectos relativos al apoyo del Banco a la coordinación de la ayuda.

Programas y lugares de encuentro

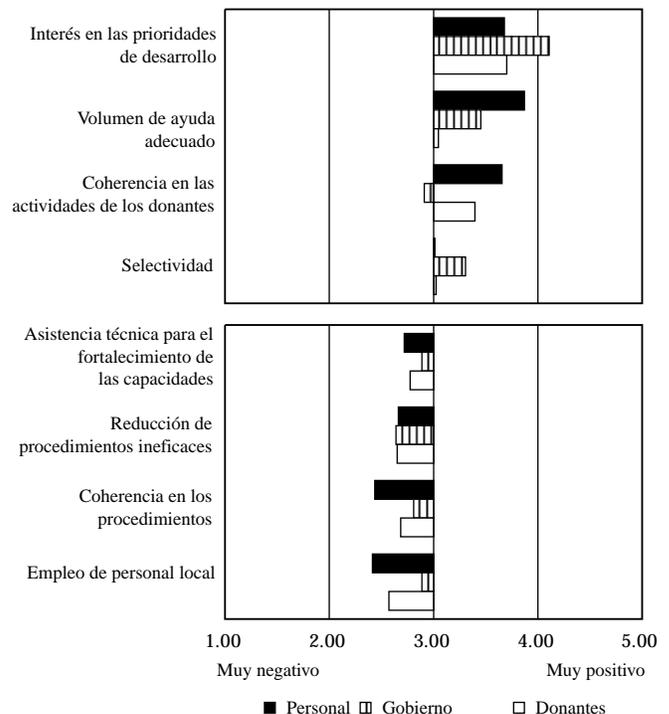
El tema central de los primeros foros para la coordinación de la ayuda, la movilización de ayuda, se ha ampliado y ahora incluye la armonización de las políticas de los donantes con las prácticas, la negociación de las reformas en la política económica a niveles macroeconómico y sectorial, y, más recientemente, la concertación del diálogo acerca de una gran variedad de temas relacionados con el desarrollo. Sin embargo, como se observa en el Gráfico 4, los participantes no están de acuerdo con respecto a los objetivos y los temas de coordinación de la ayuda.

Con respecto a los lugares donde se llevan a cabo las reuniones, mientras que la mayoría de las del grupo consultivo presididas por el Banco Mundial todavía se celebran en las capitales de los países donantes, generalmente en París, 16 reuniones se realizaron en los países receptores entre 1996 y 1999. Las opiniones entre los participantes son variadas, aunque en general se inclinan por los países receptores, mostrando cierta preferencia por la rotación de lugares. Los tres grupos de participantes concuerdan en que el fortalecimiento del compromiso y el control del gobierno son las mayores ventajas de las reuniones de grupos consultivos en el país. Al mismo tiempo, también consideran importantes la necesidad de un mayor control público y la colaboración con la sociedad civil y el sector privado. Los encuestados de organismos públicos advirtieron que no era necesariamente mejor celebrar las reuniones de coordinación ni dentro ni fuera del país en cuestión, aunque el avance hacia una mayor identificación de los gobiernos con el proceso de coordinación de la ayuda podría significar también que aumenta el número de grupos consultivos en el país receptor.

Opiniones de los participantes acerca de la eficacia, los resultados y los productos

La prueba definitiva de la eficacia de cualquier instrumento de ayuda, incluida la coordinación de la ayuda, es el resultado que produce en el terreno. Aunque es claramente difícil atribuir los resultados del desarrollo a la coordinación de la ayuda cuando hay otras tantas posibles influencias que intervienen, el tema de la atribución es importante.

Las partes interesadas formulaban valoraciones medias positivas acerca de los efectos de las actividades de coordinación de la ayuda en los objetivos de reducción de la pobreza, desarrollo de los sectores financiero y privado, desarrollo sostenible y desarrollo ambiental. Sin embargo, si se analizan las calificaciones, se aprecia un panorama diferente. Al calificar el impacto sobre la reducción de la pobreza, por ejemplo, la mitad de los encuestados del Banco y tres cuartos de los donantes locales dijeron que había sido nulo o, en el caso de un gobierno y 11 donantes, negativo.

Gráfico 5: Resultados de la coordinación de la ayuda

Los resultados de la coordinación de la ayuda recibieron calificaciones positivas con respecto a la reforma de las políticas y la movilización de recursos pero fueron muy inferiores en el caso del desarrollo de la capacidad institucional.

Las opiniones de las partes interesadas presentaban fuertes discrepancias en el caso de preguntas sobre la capacidad de la coordinación para lograr que el apoyo de los donantes sea más coherente con las prioridades de desarrollo nacionales. Según los encuestados el efecto de la coordinación sobre la selectividad —es decir, sobre la búsqueda de ventajas comparativas por parte de los donantes— había sido prácticamente nulo. Los tres grupos fueron moderadamente negativos en sus respuestas con respecto al impacto de la coordinación en la armonización entre los procedimientos y prácticas de los donantes (véase el Gráfico 5).

Los costos de una coordinación deficiente

La coordinación de la ayuda ha producido un síndrome de bombardeo de ayuda en varios países que dependen fuertemente de ella. Se trata de una consecuencia involuntaria de la falta de coordinación, que se produce cuando el volumen de recursos y el número de donantes, actividades y procedimientos sobrepasan la capacidad del gobierno para planificar, presupuestar, administrar, supervisar y evaluar el proceso. Una coordinación deficiente también puede debilitar la capacidad institucional—mediante el uso de unidades de administración de proyectos desvinculadas de los ministerios técnicos para ejecutar proyectos independientes, por ejemplo. Los donantes también reducen el valor de la ayuda cuando exigen que los bienes y servicios financiados por ellos se adquieran en su propio país. Se estima que la ayuda vinculada ha reducido su valor un 25% aproximadamente.

Los costos y beneficios relativos de la coordinación de la ayuda

Entre los posibles beneficios de una coordinación mejorada se incluyen unos resultados más positivos y unos efectos en términos de desarrollo más duraderos. En el Gráfico 6 pueden verse los beneficios y costos aparentes de los esfuerzos de coordinación por parte de los donantes y los receptores. Parece deducirse que los participantes deberían realizar primero los esfuerzos de menor costo para poder establecer una base sólida que les permita abordar las dificultades que representan mayor costo pero también mayor beneficio.

Problemas de sostenibilidad

Existen dos aspectos relacionados con el tema de la sostenibilidad y la coordinación de la ayuda: la sostenibilidad de los esfuerzos de coordinación en sí mismos y la eficacia con que la coordinación de la ayuda permite abordar los problemas relativos a la sostenibilidad general del desarrollo. Ha habido problemas de intercambio de información por ambas partes: por un lado, los representantes del gobierno señalan la dificultad de obtener información acerca de actividades en curso o futuras de los donantes; por el otro, los donantes señalan la falta de información acerca de los presupuestos y cuentas públicas. Hay también quienes lamentan que la coordinación de la ayuda se ha reducido básicamente al intercambio de infor-

Directora: Elizabeth Campbell-Pagé

Editora: Caroline McEuen

Diseño gráfico: Kathy Strauss

Adjunta: Juicy Qureishi-Huq

FORMULARIO PARA SOLICITAR EJEMPLARES DE OED PRÉCIS

► *Précis* se distribuye sin cargo. Comuníquese con el Centro de Consultas del DEO, por teléfono 1-202/458-4497 o envíe este formulario por fax 1-202/522-3125. También puede enviar su pedido por correo electrónico a: eline@worldbank.org

► Envíe por correo este formulario a:

Précis-OEDPK, World Bank

1818 H St., N.W.

Washington, D.C. 20433, EE.UU.

Cantidad	Título	Précis No

► Por favor, sirvase incluirme en la lista de correo de *Précis*

NOMBRE _____

Dirección _____

Ciudad _____ Estado / provincia _____

Código Postal _____ País _____

Teléfono _____

► Para pedidos de gran envergadura, sirvase comunicarse con el InfoShop del Banco Mundial por teléfono (1-202/458-5454), fax (1-202/522-1500) o correo electrónico books@worldbank.org

► Ésta y otras publicaciones del DEO están disponibles en Internet, en <http://www.worldbank.org/html/oed>

► Para solicitar alguno de nuestros libros, por favor comuníquese con: The World Bank Fulfillment Center

PO Box 960

Herndon, VA 20172-0960, EE.UU.

Tel: 1-703/661-1580

Fax: 1-703/661-1501

Internet: <http://www.worldbank.org>

En la página electrónica del Banco Mundial, seleccione "publications".
e-mail: books@worldbank.org

DECLINACIÓN DE RESPONSABILIDAD: OED *Précis* es obra de la Unidad de Extensión y Divulgación, Grupo de Asociaciones y Conocimientos, Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal y editores de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial, sus instituciones afiliadas o sus Directores Ejecutivos.

Précis recientes del DEO

- 200 La evaluación de los aspectos relativos al género y el desarrollo en el Banco Mundial
- 199 La creación de un mejor sistema de transporte en Ghana
- 198 Extensión agrícola: La experiencia de Kenya
- 197 hacia una estrategia de desarrollo integral
- 196 La evaluación y el desafío del desarrollo
- 195 Evaluaciones de la pobreza: Cómo conseguir una mayor repercusión
- 194 Involuntary Resettlement: The Large Dam Experience
- 193 Alianza para la educación en Jordania
- 192 Bolivia - La reforma del sector eléctrico de Bolivia
- 191 Bangladesh: La formación de alianzas ha contribuido al progreso
- 190 Indonesia - El transporte en Indonesia
- 189 La atención de la salud en Brasil: el tratamiento de situaciones complejas
- 188 Health Care in Mali: Building on Community Involvement
- 187 Health Care in India: Learning from Experience
- 186 Global Health: Meeting the Challenge
- 185 Aid Coordination and Post-Conflict Reconstruction: The West Bank and Gaza Experience
- 184 Land Administration and Rural Development: Two Cases from Thailand
- 183 Monitoring and Evaluation Capacity Development in Africa
- 182 Sub-Saharan Africa: Lessons from Four Sectors
- 181 Grassroots Pastoral Organizations in Mauritania
- 180 Capacity Building in the Agricultural Sector in Africa

Précis aussi disponible en français

@ <http://www.worldbank.org/html/oed>

Précis en español también disponible

@ <http://www.worldbank.org/html/oed>

Serie de estudios del DEO

- 1999 Annual Review of Development Effectiveness
- Agricultural Extension: The Kenya Experience
- Developing Towns and Cities: Lessons from Brazil and the Philippines
- Evaluation and Development: The Institutional Dimension (Transaction Publishers)
- Financial Sector Reform: A Review of World Bank Assistance
- Financing the Global Benefits of Forests: The Bank's GDF Portfolio and the 1991 Forest Strategy
- India: The Dairy Revolution
- Investing in Health: Development Effectiveness in the Health, Nutrition, and Population Sector
- Nongovernmental Organizations in World Bank-Supported Projects
- Poverty Reduction in the 1990s: An Evaluation of Strategy and Performance
- The World Bank Forest Strategy: Striking the Right Balance
- The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction

Serie del DEO en varios idiomas

- Assessing Development Effectiveness: Evaluation in the World Bank and the International Finance Corporation
- Appréciation de l'efficacité du développement: L'évaluation à la Banque mondiale et à la Société financière internationale*
- Determinar la eficacia de las actividades de desarrollo: La evaluación en el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional*
- Côte d'Ivoire Revue de l'aide de la Banque mondiale au pays*
- Philippines: From Crisis to Opportunity
- Filipinas: Crisis y oportunidades*

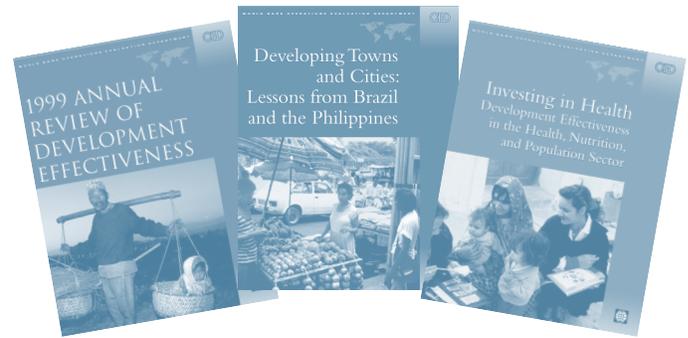


Grafico 6: Beneficios y costos relativos de la coordinación de la ayuda

<i>Costo para los donantes</i>	<i>Beneficio para los receptores</i>	
	<i>Bajo</i>	<i>Alto</i>
<i>Alto</i>		<ul style="list-style-type: none"> ■ Desvinculación de los proyectos ■ Desvinculación de ayuda a la importación ■ Contribuciones no consignadas al Fondo Común ■ Procedimientos comunes de adquisición y desembolso ■ Mayor selectividad (ventaja comparativa)
<i>Bajo</i>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ciclos de presupuesto comunes ■ Mejor intercambio de información 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Misiones conjuntas ■ Contribuciones consignadas al Fondo Común ■ Mayor armonía con las prioridades del país

mación y que todos los participantes necesitan progresar hasta llegar al nivel de una coordinación estratégica. Con respecto a la sostenibilidad del desarrollo en general, las reuniones de coordinación de la ayuda no parecen ser tan eficaces para tratar temas como el de los costos recurrentes de los proyectos.

Otro elemento de la sostenibilidad está relacionado con el desarrollo institucional. El historial general de la asistencia de los donantes para las capacidades de fortalecimiento del manejo y la coordinación de la ayuda ha sido mediocre, por no decir deficiente. Tanto los donantes como los receptores se quejan de que la asistencia técnica es de mala calidad y está impulsada por la oferta. En la actualidad, se han puesto en marcha ciertas medidas, especialmente en Asia Central y en África, para mejorar la administración de la ayuda institucional y la capacidad de coordinación.

Procesos e instrumentos del Banco

Existe una leve tendencia hacia un análisis más profundo de la coordinación de la ayuda en las estrategias de asistencia a los países, aunque la mayoría de estas estrategias continúan siendo poco eficaces para corregir la falta de capacidad del país para la coordinación de la ayuda, el apoyo de los donantes para el fortalecimiento de la capacidad y la armonización de los procedimientos de los donantes. Las estrategias al menos indican que las misiones residentes han tenido un efecto positivo en la coordinación de la ayuda. La descentralización ha favorecido la coordinación, aunque ésta se haya centrado más en proyectos específicos que en programas generales. Los programas de sector y otras iniciativas relacionadas constituyen importantes "laboratorios de aprendizaje" que en varios casos están asociados con un concepto de coordinación más eficaz e impulsada por los países. Las autoridades de los gobiernos receptores también desearían que el personal del Banco y de los donantes estuviera preparado para coordinar la ayuda de manera eficaz.

Principales resultados y conclusiones

Impedimentos generales a la coordinación de la ayuda gestionada por el país

- Muchos países carecen de la capacidad —o el compromiso— para asumir una función de dirección.

- Los donantes consideran que la falta de capacidad de administración financiera de los receptores constituye un impedimento sustancial para afrontar los costos y riesgos de armonizar los procedimientos. Sin embargo, los gobiernos receptores señalan que la armonización de las políticas y procedimientos de los donantes es lo primero que tienen que hacer los donantes para mejorar la coordinación.
- Existen pocos ejemplos de medidas de coordinación de la ayuda que hayan llevado a una mayor selectividad de los donantes, y tras varios años de debates no se ha avanzado prácticamente en la reducción de los gravosos costos de transacción correspondientes a la entrega de ayuda.
- Por lo general, las medidas de los donantes para reforzar el manejo de la ayuda y la capacidad de coordinación de los donantes han sido costosas, impulsadas por la oferta y, en definitiva, ineficaces. Se considera que las actividades de coordinación de la ayuda tienen poco o ningún efecto positivo sobre la capacidad de los países.
- Algunos donantes ven poca o ninguna conexión entre una mejor coordinación de la ayuda y una subida de los niveles de ayuda globales. Si hubiera esa relación, los países donantes estarían alentando a los gobiernos receptores a superar las dificultades políticas que entrañan las reformas necesarias para mejorar su capacidad.
- Por último, si los donantes desean que los países receptores tomen el control de la coordinación de la ayuda, deberían considerar los obstáculos vinculados a actitudes personales: más de la mitad de los funcionarios del Banco y los representantes locales de los donantes se mostraron indiferentes u opuestos al traspaso de la dirección a los receptores.

Conclusiones sobre la función del Banco Mundial

La contribución del Banco a conseguir una coordinación de la ayuda impulsada por los países ha sido irregular. En el lado positivo, los donantes y los receptores reconocen los esfuerzos del Banco para: i) promover la participación activa del país en la planificación y preparación de medidas relacionadas con la coordinación de la ayuda; ii) apoyar los programas de desarrollo sectorial y la armonización de las actividades de

los donantes; iii) fortalecer las misiones residentes, y iv) apoyar la expansión de foros locales para la coordinación de la ayuda en algunos países. Pero los problemas continúan: no ha habido suficientes consultas en las visitas del personal del Banco ni un uso continuo de las unidades de ejecución de proyectos. Si bien parece que las relaciones han mejorado recientemente, siguen existiendo algunas tensiones entre el Banco y el PNUD con respecto a las funciones de coordinación de la ayuda sobre el terreno.

Recomendaciones: mayor protagonismo de los países en la coordinación de la ayuda

Política del Banco

A fin de hacer compatibles sus políticas con los principios del MID asociación, identificación y orientación hacia los resultados, el Banco debería elaborar nuevas políticas operacionales para la coordinación de la ayuda. Estas políticas, complementadas con los nuevos procedimientos y prácticas recomendadas, podrían conseguir, entre otros, los siguientes objetivos:

- Demostrar que el Banco tiene por norma apoyar la gestión y coordinación nacional de la ayuda.
- Resaltar la asociación y la colaboración en el país de todos los participantes, sean del gobierno o no.
- Utilizar la capacidad demostrada de colaborar con los asociados como criterio para el nombramiento y evaluación del desempeño de los directores de operaciones.
- Utilizar las unidades de ejecución de los proyectos sólo en circunstancias excepcionales o cuando no haya una alternativa viable, y comprometerse con un plan supervisable de retirada gradual.

Estrategias para un mayor protagonismo de los países

Todo grupo encargado de un país o departamento del Banco que apoye la coordinación de la ayuda debería colaborar con el gobierno y otros interesados en el desarrollo para formular una estrategia que ayude al país a asumir una función rectora. Tales estrategias demostrarían de qué manera el Banco y otros asociados ayudarían al gobierno a:

- Fortalecer su capacidad de gestión y coordinación de la ayuda.
- Concertar con los donantes acuerdos de asociación en que se especifiquen las obligaciones mutuas y las responsabilidades exclusivas.
- Diseñar de común acuerdo procedimientos y principios de coordinación.
- Presentar un plan para las misiones conjuntas de seguimiento y evaluación con otros donantes para reducir los obstáculos a la iniciativa de los países.

Compromiso mundial con los donantes para una asociación impulsada por los países

Se requeriría la colaboración real entre los donantes a nivel mundial.

- El Banco debería colaborar estrechamente con el PNUD, los miembros del CAD-incluida la UE-y los bancos regionales de desarrollo para establecer un entendimiento común y un compromiso para formar asociaciones en los países.
- Dada la necesidad de fortalecimiento de la capacidad para que los países tomen realmente la iniciativa, el Banco debería trabajar en conjunto con el PNUD y otros asociados con experiencia en esta materia para formular un concepto coordinado de desarrollo de la capacidad.
- El Banco debería mantener su apoyo a la armonización de los procedimientos y las políticas de los donantes entre los bancos multilaterales de desarrollo y en los programas sectoriales, y también ofrecer asistencia analítica para los esfuerzos similares del CAD de la OCDE.

Seguimiento del progreso

El seguimiento es fundamental para identificar las dificultades y para informar sobre los progresos. Conjuntamente con sus asociados, el Banco debería formular un número limitado de indicadores que permitan la evaluación comparativa y seguimiento de los progresos hacia la coordinación de la ayuda por los mismos países.

Capacitación y desarrollo

El Instituto del Banco Mundial y las regiones deberían revisar los programas de capacitación y desarrollo para el personal y los clientes, velando por que se impartan las técnicas necesarias de coordinación de la ayuda, en particular las capacidades de negociación, promoción y escucha.

Respuesta del Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo

EL COMITÉ SOBRE LA EFICACIA EN TÉRMINOS DE desarrollo recibió con beneplácito el informe y el hecho de que se hubiera preparado paralelamente al informe del PNUD sobre la coordinación de la ayuda. Los miembros ratificaron las conclusiones y recomendaciones. Tomaron nota de los logros conseguidos en la manera de concebir las asociaciones desde que el DEO comenzó sus tareas, y en particular el Marco Integral de Desarrollo, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y otras iniciativas. El Comité recaló la importancia de considerar las conclusiones y recomendaciones del informe en un contexto más amplio, con el objetivo general de reducir la pobreza. Los miembros indicaron que ahora existe la posibilidad de lograr importantes mejoras en la coordinación de la ayuda, con especial hincapié en un enfoque estratégico mundial y un esfuerzo complementario por concertar acuerdos de asociación y desarrollo de la capacidad en los países.

► Este *Précis* está basado en *The Drive to Partnership: Aid Coordination and the World Bank*, by John Eriksson, 16 de noviembre de 1999. Los miembros del Directorio Ejecutivo y el personal del Banco pueden obtener el informe en la Unidad de Documentos Internos y en los centros de servicios de información regionales; el público en general puede solicitarlo al World Bank InfoShop. www.worldbank.org/html/oed

