

# EMPODERAMIENTO Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA

24800

Libro de consulta

Ed tado por  
DEEPA NARAYAN



Banco Mundial

Alfaomega

24800

ECONOMÍA INTERNACIONAL

24800

24800

EMPODERAMIENTO Y REDUCCIÓN  
DE LA POBREZA  
Libro de consulta

DEEPA NARAYAN

**Banco Mundial**

 **Alfaomega**



This Work was originally published by the World Bank in English as *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*. This Spanish language edition is not an official World Bank translation. The World Bank does not guarantee the accuracy of the Work and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

Este trabajo fue publicado por el Banco Mundial en inglés como *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*. Esta edición en castellano no es una traducción oficial del Banco. El Banco no garantiza la precisión del trabajo y no acepta responsabilidad en cualquier consecuencia de su interpretación o uso.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas en este estudio son enteramente del autor y no deben ser atribuidos de manera alguna al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas, a los miembros de su Junta de Directores, o a los países que ellos representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo.

Las fronteras, los colores y los nombres que aparecen en los mapas de este volumen no denotan, por parte del Banco Mundial, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios ni aprobación o aceptación de tales fronteras.

Título original: *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*  
Publicado por el Banco Mundial

Copyright © 2002 The International Bank for Reconstruction  
and Development The World Bank  
Banco Internacional de Reconstrucción  
y Fomento / Banco Mundial  
1818 H Street, N.W.,  
Washington, D.C. 20433, USA.  
Todos los derechos reservados

Para esta edición:

© 2002 Banco Mundial en coedición  
con Alfaomega Colombiana S. A.  
Primera edición: septiembre de 2002

ISBN: 958-682-419-5

© 2002 ALFAOMEGA GRUPO EDITOR, S.A. de C.V.  
Pitágoras 1139, Col. Del Valle, 03100 México, D.F.

Traducción: Teresa Niño Torres  
Diseño de cubierta: Tomoko Hirata, Banco Mundial GSDPG  
Edición y diagramación: Alfaomega Colombiana S.A.  
Impresión y encuadernación: Quebecor World Bogotá

**Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia**

# CONTENIDO

PREFACIO	vii
AGRADECIMIENTOS	viii
SIGLAS Y ABREVIATURAS	ix
RESUMEN EJECUTIVO	xi

## Primera parte

### EMPODERAMIENTO Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Capítulo 1	
INTRODUCCIÓN	3
1. Empoderamiento y efectividad del desarrollo	4
2. El papel del Banco Mundial	12
Capítulo 2	
¿QUÉ ES EMPODERAMIENTO?	15
1. Definición de empoderamiento	15
2. Cuatro elementos de empoderamiento	20
3. Marco de empoderamiento	25
4. El empoderamiento en contexto: las condiciones varían	26
Capítulo 3	
APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE EMPODERAMIENTO	31
1. Acceso a servicios básicos	32
2. Gobernación local mejorada	39
3. Gobernación nacional mejorada y reforma macroeconómica	45
4. Desarrollo de mercados en favor de los pobres	52
5. Acceso a la justicia y a ayuda legal	70
CAPÍTULO 4	
LECCIONES APRENDIDAS	73
REFERENCIAS Y DOCUMENTOS DE BASE	79

## Segunda parte

### HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS

I.	TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES COMO HERRAMIENTA PARA EL EMPODERAMIENTO	95
II.	EMPODERAMIENTO Y ESTRATEGIA DE ASISTENCIA A PAÍSES, DEL BANCO MUNDIAL, PARA INDONESIA	121
III.	EMPODERAMIENTO EN EL PROGRAMA DE ASISTENCIA A PAÍSES, EN VIETNAM	131
IV.	MIRADA AL PORTAFOLIOS DE PERÚ A TRAVÉS DE LALENTE DEL EMPODERAMIENTO	137
V.	MECANISMOS DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EN PRÉSTAMOS PARA AJUSTES PROGRAMÁTICOS Y ESTRUCTURALES	143
VI.	ELABORACIÓN PARTICIPATIVA DE PRESUPUESTOS	163
VII.	REVELACIÓN DE INFORMACIÓN	175
VIII.	ESTRATEGIAS DE DESCENTRALIZACIÓN PARA EL EMPODERAMIENTO	195
IX.	DESARROLLO IMPULSADO POR LA COMUNIDAD - CDD	205
X.	EMPODERAMIENTO EN LA EDUCACIÓN	227
XI.	INNOVACIONES INSTITUCIONALES PARA APOYAR MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS	243
XII.	INNOVACIONES INSTITUCIONALES EN SERVICIOS FINANCIEROS PARA LOS POBRES	253
XIII.	ORGANIZACIONES DE LA GENTE POBRE	265
XIV.	REFORMA LEGAL Y JUDICIAL	281
XV.	REVISIONES INSTITUCIONALES Y DE GOBERNACIÓN	293
XVI.	TARJETAS DE REPORTE CIUDADANO	305
XVII.	ENCUESTAS DEL BANCO MUNDIAL SOBRE CORRUPCIÓN	315
XVIII.	ENCUESTAS DE RASTREO DEL GASTO PÚBLICO	325
XIX.	ENCUESTAS A LA EMPRESA PRIVADA SOBRE EL AMBIENTE EMPRESARIAL	333
XX.	DIAGNÓSTICOS PARTICIPATIVOS DE POBREZA	341

## PREFACIO

Este libro nació del *Informe de Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la Pobreza*, el cual identificó oportunidad, empoderamiento y seguridad como áreas de enfoque cruciales en el diseño y la ejecución de estrategias de reducción de la pobreza. Desde ese momento el carácter central del empoderamiento para la efectividad del desarrollo ha sido reconocido en el Marco Estratégico del Banco Mundial, que identifica el empoderamiento de la gente pobre y la inversión en sus prioridades como una de dos áreas prioritarias de apoyo del Banco a los países clientes. Este libro destaca el pensamiento actual del Banco sobre empoderamiento para mejorar la efectividad del desarrollo.

En todo el mundo, 2.800 millones de personas, casi la mitad de la población mundial vive con menos de US\$2 diarios. A menos que exploremos los recursos y capacidades de los propios pobres –expandiendo su libertad de elección y acción y respaldando sus esfuerzos por salir de la pobreza– la cantidad de gente pobre sólo continuará incrementándose y el impacto de la pobreza en su vida sólo empeorará. La influencia de la pobreza en la vida de los pobres es multidimensional, no simplemente por ingresos y oportunidades limitados, sino también por la falta de servicios de educación y salud, condiciones de vida antihigiénicas, hambre, agotamiento, enfermedad, inseguridad, indiferencia, abuso y una multitud más de aspectos. Reducir la pobreza implica no solamente crecimiento de base amplia y gobernación mejorada a nivel nacional, sino también respaldo a enfoques de la base hacia arriba, que se concentren en los pobres y en sus papeles y experiencias en el proceso de desarrollo. Implica incrementar los recursos dedicados a esta meta, al mismo tiempo con un uso más responsable de esos recursos. Es más, implica enfoques de desarrollo que sean sostenibles, de manera que los programas y políticas destinados a mejorar la vida de la gente hoy, no pongan en peligro su vida ni la de sus hijos mañana. En pocas palabras, empoderamiento significa cambiar no únicamente lo que hacemos sino la forma en que lo hacemos.

Esperamos que este libro de consulta sea útil para profundizar tanto en nuestra comprensión como en nuestra aplicación de un enfoque del empoderamiento para la

reducción de la pobreza. Éste marca el comienzo de una colección de experiencias que evolucionarán con nuestro aprendizaje sobre el terreno. Acogemos sus comentarios y aportes a este trabajo en marcha.

*Gobind Nankany*

Vicepresidente

Reducción de la pobreza y

Manejo Económico

*Ian Johnson*

Vicepresidente

Desarrollo Ambiental y

y Socialmente Sostenible

## AGRADECIMIENTOS

Este documento fue escrito por Deepa Narayan, consejero superior de PREM bajo el liderazgo de Nicholas Stern, primer vicepresidente y economista jefe, y Gobind Nankani, vicepresidente de PREM, con la guía conjunta de John Page, director del Grupo Reducción de la Pobreza (Poverty Reduction Group), y Steen Jorgensen, director de Desarrollo Social, todos del Banco Mundial en Washington, D.C.

El libro fue preparado a raíz de amplias discusiones desde febrero de 2001, sobre el marco del empoderamiento y las acciones estratégicas que deberían ser respaldadas por el Banco Mundial a nivel de país, incluidas consultas con más de 700 personas del Banco y externas a él. Entre esas personas se cuentan funcionarios gubernamentales, funcionarios del Banco, representantes de otros donantes, y miembros de la sociedad civil de Indonesia, Filipinas y Vietnam, así como personal de ADB, WHO, IUCN y UNHCHR. Discusiones ulteriores del marco tuvieron lugar dentro del Banco, así como en el taller regional sobre empoderamiento patrocinado por el WBI y llevado a cabo en Hungría con participantes de nueve países de Europa oriental. Un segundo taller regional, organizado por la región LAC y desarrollado en Perú, proveyó retroalimentación adicional. El marco también fue discutido con asesores externos sobre cultura y empoderamiento. Asimismo, el documento se benefició de su discusión con la Junta de Desarrollo Social y de Diálogos de Desarrollo sobre Ataque a la Pobreza, tanto regionales como para países específicos, también organizados por el WBI, que incluyeron una discusión de toda una semana sobre empoderamiento en África, América Latina y Asia oriental. También se obtuvo provechosa retroalimentación de los participantes en dos reuniones de revisión general del Banco, presididas por Nick Stern.

Otras fuentes de enriquecimiento para el marco fueron discusiones con: Nisha Agrawal, Jehan Arulpragasam, Tamar Manuelyan Atnic, Kathy Bain, Lynn Bennett, Hans Binswanger, Anis Dani, Paula Donovan, David Ellerman, Norman Hicks, Michael Klein, Alexandre Marc, Shana Riza, Jean-Louis Sarbib, Sudhir Shetty, Veena Siddharth, Michael Walton y Roberto Zaghera.

Aportes en términos de investigación básica fueron proporcionados por Laura Bures, Radha Seshagiri y Talat Shah. Bryan Kurey hizo la coordinación. Las secciones sobre herramientas y prácticas fueron preparadas por funcionarios del Banco Mundial.

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACDI	Asociación Canadiense para el Desarrollo Internacional. En inglés, CIDA
ATM	Automatic Teller Machine. <i>Cajero automático</i>
BEEPS	Business Environment and Enterprise Performance Survey. <i>Encuesta de Medio Ambiente y Desempeño Empresarial</i>
CAS	Country Assistance Strategy. <i>Estrategia de Asistencia a Países</i> (Banco Mundial)
CDD	Community-driven development. <i>Desarrollo impulsado por la comunidad</i>
CDI	<i>Comité para la Democracia en Tecnología de la Información</i> (Brasil)
CGAP	Consultative Group to Assist the Poorest. <i>Grupo de consulta para asistir a los más pobres</i> (India)
CMU	Country Management Unit. <i>Unidad de Manejo de Países</i>
CPRR	Country Portfolio Performance Review. <i>Revisión de desempeño de cartera por país</i>
CPRGS	Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy. <i>Estrategia Comprehensiva de reducción de la pobreza y crecimiento</i> (Vietnam)
DEC	Development Economics Vice Presidency. <i>Vicepresidencia de Economía del Desarrollo</i> (World Bank)
DFID	Department for International Development. <i>Departamento para el Desarrollo Internacional</i> (Reino Unido)
ECA	Europe and Central Asia Region. <i>Región de Europa y Asia Central</i> (World Bank)
ESW	Economic and sector work. <i>Trabajo económico y sectorial</i>
FOIA	Freedom of Information Act. <i>Ley de Libertad de Información</i>
FSSAP	Female Secondary School Assistance Project. <i>Proyecto de Asistencia a la Escuela Secundaria Femenina</i> (Bangladesh)
Guapa	Guatemala Poverty Assessment. <i>Evaluación de la Pobreza en Guatemala</i>
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development. <i>Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo</i> (Banco Mundial)
ICT	Information and Communications Technology. <i>Tecnología de la Información y las Comunicaciones</i>
IDA	International Development Association. <i>Asociación para el Desarrollo Internacional</i> (Banco Mundial)
Idasa	Institute for a Democratic Alternative in South Africa. <i>Instituto para una Alternativa Democrática en Sudáfrica</i>

IDB	Inter-American Development Bank. En español, BID: Banco Interamericano de Desarrollo
IEC	Información, Educación y Comunicación
IFC	International Finance Corporation. <i>Corporación Financiera Internacional</i>
IGR	Institutional and Governance Reviews. <i>Revisiones institucionales y de gobernanación</i>
KDP	Kecamatan Development Program. <i>Programa de Desarrollo Municipal (Indonesia)</i>
LAC	Latin America and the Caribbean Region. <i>Región de América Latina y el Caribe (Banco Mundial)</i>
LLI	Local-level institutions. <i>Instituciones de nivel local</i>
Masaf	Malawi Social Action Fund. <i>Fondo de Acción Social de Malawi</i>
MFI	Microfinance Institution. <i>Institución microfinanciera</i>
MIGA	Multilateral Investment Guarantee. Agency <i>Agencia Multilateral de Garantías para la Inversión (del Grupo Banco Mundial)</i>
Mipyme	Micro, pequeñas y medianas empresas. En inglés, SME
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development. <i>Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos</i>
OED	Operations and Evaluation Department. <i>Departamento de Operaciones y Evaluación (Banco Mundial)</i>
ONG	Organización no gubernamental. En inglés, NGO
PAC	Public Affairs Centre. <i>Centro de Asuntos Públicos (India)</i>
PAD	Project Appraisal Document. <i>Documento de apreciación de (un) proyecto</i>
PEAP	Poverty Eradication Action Plan. <i>Plan de Acción para la Erradicación de la pobreza (Uganda)</i>
PER	Public Expenditure Review. <i>Revisión del Gasto Público</i>
PETS	Public Expenditure Tracking Survey. <i>Encuesta de Rastreo del Gasto Público</i>
PFF	Private Financial Funds. <i>Fondos Financieros Privados</i>
PIB	Producto Interno Bruto. En inglés: GDP
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En inglés, UNDP
PPA	Participatory Poverty Assessments. <i>Evaluaciones Participativas de Pobreza</i>
PREM	Poverty Reduction and Economic Management Network. <i>Red para Reducción de la Pobreza y para el Manejo Económico (Banco Mundial)</i>
PRSC	Poverty Reduction Support Credit. <i>Crédito de Apoyo para la Reducción de la Pobreza</i>
PRSP	Poverty Reduction Support Program. <i>Programa de Apoyo para la Reducción de la Pobreza</i>
PSAL	Programmatic Structural Adjustment Loan. <i>Préstamo Programático para Ajuste Estructural</i>

PSRL	Programmatic Social Reform Loan. <i>Préstamo Programático para Reforma Social</i>
RPOP	Rural producers' organizations. <i>Organizaciones de productores campesinos</i>
SEAF	Small Enterprise Assistance Funds: <i>Fondos de asistencia para la pequeña empresa</i>
Secal	Sector Adjustment Loan. <i>Préstamo para Ajuste Sectorial</i>
SEWA	Self-Employed Women Association. <i>Asociación de Mujeres Autoempleadas</i> (Ahmedabad, India)
SKS	Swayan Krishi Sangam (institución microfinanciera, India)
Sparc	Society for the Promotion of Area Resource Centres. <i>Sociedad para la Promoción de Centros de Recursos por Área</i> (India)
Unesco	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. <i>Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura</i>
Unicef	United Nations Children's Fund. <i>Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia</i>
Unido	United Nations Industrial Development Organization. <i>Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial</i>
Unrisd	United Nations Research Institute for Social Development. <i>Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social</i>
Uppap	Uganda Participatory Poverty Assessment Project. <i>Proyecto de Evaluación Participativa de la Pobreza en Uganda</i>
US\$	En este libro, todas las cifras expresadas en dólares son dólares corrientes, a menos que se especifique otra cosa.
Usaid	U.S. Agency for International Development. <i>Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional</i>
WBES	World Business Environment Survey. <i>Encuesta Mundial de Ambiente Empresarial</i>
WBI	World Bank Institute. <i>Instituto Banco Mundial</i>
WDR	World Development Report. <i>Informe de Desarrollo Mundial</i>
Zamsif	Zambia Social Investment Fund. <i>Fondo de Inversión Social de Zambia</i>



## RESUMEN EJECUTIVO

El *Informe Mundial de Desarrollo 2000/2001: Lucha contra la pobreza* presenta una visión multidimensional de la pobreza. En particular, subraya la importancia de incrementar el acceso de los pobres a oportunidades, seguridad, y empoderamiento para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Con base en ese Informe, el Marco Estratégico del Banco Mundial identifica dos áreas prioritarias de apoyo del Banco a gobiernos clientes: a) crear el clima necesario para inversiones, empleo y crecimiento, y b) empoderar a los pobres e invertir en sus bienes. Este documento define el enfoque de empoderamiento para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, del Banco Mundial, y también va a informar la estrategia de desarrollo social del Banco.

Crecientes evidencias están demostrando los nexos entre empoderamiento y mejor gobernación, un crecimiento que vaya más en favor de los pobres, y mejor comportamiento de los proyectos. Sin embargo, aún quedan muchas interrogantes acerca de lo que significa empoderamiento, de cómo se aplica al trabajo del Banco y de qué acciones es necesario emprender para avanzar en la agenda de empoderamiento. Este libro aborda esos tres aspectos teniendo en cuenta el mandato y la ventaja comparativa del Banco Mundial en este campo. La segunda parte del libro documenta herramientas y prácticas que pueden respaldar la implementación de un enfoque empoderador de la reducción de la pobreza.

### PAPEL DEL BANCO MUNDIAL

La ventaja comparativa del Banco Mundial al seguir una agenda de empoderamiento para la reducción de la pobreza radica en su relación con gobiernos en todo el mundo. La posición del Banco le permite ofrecer análisis, evaluación y consejo sobre asuntos que van desde gobernación hasta reforma sectorial y crecimiento económico, con base en investigación y aprendiendo de proyectos que cofinancia con los gobiernos. El Banco puede convocar a las partes interesadas para estimular el debate, el consenso y la creación de coaliciones para la reforma. Puede respaldar mecanismos de revelación de información y de responsabilidad pública en proyectos y en productos crediticios. Finalmente, el Banco puede crear capacidad y apoyar el fortalecimiento de instituciones de la sociedad civil y del gobierno a nivel local y nacional.

### SIGNIFICADO DE EMPODERAMIENTO

En términos generales, el empoderamiento se refiere la expansión de la libertad de elección y acción. Para los pobres, esa libertad está severamente recortada por su carencia de voz y de poder, particularmente en relación con el Estado y con los mercados. Puesto que la carencia de poder está en la naturaleza de las relaciones

institucionales, se adopta una definición institucional en el contexto de reducción de la pobreza, en los siguientes términos:

Empoderamiento es la expansión de bienes y capacidades de los pobres para participar en, negociar con, influir sobre, controlar y hacer responsables a las instituciones que afectan su vida. Puesto que la pobreza es multidimensional, los pobres necesitan una serie de bienes y capacidades a nivel individual (tales como salud, educación y vivienda) y a nivel colectivo (como la habilidad de organizarse y movilizarse para emprender acciones colectivas para resolver sus problemas).

Empoderar a hombres y mujeres pobres implica la remoción de barreras institucionales formales e informales que les impiden emprender acciones para aumentar su bienestar –individual o colectivamente– y que limitan sus posibilidades de elección. Las instituciones formales claves incluyen el Estado, los mercados, la sociedad civil y agencias internacionales; entre las instituciones informales se cuentan normas de exclusión social, relaciones explotadoras y corrupción.

#### CUATRO ELEMENTOS CLAVES

Dado que las acciones del Estado crean las condiciones en las cuales los pobres y otros actores toman decisiones, el foco de atención primordial del libro es la reforma del Estado. Como las condiciones sociales, culturales, políticas y económicas varían y que las instituciones tienen un contexto específico, las estrategias de reforma tienen que variar. Pero aun cuando no haya ningún modelo único de empoderamiento, la experiencia muestra que ciertos elementos casi siempre están presentes cuando los esfuerzos de empoderamiento resultan exitosos. Los cuatro elementos claves de empoderamiento que la reforma institucional tiene que subrayar son:

- *Acceso a la información:* La información es poder. Los ciudadanos informados están mejor equipados para aprovechar oportunidades, tener acceso a servicios, ejercer sus derechos y hacer que los actores estatales y no estatales respondan. Entre la áreas críticas en las que la información es sumamente importante están desempeño del Estado y del sector privado, servicios y mercados financieros, y reglas y derechos concernientes a servicios básicos. Las tecnologías de la información y las comunicaciones suelen jugar un papel esencial en la ampliación del acceso a la información.
- *Inclusión y participación:* Las oportunidades para que la gente pobre y otros grupos excluidos participen en la toma de decisiones deben asegurar que el uso de recursos públicos limitados aproveche el conocimiento y las prioridades locales, y logren compromiso con el cambio. No obstante, sostener la inclusión y la participación informada usualmente implica cambiar las reglas para crear espacio para que la gente debata los asuntos y participe en el establecimiento de prioridades, la formación del presupuesto y la entrega de servicios básicos locales y nacionales.

- *Responsabilidad o rendición de cuentas:* A funcionarios estatales, a empleados públicos y actores privados tiene que hacérseles responder por sus políticas, acciones y uso de fondos. Las agencias gubernamentales, tanto administrativas como políticas, y las firmas tienen que tener mecanismos de responsabilidad horizontal o interna, y también tienen que ser responsables de su desempeño ante sus ciudadanos y clientes.
- *Capacidad organizacional local:* Esta hace referencia a la habilidad de la gente para trabajar junta, para organizarse y para movilizar recursos a fin de resolver problemas de interés común. Las comunidades organizadas tienen más probabilidades de conseguir que las escuchen y que atiendan sus demandas.

Estos elementos ya están presentes en algunos de los trabajos en curso que tiene el Banco en proyectos de inversión. Están mucho menos presentes en préstamos sobre pólizas y en el trabajo analítico. También es necesario que se reflejen mucho más sistemáticamente en las Estrategias de Asistencia a Países (Country Assistance Strategies – CAS) del Banco, en sus estrategias de apoyo a la reducción de la pobreza y en las pautas analíticas y mandatos relacionados.

#### LA GOBERNACIÓN, DEL LADO DE LA DEMANDA

Un enfoque empoderador de la reforma del Estado puede verse como el fortalecimiento *de la gobernación, del lado de la demanda*, para mayor efectividad pública. Un enfoque del mejoramiento de la gobernación por el lado de la demanda aborda la creación de leyes, normas y procedimientos que faculten a las organizaciones de pobres y de otros ciudadanos para interactuar efectivamente con sus gobiernos. Un enfoque así también invierte en educar, informar y hacer posible la aparición de organizaciones de gente pobre y grupos ciudadanos fuertes. Esto es relevante para proyectos de inversión y préstamos de apoyo presupuestario centrados en el mejoramiento de la gobernación local y nacional.

#### APLICACIÓN DE ENFOQUES DE EMPODERAMIENTO

En una amplia gama de trabajos del Banco pueden aplicarse enfoques de empoderamiento. Para proporcionar algunas ilustraciones prácticas tomadas tanto de operaciones del Banco como de actividades ajenas al él, este libro aborda aplicaciones en cinco áreas: acceso de los pobres a los servicios básicos; mejoramiento de la gobernación local; mejoramiento de la gobernación nacional y reforma de la economía; desarrollo del mercado en favor de los pobres; acceso de los pobres a la justicia.

Es mucho lo que se ha progresado en la adopción de procesos participativos en proyectos y en procesos nacionales engranados con miras a la formulación de estrategias de reducción de la pobreza. Sin embargo, los otros tres elementos, particularmente el de inversión en capacidad organizacional local, han quedado rezagados tanto en proyectos para el mejoramiento de la gobernación como en proyectos que abor-

dan la provisión de servicios básicos, y aún más en préstamos sobre pólizas. Se necesitan reglas y estrategias para incrementar el acceso de los pobres a la información, crear mecanismos de responsabilidad o rendición de cuentas ante los pobres y otros grupos de ciudadanos, e invertir en la capacidad organizacional de los pobres y de la sociedad civil. También se necesita profundizar y ampliar las estrategias participativas.

#### CONCLUSIÓN

Si bien es cierto que hay suficiente investigación y experiencia para avanzar y aplicar más ampliamente los elementos de empoderamiento en el trabajo del Banco, la aplicación sistemática requiere liderazgo, contextualización y creación de capacidad, y también, con el tiempo, la asimilación de los cuatro elementos de empoderamiento en las pautas existentes. También queda mucho por hacer para reunir datos confiables para vigilar los procesos y resultados del empoderamiento y para desarrollar herramientas de diagnóstico que guíen la aplicación en diferentes sectores.



## **Primera parte**

### **EMPODERAMIENTO Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA**



# Capítulo 1

## INTRODUCCIÓN

**E**l *Informe Mundial de Desarrollo 2000/2001: Lucha contra la pobreza* presenta una visión multidimensional de la pobreza. En particular, subraya la importancia de incrementar el acceso de los pobres a oportunidades, seguridad y empoderamiento para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Con base en ese Informe, el Marco Estratégico del Banco Mundial identifica dos áreas prioritarias de apoyo del Banco a gobiernos clientes, para incrementar la efectividad del desarrollo: a) crear el clima necesario para inversiones, empleo y crecimiento, y b) empoderar a los pobres e invertir en sus activos. Este libro de consulta define el enfoque de empoderamiento para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, del Banco Mundial<sup>1</sup>.

Son muchas las preguntas acerca de lo que significa empoderamiento, de cómo se aplica al trabajo del Banco y de qué acciones es necesario emprender para avanzar en la agenda de empoderamiento. Este libro aborda esos tres aspectos. Para poner la exposición en contexto, esta introducción resume brevemente las evidencias que vinculan el empoderamiento con la efectividad del desarrollo y luego identifica la ventaja comparativa del Banco Mundial en este campo.

El libro está organizado en dos partes: la Primera Parte, dedicada al marco conceptual de empoderamiento en el contexto de los esfuerzos por reducir la pobreza, presenta cuatro secciones. El capítulo 1 es de carácter introductorio y se refiere al papel del Banco Mundial en el marco del empoderamiento y a los positivos efectos que el empoderamiento puede tener en la efectividad del desarrollo. El capítulo 2 define el empoderamiento desde una perspectiva institucional y discute la relación entre bienes y capacidades individuales y colectivos, particularmente la capacidad para la acción colectiva. Puesto que no puede haber un modelo único de empoderamiento, dado que hay muy diferentes contextos socioculturales, políticos e institucionales, la sección describe cuatro elementos claves de un enfoque de empoderamiento. Luego pasa a identificar algunos de los conjuntos de condiciones generales que ayu-

---

<sup>1</sup> El libro también alimentará la Estrategia de Desarrollo Social que actualmente se está trabajando (*ver* Banco Mundial, 2002,b).

dan a determinar qué clase de enfoque es factible en diferentes contextos. El capítulo 3 ilustra la aplicación de un enfoque de empoderamiento a cinco áreas diferentes de intervención del Banco, y el capítulo 4 resume las lecciones aprendidas para implementar un enfoque sistemático de empoderamiento.

La Segunda Parte, de carácter eminentemente práctico, incluye 20 secciones sobre herramientas y prácticas, con breves descripciones de herramientas analíticas relevantes y una selección de prácticas tomadas principalmente de la experiencia del Banco –que van desde el nivel comunitario hasta el nivel de país– que respaldan el empoderamiento de los pobres.

## 1. EMPODERAMIENTO Y EFECTIVIDAD DEL DESARROLLO

La necesidad de desplegar de la manera más efectiva posible escasos recursos de desarrollo –sea en forma de financiación o de consejo político y asistencia técnica– es una preocupación central del desarrollo<sup>2</sup>. Este capítulo explora muy brevemente tres de los canales claves a través de los cuales el empoderamiento aumenta la efectividad del desarrollo: de sus impactos en la buena gobernación y el crecimiento, ayudando a que el crecimiento favorezca a los pobres, y en los resultados de los proyectos de desarrollo. Es importante anotar que hay una relación de sinergia entre estas variables, así como entre las intervenciones claves para promover el empoderamiento y los objetivos de desarrollo. Por ejemplo, el apoyo para ampliar el acceso de la gente a servicios básicos de educación y salud es central para la agenda de empoderamiento; también es esencial para optimizar la efectividad de las estrategias de desarrollo en el largo plazo, incluida la creación de un clima de inversiones dinámico. Finalmente, también debe hacerse énfasis en que el empoderamiento, en el sentido de aumentar las opciones para la gente y por ende su libertad de tomar medidas para determinar su vida, es mucho más que un medio para otros objetivos; es un bien en sí mismo y una meta deseable de desarrollo.

### a. Empoderamiento y efectividad del desarrollo: buena gobernación y crecimiento

Cada vez más se reconoce la buena gobernación como un prerequisite crucial para la efectividad del desarrollo y el crecimiento que ella fomenta. Es esencial para asegurar un clima de inversión positivo y tiene una relación de doble vía con el empoderamiento; en otras palabras, la buena gobernación promueve el empoderamiento y el

---

2 Un documento preparado para la reunión del Comité de Desarrollo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en abril de 2002, destacó el empoderamiento de la gente pobre como un componente crucial de la efectividad del desarrollo (Comité de Desarrollo, 2002).

empoderamiento mejora más la buena gobernación. El rango de los componentes de la buena gobernación es muy amplio; enseguida se comentan brevemente algunos de sus aspectos y su relación con el empoderamiento y con la efectividad del desarrollo.

El Estado de derecho es uno de los fundamentos de la buena gobernación. De acuerdo con Dollar y Kraay (2000), la disponibilidad (o ausencia) de sistemas judiciales imparciales, confiables y razonablemente ágiles, así como de los mecanismos asociados de cumplimiento forzoso, es importante para el clima de inversión y por tanto para los prospectos de crecimiento de los países. Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobato (1999) encontraron una gran relación, significativa y causal, entre el Estado de Derecho y el Ingreso de las Naciones (y también entre el Estado de derecho, mayor alfabetismo y reducida mortalidad infantil). En sus aspectos de equidad (o falta de equidad), el Estado de derecho también afecta el empoderamiento: si los pobres pueden tener justicia imparcial, su libertad aumenta. De la misma manera, el empoderamiento puede mejorar la calidad del sistema judicial y de cumplimiento obligatorio de la ley, especialmente mediante el incremento de la disponibilidad y difusión de información acerca del funcionamiento del sistema.

La corrupción es tanto un síntoma como una causa de mala gobernación. Mina el clima de inversión y la efectividad del desarrollo. Y su peso recae especialmente sobre los pobres, quienes tienen menos recursos para pagar sobornos que los más afortunados. Un estudio en Ecuador demuestra que la gente pobre y las pequeñas firmas pagan más en sobornos, en proporción a sus ingresos, que los ricos y las grandes firmas<sup>3</sup>. Las consecuencias evidentemente son negativas para el empoderamiento. Pero empoderar a la gente mediante mayor apertura y participación sociopolítica puede conducir tanto a la disponibilidad de mayor información acerca de lo invasiva que es la corrupción, como a presión popular para eliminarla –cosa que, una vez más, ilustra la relación de doble vía entre empoderamiento y buena gobernación–. Una representación de empoderamiento es la fuerza de las libertades civiles en la sociedad; basado en datos de 150 países, Kaufmann (2000) encontró que cuando se tiene un alto nivel de libertades civiles, el grado de corrupción es muy bajo; en países parcialmente libres el nivel de corrupción es cuatro veces mayor, y en países sin libertades civiles la corrupción es cerca de 24 veces más alta.

Un aspecto específico de empoderamiento –aumento de los derechos y la participación de la mujer– amerita mención especial en este contexto. El empoderamiento de la mujer está asociado con negocios y gobierno más limpios y mejor gobernación. Específicamente, donde la influencia de la mujer en la vida pública es mayor, el nivel de corrupción es más bajo. Incluso cuando se comparan países iguales en ingresos, libertades civiles, educación e instituciones legales<sup>4</sup>. A nivel micro, los estudios esta-

---

3 Hellman y otros, 2000.

4 World Bank, 2001c.

blecen que en los negocios es menos probable que las mujeres paguen sobornos a funcionarios del gobierno, ya sea porque tienen estándares éticos más altos o por mayor aversión al riesgo. Un estudio de 350 firmas de Georgia encontró que las firmas manejadas por hombres eran dos veces más dadas a pagar sobornos que las manejadas por mujeres. Estas diferencias decrecen, aunque siguen siendo significativas, cuando se mira al tamaño y sector de las firmas, y a la educación del propietario o del gerente<sup>5</sup>.

El empoderamiento –mediante inclusión, voz y responsabilidad– también puede promover la cohesión y la confianza sociales, cualidades éstas que ayudan a reducir la corrupción, refuerzan el desempeño gubernamental y de proyectos y proporcionan un ambiente que conduce a la reforma, lo que en consecuencia produce beneficios para la efectividad del desarrollo y del crecimiento económico. Ritzén, Easterly y Woolcock (2000) han demostrado la importancia de la cohesión y la inclusividad sociales para generar la confianza necesaria para implementar reformas. Knack y Keefer (1997) establecen la relación positiva entre crecimiento y medidas de confianza y cooperación cívica. La Porta y otros (1997) establecen las relaciones positivas entre confianza y eficiencia del poder judicial, anticorrupción, calidad burocrática, cumplimiento tributario y participación cívica. Rodrik (1999) muestra que los países que registraron las caídas más abruptas en el crecimiento después de 1975, debido a choques exógenos, fueron los que estaban socialmente divididos según medición por desigualdad de ingresos, fragmentación o conflicto étnico y lingüístico, y confianza social, con instituciones débiles para manejar el conflicto.

Todos estos hechos pesan, positiva o negativamente, sobre la efectividad del desarrollo. En la medida en que el empoderamiento, incluido apoyo gubernamental a las libertades civiles, sea fuerte, tiene efectos positivos; cuando es débil, las consecuencias pueden ser temibles. Ejemplos extremos de rompimiento de la cohesión y la confianza sociales son la guerra y el conflicto civil. La investigación ha confirmado sus consecuencias intuitivamente evidentes. Por ejemplo, Collier (2000) ha mostrado que en promedio la guerra civil reduce el producto per cápita de un país en más del 2% anual, en comparación con lo que sería de no haber guerra. Collier también establece los vínculos entre pobreza, conflicto civil y dependencia económica de las exportaciones de un único producto primario (como los diamantes). Un estudio de Estados Indios muestra que la contienda civil lleva al peor clima de inversión y al peor comportamiento del crecimiento<sup>6</sup>.

Un aspecto importante de la mala gobernación, con consecuencias adversas para los prospectos de crecimiento, es el grado de “captura estatal” por parte de las grandes firmas. Recientes Encuestas sobre Ambiente y Desempeño Empresarial en 20

---

5 World Bank, 2001 c.

6 Dollar, 2000.

países de Europa Oriental y Asia Central demuestran la magnitud del fenómeno y sus efectos en términos de capacidad de las firmas de comprar influencia en la legislación parlamentaria, las cortes penales y comerciales y la toma de decisiones de bancos centrales. El estudio establece que entre 1997 y 1999 los países con “elevada captura” lograron sólo la mitad del promedio de ventas e inversión que los países con “baja captura”. Como quiera que sea, una vez más entra en juego la relación de doble vía entre empoderamiento y buena gobernación. La buena gobernación puede promover el empoderamiento estimulando el crecimiento en términos de libertades civiles y, de hecho, los países cuyo nivel de libertades civiles es alto tienen baja captura del Estado<sup>7</sup>.

Finalmente, debido a que la efectividad del desarrollo y el crecimiento dependen crucialmente de la acción pública, incluidos gasto público bien diseñado y desplegado efectivamente en prioridades de desarrollo, el manejo sano del gasto público es un aspecto esencial de la buena gobernación. Una vez más, aspectos de empoderamiento entre los que se cuentan la provisión de información a los ciudadanos y el compromiso del gobierno con la transparencia y la responsabilidad con respecto al gasto público, pueden jugar un papel esencial. Cuando las partes interesadas, incluidas la sociedad civil, el sector privado y los beneficiarios del empoderamiento (incluidos los pobres) pueden hacer seguimiento de los resultados del gasto público, se puede mejorar el desempeño. El gasto público en educación en Uganda viene muy bien al caso. Cuando Uganda, con apoyo del Banco, instituyó el seguimiento público de los fondos destinados a escuelas primarias y a distritos escolares, la parte de asignaciones no salariales que efectivamente llegaba a las escuelas se elevó del 22% en 1995 a entre el 80 y el 90% para el año 2000<sup>8</sup>. He ahí un ejemplo de cómo aspectos claves del empoderamiento y del desempeño gubernamental (y de la efectividad de desarrollo) van de la mano: el gasto en mejoras a la prestación del servicio educativo es crucial para el empoderamiento, mientras que el empoderamiento, en la forma de seguimiento de parte de los ciudadanos, está ayudando a asegurar que el gasto público en educación llegue efectivamente a los beneficiarios a quienes va dirigido, y de ese modo está contribuyendo a mejorar la efectividad de la acción pública y los prospectos de crecimiento.

## **b. Empoderamiento y efectividad del desarrollo: hacer que el crecimiento favorezca a los pobres**

Hay una gran cantidad de literatura de todas las disciplinas, así como una experiencia sustancial de desarrollo sobre los lazos entre empoderamiento, crecimiento y reduc-

---

7 Hellman y otros (2000) observan que las acciones para reducir la captura del Estado pueden incluir estímulo a la voz societaria, transparencia en la reforma, responsabilidad política e incrementada competencia económica.

8 Reinikka, 2001; Reinikka e Svensson, 2002.

ción de la pobreza (ver en particular *WDR 2000/2001* y *A Strategy for Development* [Una estrategia para el desarrollo], de Stern)<sup>9</sup>. La pobreza por ingresos ha caído más rápidamente en economías que han crecido dinámicamente, y se ha mantenido alta e incluso se ha incrementado en países con malos registros de crecimiento. Pero las experiencias también muestran que el solo crecimiento no es suficiente para asegurar la reducción sustancial y sostenible de la pobreza. Datos por países indican que tasas similares de crecimiento pueden llevar a resultados muy diferentes en reducción de la pobreza<sup>10</sup>. Para una tasa de crecimiento dada, la pobreza bajará más rápidamente en países en los que la distribución del ingreso se hace más igualitaria, como en Uganda, que en países donde se hace menos igualitaria como en Bangladesh<sup>11</sup>. Y aun cuando la distribución del ingreso no se torne más desigual con el crecimiento, las diferencias de un país a otro en desigualdad inicial producen diferentes resultados en reducción de la pobreza para una tasa de crecimiento dada.

Entonces, si la reducción de la pobreza es tomada como una medida de efectividad del desarrollo, la efectividad del desarrollo de esfuerzos de crecimiento varía según los niveles de desigualdad. Un aspecto crucial de la agenda de empoderamiento es reducir la desigualdad ensanchando las capacidades humanas (por ejemplo, mediante servicios universales de educación y salud, conjuntamente con arreglos adecuados para la protección social<sup>12</sup>) y mejorando la distribución de los bienes tangibles (como tierra o acceso a capital). Un enfoque de esa naturaleza trae consigo el potencial para aumentar la efectividad del desarrollo reductor de la pobreza, de políticas e inversiones inductoras de crecimiento. Lo contrario también es válido. Cuando la desigualdad es alta, la gente pobre carece de capacidades y bienes (que van desde alfabetismo hasta garantías para crédito) de manera que tiene dificultades para aprovechar oportunidades económicas. Esto limita el potencial de una sociedad para el crecimiento en general y para el crecimiento en favor de los pobres en particular, y consecuentemente la efectividad de los esfuerzos de desarrollo<sup>13</sup>. La discriminación de género, sea legal o consuetudinaria, es un aspecto particularmente importante de la desigualdad. Al recortar la contribución económica de la mitad de la

---

9 Stern, 2002; World Bank, 2000c.

10 Ravallion, 2001.

11 Ver Appleton y otros, 1999; Wodon, 1997, 1999, 2000, y World Bank, 2000c.

12 Ver especialmente Stern, 2002.

13 Un estudio reciente de 15 estados indios muestra una significativa elasticidad de la pobreza al crecimiento de la producción no agraria. El proceso de crecimiento no agrario favoreció más a los pobres en estados que inicialmente tenían mayor alfabetismo, mayor producción agraria, mayores estándares de vida rural en comparación con áreas urbanas, menor carencia de tierra y menor mortalidad infantil (Ravallion y Datt, 2002). Otro estudio reciente que compara la desigualdad en Brasil, México y los Estados Unidos concluye que la elevada desigualdad de ingresos en Brasil es el resultado de una elevada desigualdad en acceso a la educación y en derechos sobre bienes y transferencias que generan ingresos no laborales (Bourguignon y Ferreira, 2002).

población, limita los prospectos generales de crecimiento y de mayores estándares de vida –situación que se extiende a las generaciones futuras debido a la insuficiente inversión en la educación femenina<sup>14</sup>.

El empoderamiento implica también enfoques más participativos, de la base hacia arriba, del trabajo en pos de objetivos de desarrollo. Ahora hay un acuerdo sustancial en el sentido de que esos enfoques que dan a los pobres más libertad para tomar decisiones económicas, aumentan la efectividad del desarrollo a nivel local, en términos de diseño, implementación y resultados. Un ejemplo particularmente sorprendente de las consecuencias positivas de empoderar a la gente en estas formas proviene de la China. Dos grandes reformas chinas, el Sistema de Responsabilidad Hogareña y el movimiento Empresa Municipal y Campesina, promovieron la participación y la libertad de la gente pobre para tomar decisiones económicas en áreas rurales, liberando de esa manera las energías emprendedoras del pueblo chino y ayudando con ello al país a alcanzar un rápido crecimiento en favor de los pobres. La cantidad de gente pobre en la China rural cayó de 250 millones en 1979, el primer año de la reforma, a 34 millones en 1990, y aproximadamente la mitad de ese descenso ocurrió entre 1978 y 1985<sup>15</sup>.

Finalmente, el empoderamiento o la falta del mismo también puede tener efectos sociopolíticos positivos o negativos en los resultados de los esfuerzos de los países por reducir la pobreza. Como se observó en la sección anterior, las sociedades que de verdad se casan con el empoderamiento, y que toman medidas tendientes a una mayor inclusión social, voz más general y responsabilidad mejorada de los gobiernos para con sus pueblos, pueden alcanzar mejor la cohesión y la capacidad sociales para la acción colectiva que se necesita para sacar efectivamente adelante reformas a veces difíciles. También son más susceptibles de tener mayor grado de estabilidad política y en sus políticas, lo que ayuda a promover el desarrollo sostenible y equitativo en favor de los pobres, definido en términos generales.

### **c. Empoderamiento y efectividad del desarrollo: evidencias a nivel de proyecto**

La explicación anterior se concentra principalmente en relaciones entre empoderamiento y efectividad del desarrollo, que se dan en toda la economía. Esta sección se basa en evidencias a nivel de proyectos, que confirman en papel crucial del empoderamiento en términos de resultados de desarrollo.

---

14 Un estudio estima que si los países del Sur de Asia, África Sub-Sahariana, el Medio Oriente y África del Norte hubieran comenzado con la misma brecha de género en años promedio de escolaridad que Asia Oriental tenía en 1960 y hubieran cerrado esa brecha a la tasa que Asia Oriental logró de 1960 a 1992, su ingreso per cápita podría haber crecido de 0.5 a 0.9 puntos porcentuales más por año –crecimientos sustanciales sobre las tasas reales de crecimiento– (World Bank, 2001c).

15 Stern, 2002

**Recuadro 1****¿Por qué es importante el empoderamiento?**

El empoderamiento es clave para:

- La calidad de vida y dignidad humana
- La buena gobernación
- El crecimiento en favor de los pobres
- La efectividad de proyectos y mejor prestación de servicios

Análisis tanto de grandes conjuntos de proyectos como de operaciones individuales confirman la relación entre empoderamiento –en términos de variables tales como voz, participación y libertades civiles– y la efectividad del desarrollo en términos de resultados. Isham, Kaufmann y Pritchett (1997) encontraron un fuerte nexo empírico entre libertades civiles y el comportamiento de 1.500 proyectos gubernamentales en 56 países. Los países que tienen las libertades civiles más fuertes muestran proyectos con tasas de retorno económico que son del 8% al 22% superiores a las de aquellos que nos las tienen, y la relación se mantiene aún teniendo en cuenta el nivel de democracia. Las libertades civiles, particularmente la voz del ciudadano a través de información, participación y responsabilidad pública, pueden aumentar la efectividad de la acción gubernamental.

A nivel local, el empoderamiento en términos de inclusión y participación ciudadanas puede ayudar a asegurar que los servicios básicos lleguen a los pobres, y que puedan operarse y mantenerse a un costo más bajo que el de un mantenimiento centralizado de los recursos para hacerlo. Una evaluación OED encontró que los proyectos financiados por el Banco que son manejados por organizaciones comunitarias, son ligeramente más exitosos que los manejados por otras entidades (OED, 2000)<sup>16</sup>. El empoderamiento a través de la participación comunitaria es particularmente efectivo en el manejo de bienes públicos locales tales como agua, cañerías, bosques, carreteras, escuelas y clínicas<sup>17</sup>. La participación de la comunidad también puede conducir a que en los pueblos los programas de alimentos para la educación den mejor en el blanco de la pobreza<sup>18</sup>. Más específicamente, dentro del rango de variables asociadas con el empoderamiento, un análisis detallado de comités de acueducto y alcantarillado en pueblos de dos estados de la India, encontró que la efectividad, operación y

---

16 OED, 2000.

17 Baume, Juárez y Standing, 2001; Hoddinot y otros, 2000; Katz y Sara, 1997; Jiménez y Sawada, 1998; Narayan, 1995; Venkatamaram y Falconer, 1998.

18 Galasso y Ravallion, 2000. Este estudio encontró también que el acierto en llegar al objetivo era peor en pueblos que estaban aislados o que tenían mayor desigualdad de tierras.

mantenimiento del sistema de aguas está más fuertemente ligado a la transparencia de la información, seguida de la propiedad, la participación y la inclusión<sup>19</sup>.

La delegación de autoridad y decisiones al nivel local no necesariamente es una panacea. El mejoramiento de los resultados depende decisivamente de que el diseño institucional se haga a la medida de las condiciones locales. Un estudio del programa de Apoyo Rural de Aga Khan en Pakistán encontró que factores específicos de la comunidad tales como heterogeneidad social, desigualdad comunitaria y liderazgo (o falta del mismo) explicaban la mitad de la variación en el desempeño colectivo en materia de mantenimiento de la infraestructura local, pero también que características del diseño del proyecto podían compensar factores adversos específicos de la comunidad<sup>20</sup>. En cada caso, los detalles de los mecanismos institucionales apropiados para lograr estas metas y evitar la captura por parte de la élite local variaron, se basaron en la comprensión de las estructuras de poder locales, y dependieron de inversión en capacidad local.

Finalmente, un aspecto del empoderamiento al que se hizo referencia antes puede ayudar a mejorar la efectividad a nivel de proyecto: mayor igualdad de género. Estudios a nivel de actividad agraria, de hogares de Burkina Faso, Camerún y Kenya, muestran que un control más igualitario de los insumos y los ingresos de la finca por parte de hombres y mujeres pueden elevar el rendimiento agrícola en tanto como un quinto de la producción actual<sup>21</sup>.

#### d. Conclusión

Esta sección ha resumido algunos de los lazos entre empoderamiento y efectividad del desarrollo en términos de buena gobernación, crecimiento en favor de los pobres y resultados a nivel de proyecto. Pero hay que enfatizar que el empoderamiento —especialmente el de la gente pobre— sigue siendo más un ideal que una realidad en la mayoría de las sociedades en desarrollo. El estudio Voces de la Pobreza, llevado a cabo en 60 países, ha mostrado que, pese a muy diferentes contextos sociales, económicos y políticos, las experiencias de la gente pobre están impregnadas de una sensación común de impotencia y carencia de voz<sup>22</sup>. Trabajar por mejorar

---

19 Abhyankar e Iyer, 2001; World Bank, 2001h.

20 Khwaja, 2000.

21 Ver World Bank, 2001c; Dollar y Gatti, 1999; Klasen, 1999.

22 Voces de la Pobreza es una iniciativa de investigación multipaíses acometida para entender la pobreza desde las perspectivas de la gente pobre. Los resultados se publicaron en tres volúmenes: *Can Anyone Hear Us? (¿Puede alguien escucharnos?)* (Narayan con otros, 2000) recoge las voces de más de 40.000 mujeres y hombres pobres de 50 países, tomadas de las evaluaciones participativas de pobreza, del Banco Mundial. *Crying Out for Change* (Clamando por el cambio) (Narayan y otros, 2000) aúna nuevo trabajo de campo que involucra a 20.000 hombres y mujeres pobres de 23 países, en 1999. *From Many Lands* (De muchas tierras) (Narayan y Petesch, 2002) ofrece patrones regionales y estudios de casos por países.

el empoderamiento es, pues, un desafío enorme para los países en desarrollo y sus socios externos. Es un desafío tanto moral como intensamente práctico. Reducir la degradación humana de la impotencia y liberar las energías de la gente para que contribuya en su sociedad a través del empoderamiento, son dos lados de la misma moneda y no solamente representan insumos claves para la efectividad del desarrollo, sino también criterios por los cuales se juzgará el esfuerzo de desarrollo del siglo XXI.

## 2. EL PAPEL DEL BANCO MUNDIAL

La ventaja comparativa del Banco Mundial en procura de una agenda de empoderamiento como aspecto integral de la reducción de la pobreza, radica en su relación con más de 100 países en todo el mundo. Obviamente, esa ventaja comparativa no es para trabajar a nivel comunitario, sino para asesorar a los gobiernos con base en una labor analítica y de evaluación, para facilitar conexiones con inversionistas financieros, y para capacitar a los demás para que trabajen directa o indirectamente en la agenda de empoderamiento. El Banco tiene una posición única para dar apoyo en cuatro áreas: a) análisis, evaluación y consejo; b)convocación; c) habilitación, y d) creación de capacidad organizacional.

### a. Análisis, evaluación y consejo

El Banco aconseja a los gobiernos sobre una amplia gama de asuntos, desde gobernanación hasta reforma sectorial y estrategias de crecimiento económico, basándose en análisis e investigación serios y aprendiendo de proyectos de inversión que él mismo cofinancia con los gobiernos. De hecho, el Banco brinda más consejo sobre cambios sistemáticos que cualquier otra organización. Su posición es única para adelantar análisis rigurosos sobre cuestiones de empoderamiento y sus nexos con crecimiento económico y reducción de la pobreza. También es una posición única para asegurar que reformas macro, micro e institucionales se refuercen recíprocamente, y que empoderen a los pobres incrementando sus activos, capacidades y acceso a los servicios, al tiempo que mejoran la eficiencia económica. Esto es importante para estrategias que afectan a los pobres como consumidores (alimentos, electricidad, agua, transporte), como productores (agricultores, empresarios, empleados), y como ciudadanos (acceso a justicia, educación, salud, protección contra el crimen y la guerra).

### b. Convocación

Empoderar a los pobres requiere nuevas relaciones y asociaciones basadas en el respeto y la tolerancia entre gobierno, legislatura, sociedad civil, organizaciones de los pobres, institutos de investigación, el sector privado y donantes. El Banco puede

jugar un papel convocador muy útil, reuniendo a los diferentes interesados para estimular el debate, el consenso y la creación de coaliciones para la reforma.

### **c. Habilitación**

El enfoque del Banco en los cuatro elementos claves de empoderamiento puede crear el espacio para que otros actores, tanto locales como internacionales, respalden estrategias de empoderamiento que escapan a la ventaja comparativa del Banco. El Banco puede jugar un papel crucial, respaldando mecanismos de revelación de información y de responsabilidad pública para hacer seguimiento a reformas macroeconómicas, gastos públicos y reformas sectoriales, a todo lo largo del camino hasta inversiones hechas en comunidades específicas. El fomento de un clima de transparencia y acceso público a la información puede habilitar a la sociedad civil y a otros para jugar importantes papeles en la creación de gobiernos responsables. Ello creará demanda de capacidad local fuerte para investigación, análisis, seguimiento y evaluación de resultados sociales y económicos. Similarmente, el énfasis en la necesidad de capacidad organizacional local creará espacio para que actores locales trabajen a nivel de las bases. La ventaja comparativa del Banco está primordialmente en trabajar con los gobiernos para cambiar normas, regulaciones y estrategias de inversión, de manera que haga posible la aparición de organizaciones locales fuertes que puedan trabajar como socios efectivos con sus gobiernos.

### **d. Creación de capacidad**

Sociedad civil e instituciones gubernamentales fuertes –tanto a nivel local como nacional– que aprendan conscientemente de su experiencia, son esenciales para la reducción sostenida de la pobreza. Los proyectos y programas financiados por el Banco que requieran capacidad organizacional local, también tienen que invertir recursos en la creación de esa capacidad. Adicionalmente, el Banco tiene un papel importante que jugar en términos de hacer posible el apoyo a largo plazo a instituciones locales. En colaboración con otros donantes y con el sector privado, el Banco puede apoyar la capacidad de organizaciones intermediarias, institutos de investigación y ONG del país cliente que hagan evaluaciones de pobreza, institucionales, sociales, y de gobernanación. La capacidad local para hacer seguimiento, evaluar y comunicar información a los ciudadanos, incluidos los pobres, es crucial para mejorar los resultados de los programas de gobierno. El Banco también puede facilitar una red global de aprendizaje derivado de organizaciones de los pobres y de intermediarios de la sociedad civil, acerca del empoderamiento de los pobres.



## Capítulo 2

### ¿QUÉ ES EMPODERAMIENTO?

El Informe Mundial de Desarrollo 2000/2001 y el estudio *Voces de la pobreza*, establecen que en muy diferentes contextos sociales, culturales, económicos y políticos, los elementos comunes que subyacen a la exclusión de los pobres son la carencia de voz y la impotencia. Frente a relaciones desiguales de poder, los pobres son incapaces de influir o de negociar mejores términos para ellos, con comerciantes, financieros, gobiernos y sociedad civil. Esto limita severamente su capacidad para aumentar sus activos y salir de la pobreza. Al depender de otros para su supervivencia, a mujeres y hombres pobres también les resulta frecuentemente imposible evitar ser objeto de violaciones a la dignidad, el respeto y la identidad cultural.

Este capítulo comienza por definir y explicar claramente la definición de empoderamiento. Enseguida identifica cuatro elementos presentes en la gran mayoría de los esfuerzos exitosos de empoderar a los pobres. Con base en estos elementos, luego diagrama un marco conceptual enfocado en la reforma institucional, para invertir en activos y capacidades de los pobres que conduzcan a mejores resultados del desarrollo. Finalmente explica cómo los enfoques de empoderamiento varían según el contexto.

#### 1. DEFINICIÓN DE EMPODERAMIENTO

El término empoderamiento tiene diferentes significados en diferentes contextos socioculturales y políticos, y no es fácil de traducir a todos los idiomas. Una exploración de términos locales para traducir empoderamiento en todo el mundo conlleva siempre a una animada discusión. Entre los términos locales asociados con empoderamiento están fuerza personal, control, poder personal, elección propia, vida digna en concordancia con los propios valores de la persona, capacidad de luchar por los derechos propios, independencia, toma de decisiones propias, ser libre, despertar, y capacidad. El empoderamiento está enclavado en los sistemas de valores y creencias locales. Es de valor intrínseco. También tiene valor instrumental. Es relevante a nivel individual y colectivo. Puede ser económico, social o político. Puede usarse para caracterizar relaciones dentro de los hogares o entre los pobres y otros actores a

nivel global. Por tanto, hay muchas posibles definiciones de empoderamiento, incluidas definiciones basadas en derechos<sup>23</sup>.

En su sentido más amplio, empoderamiento es la expansión de la libertad de elección y acción. Esto significa incrementar la propia autoridad y control sobre los recursos y las decisiones que afectan la propia vida. En la medida en que la gente ejerce el escoger real, tiene mayor control sobre su propia vida. Las escogencias de los pobres son extremadamente limitadas, tanto por su falta de activos como por su impotencia para negociar mejores términos para ellos, con una serie de instituciones tanto formales como informales. Puesto que la carencia de poder está enclavada en la naturaleza de las relaciones institucionales, una definición institucional de empoderamiento es apropiada en el contexto de reducción de la pobreza; además, ayuda a poner de presente la relevancia de las operaciones del Banco.

*Empoderamiento es la expansión de los activos y capacidades de los pobres para participar en, negociar con, influir sobre, controlar, y tener instituciones responsables que influyan en su vida.*

#### **a. Activos y capacidades de los pobres**

Mujeres y hombres pobres necesitan una serie de activos y capacidades para incrementar su bienestar y seguridad, al igual que su autoconfianza, de manera que puedan negociar con los más poderosos. Puesto que la pobreza es multidimensional, también lo son estos activos y capacidades.

“Activos” se refiere a bienes materiales, tanto físicos como financieros. Tales activos—incluidos tierra, vivienda, animales, ahorros y joyas—habilitan a la gente para resistir golpes y expandir su horizonte de decisiones. La extrema limitación de los

---

23 Una revisión de definiciones de empoderamiento revela tanto diversidad como aspectos comunes. La gran mayoría de las definiciones abordan asuntos como el logro de poder y control sobre decisiones y recursos que determinan la calidad de vida de uno. También en su mayoría, más que centrarse únicamente en características individuales, tienen en cuenta desigualdades estructurales que afectan grupos sociales enteros. El Marco de Igualdad y Empoderamiento de la Mujer, de Unicef, se concentra en acceso, conciencia de las causas de la desigualdad, control o capacidad para dirigir los propios intereses, y toma de control y acción de la mujer, para vencer obstáculos y poder superar la desigualdad estructural (Unicef, 2001). La Medida de Empoderamiento de Género (Gender Empowerment Measure – GEM) del PNUD se centra en desigualdades en la participación económica y política, y en el poder de toma de decisiones y el poder sobre los recursos económicos (PNUD, 1995). Otros escritores exploran el empoderamiento a diferentes niveles: personal, como sentido de autoconfianza y capacidad personal; relacional, como capacidad de negociar e influir en la relación y las decisiones; y colectivo (Rowlands, 1997). La definición de la IFAD incluye tanto acceso a los recursos productivos como la capacidad de participar en las decisiones que afecten a los menos privilegiados (Coalición Popular para Erradicar el Hambre y la Pobreza, 1995). En una extensa exploración del término empoderamiento, Kabeer se concentra en tres dimensiones que definen la capacidad de tomar decisiones estratégicas de vida. Las tres dimensiones son acceso a recursos, agencia y resultados (Kabeer, 1999).

bienes físicos y financieros de los pobres restringe su capacidad para negociar acuerdos justos para ellos e incrementa su vulnerabilidad.

Por otra parte, las capacidades son inherentes a las personas y las habilitan para usar sus activos de diferentes maneras, a fin de incrementar su bienestar. Las capacidades humanas incluyen buena salud, educación y producción u otras destrezas que elevan el nivel de vida. Las capacidades sociales incluyen pertenencia social, liderazgo, relaciones de confianza, un sentido de identidad, valores que dan sentido a la vida y la capacidad de organizarse. La capacidad política incluye la capacidad de representarse a uno mismo o a otros, acceso a información, formar asociaciones y participar en la vida política de una comunidad o un país.

Los activos y capacidades pueden ser *individuales* o *colectivos*. Dadas la falta de voz y poder, y barreras sociales profundamente establecidas, incluso en democracias muy formales, los pobres a menudo son incapaces de aprovechar oportunidades de inversión en sus activos o de ejercer sus derechos individuales.

Para los pobres, la capacidad de organizarse y movilizarse para resolver problemas es una capacidad *colectiva* crucial, que les ayuda a superar problemas de limitación de recursos y marginación de la sociedad. El capital social –las normas y redes de trabajo que habilitan la acción colectiva– permite a los pobres incrementar su acceso a recursos y a oportunidades económicas, obtener servicios básicos y participar en la gobernación local. Los pobres suelen tener un alto nivel de capital social “cohesivo” –grupos con estrechos lazos y altos niveles de confianza con otros como ellos–. Estos lazos estrechos les ayudan a vivir con su pobreza. Existen importantes diferencias de género en el capital social<sup>24</sup>. A veces estos grupos establecen nexos débiles con otros grupos diferentes de ellos, creando así relaciones “puente” hacia nuevos recursos manejados por otros grupos. Tradicionalmente estos nexos han sido desiguales, como en las relaciones patrón-cliente. Cuando organizaciones de los pobres establecen nexos o puentes con organizaciones del Estado, la sociedad civil o el sector privado, pueden acceder a recursos adicionales y participar más cabalmente en la sociedad.

## **b. Relaciones entre activos individuales y colectivos y capacidades**

Existe una relación recíproca de doble vía entre activos individuales y capacidades y la capacidad de actuar colectivamente. Estas relaciones son así para todos los grupos de la sociedad, si bien aquí se trata de los pobres. Los pobres que son saludables, educados y seguros pueden contribuir más efectivamente a la acción colectiva; al mismo tiempo, la acción colectiva puede mejorar el acceso de los pobres a escuelas y clínicas de calidad. La libertad de elección y acción de los pobres puede expandirse

---

24 Ver Narayan y Shah, 2000.

entonces en varias formas. Inversiones en salud, educación y destrezas para la vida son de valor intrínseco y también pueden incrementar los retornos económicos para el individuo. El acceso a empleo asalariado puede incrementar la seguridad. Sin embargo, esto no es automático debido a las barreras sociales, de poder y de comunicación que enfrentan los pobres.

Trabajando con otros, las organizaciones, grupos y redes de trabajo de los pobres pueden movilizar recursos para mejorar la salud, la educación y también la seguridad de los activos individuales. Trabajando a través de organizaciones representativas, los pobres pueden expresar sus preferencias, ejercer voz y hacer responsables a los gobiernos y a los proveedores de servicios estatales, de la prestación de servicios de calidad en educación, salud, acueducto y alcantarillado, agricultura y otras áreas. La acción colectiva a través de organizaciones de afiliados, de los pobres, también puede mejorar el acceso de éstos al desarrollo empresarial y a los servicios financieros, así como a nuevos mercados donde la gente pueda comprar las cosas que necesita y vender su producción.

Estas capacidades colectivas, que permiten a los pobres organizarse y movilizarse para resolver problemas, aún no han sido incluidas sistemáticamente en las estrategias para reducir la pobreza.

### **c. Reforma institucional y empoderamiento**

En un contexto institucional, empoderamiento se refiere al cambio de relaciones institucionales desiguales. Las instituciones son reglas, normas y conductas convertidas en patrones, que pueden o no tomar forma de organización. Las instituciones que afectan la vida de los pobres son formales e informales. Las formales incluyen al Estado, el sector privado, la sociedad civil a los niveles local, nacional y global, e instituciones internacionales. Entre las instituciones informales están, por ejemplo, normas de *status* inferior o superior; expectativas de soborno; redes de parientes, amigos y vecinos; restricciones informales impuestas a las mujeres que heredan propiedades, o el cúmulo de prácticas que rodean el tratamiento a las viudas.

Las políticas estatales y la cultura de las instituciones estatales moldean las acciones de todos los demás actores: hombres y mujeres pobres, otros grupos excluidos, el sector privado, la sociedad civil incluidos sindicatos y organizaciones religiosas, y las agencias internacionales. Cuando los Estados son capturados por los ricos y poderosos, y se empantan en una cultura de corrupción, clientelismo, exclusión y discriminación, aun las políticas y programas bien intencionados fracasan en promover la inversión o reducir la pobreza. De ahí que sea importante abordar la cultura, los valores y la ética de las instituciones, ya que éstos pueden derrotar las reglas formales. Resultados de *Voces de la pobreza* establecen que los pobres anhelan instituciones que los escuchen y los traten con respeto y dignidad, aun si no pueden resolverles ningún problema.

Los pobres generalmente son excluidos de la participación en las instituciones del Estado que toman las decisiones y administran los recursos que afectan su vida. Esto es lo que los lleva a concluir: “Nadie escucha al pobre. Es al rico a quien escuchan”. O “Cuando el rico y el pobre compiten por servicios, el rico siempre logra prioridad”<sup>25</sup>. Para sacar adelante una reforma sistemática, se requerirá cambiar estas relaciones institucionales injustas que reflejan una cultura de desigualdad. El cambio de las relaciones institucionales desiguales depende en parte de medidas verticales de la cima a la base, para mejorar la gobernación –cambios en leyes, procedimientos, regulaciones, valores, ética e incentivos que guían la conducta de los funcionarios públicos y del sector privado–. También depende decisivamente de la presencia de ciudadanos pobres bien informados y organizados. Esto requiere reglas y leyes, e inversión de recursos públicos y privados para *fortalecer la gobernación por el lado de la demanda*. Estos cambios pueden crear las condiciones que habiliten a mujeres y hombres pobres para ejercer su agencia.

Los grupos intermediarios de la sociedad civil tienen papeles cruciales que jugar en apoyo de las capacidades de los pobres, traduciéndoles e interpretándoles información, y ayudando a vincularlos al Estado y al sector privado. Sin embargo, tales grupos tienen que permanecer vigilantes para asegurarse de representar realmente los intereses de los pobres y de ser responsables ante ellos.

El contexto social y cultural es particularmente importante para los enfoques de empoderamiento. Consecuentemente, tanto la reforma estatal como los esfuerzos por crear activos y capacidad organizacional de los pobres tienen que adquirir formas que reflejen normas, valores y conductas locales. Los enfoques de empoderamiento a veces serán controvertidos; por ejemplo, las demandas de la mujer en cuanto a autonomía e igual acceso a los recursos pueden resultar en contra de normas culturales de exclusión femenina. Los procesos de reforma siempre tienen que tratar de aprovechar las fortalezas culturales para superar las barreras exclusivistas y sacar adelante el cambio en favor de los pobres.

#### **d. No existe un modelo único de empoderamiento**

Necesariamente, las estrategias institucionales para empoderar a los pobres tienen que variar. Las estrategias para habilitar a la mujer pobre para heredar propiedades diferirán de las encaminadas a hacer a las escuelas locales responsables ante los padres, o de aquellas para hacer que los intereses de los pobres se reflejen en los presupuestos nacionales. A su turno, cada una de éstas variará dependiendo del contexto político, institucional, cultural y social. Las estrategias también pueden evolucionar y cambiar a lo largo del tiempo en cualquier contexto dado. Con el tiempo, en

---

25 Narayan y otros, 2000.

general, se produce un movimiento de abandono de la confianza en mecanismos informales para optar por mecanismos formales, y de formas directas de participación que consumen mucho tiempo para optar por formas indirectas de participación. Estas últimas incluyen mecanismos de mercado y pago de tarifas por servicios en vez de participación en el manejo de los mismos.

El desafío es, entonces, identificar *elementos clave de empoderamiento* sostenidamente recurrentes en los distintos contextos sociales, institucionales y políticos. Luego, el diseño institucional tiene que concentrarse en incorporar estos elementos o principios de empoderamiento.

## 2. CUATRO ELEMENTOS DE EMPODERAMIENTO

Hay miles de ejemplos de estrategias de empoderamiento que han sido iniciadas por los propios pobres y por los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado. Los esfuerzos exitosos de empoderar a los pobres, incrementando su libertad de elección y acción en diferentes contextos, suelen compartir cuatro elementos:

- Acceso a la información
- Inclusión y participación
- Responsabilidad o rendición pública de cuentas
- Capacidad organizacional local.

Si bien enseguida se comentan separadamente estos cuatro elementos, todos ellos están estrechamente entrelazados y actúan en sinergia<sup>14</sup>. Así, aunque el acceso a información oportuna acerca de programas o del desempeño o de la corrupción del gobierno sea una condición previa necesaria para la acción, los pobres o, más generalmente, los ciudadanos pueden no emprender acción alguna, ya sea porque no hay mecanismos institucionales que demanden un desempeño responsable o debido a que los costos de la acción individual pueden ser demasiado altos. Similarmente, la experiencia demuestra que los pobres no participan en actividades cuando saben que su participación no haría ninguna diferencia para los productos que se estén ofreciendo o las decisiones que se estén tomando, porque no hay mecanismos que obliguen a los proveedores a responder. Incluso donde hay organizaciones locales fuertes, los pobres pueden estar aun desconectados de los gobiernos locales y del sector privado, y carecer de acceso a la información.

---

26 Un estudio reciente de funcionarios públicos en Bolivia muestra que las municipalidades con mayor transparencia y participación ciudadana, tienen mayor reducción de la pobreza y menos sobornos y compra de empleos (World Bank, 2001g). Un análisis detallado de comités de servicio de agua y sanidad de 45 poblaciones escogidas aleatoriamente en dos estados de la India, que tienen proyectos de suministro de agua y alcantarillado financiados por el Banco, encontró que la efectividad del sistema de agua y sanidad está más fuertemente ligada a la transparencia de la información, seguida por la propiedad, la participación y la inclusión. (Abhyankar e Iyer, 2001; World Bank, 2001h).

### a. Acceso a la información

La información es poder. Los ciudadanos informados están mejor equipados para aprovechar oportunidades, lograr provisión de servicios, ejercer sus derechos, negociar efectivamente, y responsabilizar a actores estatales y no estatales. Sin información que sea relevante, oportuna y presentada en formatos que se puedan entender, es imposible que los pobres emprendan acciones efectivas. La difusión de la información no termina en la palabra escrita sino que incluye, además, discusiones en grupo, poesía, narración de historias, debates, teatro callejero y telenovelas –entre otras formas culturalmente apropiadas–, y utiliza una diversidad de medios incluidas la radio, la televisión y la Internet. Leyes sobre derechos a la información y la libertad de prensa, particularmente prensa local en lengua local, proporcionan el ambiente habilitador para el surgimiento de la acción ciudadana informada. El acceso oportuno a la información en lengua local, de fuentes independientes a nivel local, es particularmente importante dado que cada vez más países delegan autoridad en el gobierno local<sup>15</sup>.

La gran mayoría de los proyectos de inversión y de los proyectos de reforma institucional, sea a nivel comunitario, nacional o global, subestiman la necesidad de información e invierten insuficientemente en la revelación y difusión de la información<sup>16</sup>. Entre las áreas críticas se cuentan información sobre reglas y derechos a servicios básicos del gobierno, sobre desempeño estatal y del sector privado, y sobre servicios, mercados y precios financieros. Las tecnologías de la información y las comunicaciones pueden jugar papeles importantes al conectar a los pobres con estas clases de información, lo mismo que entre ellos y con el resto de la sociedad. Herramientas y Prácticas VII ofrece ejemplos detallados de estrategias de información usadas en diferentes contextos.

### b. Inclusión y participación

La inclusión se centra en la cuestión del *quién*: ¿A quién(es) se incluye? La participación aborda la cuestión de *cómo* se le(s) incluye y el papel que juega(n) una vez

---

27 Un estudio de gobernación descentralizada en las Filipinas y Uganda encontró que la ausencia de cubrimiento de las actividades del gobierno local por parte de los medios y la prensa locales, hacía que los ciudadanos dependieran de líderes y funcionarios locales para informarse. La gente obtenía de los medios más información independiente acerca de las políticas y actividades del gobierno nacional que acerca de su gobierno local. La gente no informada no puede obligar a los gobiernos a responder (Azfar, Kähkönen y Meagher, 2001; World Bank, 2001a).

28 Una estrategia clave que ha surgido para el manejo efectivo de bienes públicos locales es la creación de grupos de usuarios. No obstante, un estudio reciente de 2.400 miembros de grupos de usuarios en tres proyectos de recursos naturales financiados por el Banco en tres estados de la India, reveló que aproximadamente dos tercios de los miembros no asistían a las reuniones de su grupo debido a que “la información sobre las reuniones no está disponible para los miembros del grupo”. La mayoría de los miembros no conocía las reglas sobre las finanzas del grupo o cómo se manejaban o gastaban los fondos (Alsop y otros, 2001).

incluido(s). La inclusión de los pobres y otros grupos tradicionalmente excluidos en el establecimiento de prioridades y la toma de decisiones, es crucial para asegurar que recursos públicos limitados aprovechen el conocimiento y las prioridades locales, y para crear compromiso con el cambio. Sin embargo, un esfuerzo por sostener la inclusión y la participación informada usualmente implica cambiar las reglas de tal manera que se cree espacio para que la gente debata los asuntos y participe directa o indirectamente en el establecimiento de prioridades, formación del presupuesto, y prestación de los servicios básicos, locales y nacionales. La toma de decisiones participativa no siempre es armónica y las prioridades pueden ser disputadas. Es necesario tener establecidos mecanismos de resolución de conflictos para manejar los desacuerdos.

Sostener la participación de los pobres en sociedades que tienen normas de exclusión profundamente arraigadas, o en sociedades multiétnicas que tienen una historia de conflicto, es un proceso complejo que implica recursos, facilitación, vigilancia sostenida y experimentación. Entre la mayoría de las agencias gubernamentales, la tendencia es retornar a la toma de decisiones centralizada, celebrar reuniones públicas interminables sin ningún impacto sobre las decisiones de política o de recursos. La participación se convierte entonces en un costo más impuesto a los pobres, sin ningún retorno. Dependiendo del asunto, a nivel local la participación puede tomar diferentes formas: a) directa; b) representativa, mediante la selección de representantes de grupos y asociaciones; c) política, a través de representantes elegidos; o d) en términos de recolección de información, con datos agregados y reportados a los decisores locales y nacionales, ya sea directamente o a través de intermediarios. Finalmente, e) la participación puede ser a través de mecanismos competitivos de mercado, por ejemplo, eliminando restricciones y otras barreras, incrementando las opciones de lo que la gente puede cultivar o a quiénes puede venderles, o pagando por servicios seleccionados y recibidos.

De los cuatro aspectos del empoderamiento, la participación de los pobres es el más desarrollado en los proyectos del Banco y crecientemente también en la preparación de Estrategias de Asistencia a Países, del Banco<sup>29</sup>. En países de bajos ingresos el proceso de preparación de documentos sobre estrategia para la reducción de la pobreza (Poverty Reduction Strategy Papers – PRSP) ha abierto nuevas oportunidades para la participación de una amplia base de gente pobre, grupos de ciudadanos y grupos del sector privado, en el establecimiento de prioridades y la formulación de políticas nacionales.

---

29 Evaluaciones OED establecen que la participación de los pobres en los proyectos se incrementó del 40% en 1994 al 70% en 1998. En la CAS se incrementó del 24% en 1995 al 73% en 2000. No obstante, sólo el 12% de los proyectos fueron participativos durante la implementación y sólo el 9% incluyó seguimiento y evaluación participativa, mecanismo que es clave para fomentar la responsabilidad ante los grupos comunitarios. La más citada de las limitaciones internas para mayores niveles de participación fue la falta de recursos financieros (World Bank, 2000b).

### c. Responsabilidad

La responsabilidad se refiere a la capacidad de llamar a funcionarios estatales, empleados públicos, empleadores o proveedores de servicios privados a que rindan cuentas, lo que implica que ellos sean responsables de sus políticas, acciones y uso de fondos. La extendida corrupción, definida como el abuso de cargos públicos para beneficio privado, perjudica a los pobres más que a cualquiera otro porque ellos son los que tienen las menores probabilidades de acceso a funcionarios y los menos capaces de usar conexiones para conseguir servicios; también son los que tienen las menores opciones de recurrir a servicios privados como alternativa<sup>30</sup>.

Hay tres tipos principales de mecanismos de responsabilidad: políticos, administrativos y públicos. Cada vez más, la responsabilidad política de los partidos y representantes políticos tiene lugar a través de las elecciones<sup>31</sup>. La responsabilidad administrativa de las agencias del gobierno se da a través de mecanismos internos, tanto horizontales como verticales, de rendición de cuentas dentro y entre agencias. Los mecanismos de responsabilidad pública o social hacen a las agencias gubernamentales responsables ante los ciudadanos. La acción ciudadana o responsabilidad social puede reforzar los mecanismos de responsabilidad política y administrativa.

Existe una serie de herramientas para asegurar una mayor rendición de cuentas de las acciones y resultados públicos a los ciudadanos. El acceso de los ciudadanos a la información crea presión por una gobernación y una responsabilidad mejoradas, ya se trate del establecimiento de prioridades para el gasto nacional, de dar acceso a buenas escuelas, de asegurar que una vez financiadas las carreteras se construyan, o de ver que las medicinas efectivamente sean entregadas y estén disponibles en las clínicas. El acceso a la ley y a la justicia imparcial también es decisivo para proteger los derechos de los pobres y las coaliciones en favor de los pobres, y para habilitarlos para exigir responsabilidad, sea de sus gobiernos o de instituciones del sector privado.

La responsabilidad por los recursos públicos a todos los niveles también puede asegurarse mediante un manejo fiscal transparente y ofreciendo a los usuarios distintas opciones en los servicios. A nivel comunitario, por ejemplo, esto incluye dar a los grupos pobres distintas opciones y los fondos para comprar asistencia técnica de cualquier proveedor, en vez de exigirles aceptar la asistencia técnica dada por el gobierno. Puede imponerse disciplina fiscal mediante el establecimiento de límites y reduciendo subsidios a lo largo del tiempo. La responsabilidad del contratista se ase-

---

30 La corrupción es un impuesto regresivo a los pobres. Un estudio en Ecuador encontró que, como proporción de sus ingresos, las pequeñas empresas pagaban en sobornos cuatro veces lo que pagaban las grandes firmas. El costo del soborno para los hogares pobres era el triple del costo para los hogares de altos ingresos (Kaufmann, Zoido-Lobaton y Lee, 2000).

31 Como parte del proceso del PRSP, en varios países los parlamentarios han pedido apoyo para la creación de capacidad, a fin de poder desempeñar mejor sus papeles legislativo y de supervisión.

gura cuando los pobres deciden si el servicio fue suministrado de acuerdo con el contrato y si el contratista debe recibir su pago. Cuando los pobres pueden responsabilizar a los proveedores, el control y el poder pasan a sus manos<sup>32</sup>.

#### **d. Capacidad organizacional local**

Desde tiempos inmemoriales, grupos y comunidades se han organizado para cuidar de ellos mismos. Capacidad organizacional local es la capacidad de la gente para trabajar unida, organizarse y movilizar recursos para resolver problemas de interés común. A menudo fuera del alcance de los sistemas formales, los pobres recurren uno a otro en busca de respaldo y fortaleza para resolver sus problemas de todos los días. Las organizaciones de los pobres suelen ser informales, como en el caso de un grupo de mujeres que se prestan dinero o arroz entre ellas. También pueden ser formales, registradas o no legalmente, como en el caso de grupos de agricultores o clubes de vecinos. En todo el mundo, incluidas las sociedades deshechas por la guerra, la capacidad de las comunidades para tomar decisiones racionales, manejar fondos y resolver problemas es mayor que lo que se asume generalmente<sup>33</sup>.

Las comunidades organizadas tienen más probabilidades de conseguir que las escuchen y que sus demandas sean atendidas, que las comunidades con poca organización. Las organizaciones de afiliados pobres pueden ser altamente efectivas en satisfacer necesidades de supervivencia, pero están restringidas por recursos y conocimiento técnico limitados. Adicionalmente, a menudo les falta capital social en términos de puentes y nexos, es decir que pueden no estar conectadas con otros grupos distintos de ellas, o con los recursos de la sociedad civil o del Estado. Es sólo cuando los grupos se conectan entre ellos, traspasando las fronteras de comunidades, y forman redes o asociaciones –hasta convertirse finalmente en grandes federacio-

---

32 Un análisis del incentivo de estrategias para combatir la corrupción a nivel local en el proyecto KDP en Indonesia, concluye que entre los incentivos efectivos para vencer la corrupción están el acceso público y fácil a la información, particularmente financiera, el uso de normas e instituciones sociales locales para avergonzar por mal manejo y para resolver conflictos, y la socialización de comunidades y facilitadores para que entiendan sus derechos y se conviertan en vigilantes agentes anticorrupción. Los fondos para el KDP pasan a través de menos intermediarios con menos caramelo burocrático, y la autoridad y control sobre los recursos se dan a las comunidades locales, más que directamente a los contratistas. Los costos de estos proyectos son en promedio del 20 al 30% menores que los de otros proyectos (Woodhouse, 2002).

33 Un estudio a fondo de 48 pueblos de toda Indonesia, reveló que el 38% de todas las actividades de desarrollo comunitario habían sido iniciadas por las propias comunidades sin participación alguna del gobierno. El desempeño de éstas superaba a las actividades iniciadas por el gobierno en la medida de todos los resultados: grado en que lograban llegar a los beneficiarios; uso de instalaciones; mantenimiento; y participación de la mujer. A pesar de esto, no había ningún vínculo entre esta capacidad comunitaria y las actividades de desarrollo comunitario iniciadas por el gobierno. (Chandrakirana, 1999; Narayan y otros, 2000).

nes con presencia regional o nacional— que empiezan a influir en la toma de decisiones del gobierno y a ganar poder colectivo de negociación con proveedores de materias primas, compradores y financieros.

La capacidad organizacional local es clave para la efectividad del desarrollo<sup>34</sup>. Las organizaciones, asociaciones, federaciones, redes de trabajo y movimientos sociales de los pobres son jugadores clave en el panorama institucional. Pero aún no son parte sistemática del trabajo analítico ni operativo del Banco en el sector público ni en el privado, ni en la mayoría de las estrategias sectoriales<sup>35</sup>. Herramientas y Prácticas IX da ejemplos de inversión en capacidad organizacional local en proyectos impulsados por la comunidad. Herramientas y Prácticas XIII da ejemplos del papel jugado por organizaciones de los pobres, tales como organizaciones de granjeros en áreas rurales y asociaciones de moradores de los barrios bajos en áreas urbanas.

### 3. MARCO DE EMPODERAMIENTO

La Figura 1 resume el marco del empoderamiento antes esbozado, describiendo las relaciones entre instituciones, empoderamiento y mejores resultados del desarrollo, particularmente para los pobres. La reforma estatal que respalda la inversión en los pobres y en sus organizaciones conduce a mejores resultados del desarrollo, incluidos mejor gobernación, mejor funcionamiento de los servicios y servicios más inclusivos,

---

34 Un análisis de 18 estudios de caso de los programas de desarrollo rural a gran escala más conocidos en Asia, África y América Latina concluye que un “factor crucial de éxito es crear capacidades organizacionales a niveles locales, que puedan movilizar y manejar recursos efectivamente para beneficio de muchos, no sólo de unos pocos” (Krishna, Uphoff y Esman, 1977). Un análisis econométrico de 121 proyectos rurales de suministro de agua, encontró que la capacidad organizacional local es clave para el funcionamiento sostenible de los sistemas de abastecimiento de agua (Narayan, 1995; Isham, Narayan y Pritchett, 1995). En Tanzania, un estudio demostró que un mayor capital social a nivel de población, medido en términos de afiliación a grupos de características particulares, generaba mayores ingresos para los hogares (Narayan y Pritchett, 1997). En Costa de Marfil, cuando la responsabilidad pasó del gobierno central a grupos de usuarios del agua, las tasas de interrupción del servicio descendieron del 50% al 11% y los costos cayeron en cerca del 70%. Sin embargo, estos resultados se mantuvieron únicamente donde existían buenas organizaciones comunitarias (Hino, 1993).

35 Pese a que en muchos proyectos financiados por el Banco se ha incorporado el idioma de grupos de usuarios, grupos de autoayuda y grupos comunitarios, su énfasis ha sido escasamente instrumental, centrado en la participación en tareas particulares de manejo, lo que no necesariamente crea capacidad organizacional local. El reciente estudio a gran escala sobre grupos de usuarios en la India, donde más del 40% de los proyectos de inversión financiados por el Banco dependen de organizaciones locales tales como los grupos de usuarios, es instructivo. Los autores concluyen que aunque los grupos de usuarios trabajan bien en la entrega de beneficios del proyecto, las estrategias actuales no fomentan la participación sostenible de grupos excluidos ni la propiedad local. Es improbable que los grupos sirvan como base para organizaciones locales de más largo término (Alsop y otros, 2001). La cohorte de proyectos financiados por el Banco e impulsados por la comunidad que dan a grupos comunitarios autoridad y control sobre los recursos, tiene más probabilidades de crear capacidad organizacional local de largo término. No obstante, las evaluaciones de esta capacidad aún están en la etapa inicial.

acceso más equitativo a los mercados, sociedad civil y organizaciones de los pobres fortalecidas, así como activos y libertad de elección incrementados.

La reforma institucional para respaldar el empoderamiento de los pobres significa cambiar la relación entre el Estado y los pobres y sus organizaciones. Se concentra en invertir en activos y capacidades de los pobres, tanto capacidades individuales como la capacidad colectiva de organizarse, para habilitarlos para participar efectivamente en sus gobiernos y en la sociedad, de tal manera que se fortalezca la gobernación por el lado de la demanda. La reforma del Estado, sea a nivel de gobierno nacional, departamental o local, tiene que centrarse en leyes, reglas, mecanismos institucionales, valores y conducta que respalden los cuatro elementos de empoderamiento. Los cambios en reglas y regulaciones formales tienen que estar conectados con esfuerzos para habilitar a los pobres y otros ciudadanos para interactuar efectivamente con sus gobiernos y hacerle seguimiento a la gobernación.

El foco de la reforma es entonces el diseño de mecanismos para apoyar el acceso a la información, la inclusión y la participación de los pobres; crear mecanismos de responsabilidad social, e invertir en capacidad organizacional de los pobres para resolver problemas. No en todo contexto es factible o realista la participación de los pobres y sus representantes. Intermediarios de la sociedad civil tales como institutos de investigación, ONG y organizaciones de carácter religioso tienen importantes papeles que jugar en llevar la voz de los pobres a los decisores locales y nacionales.

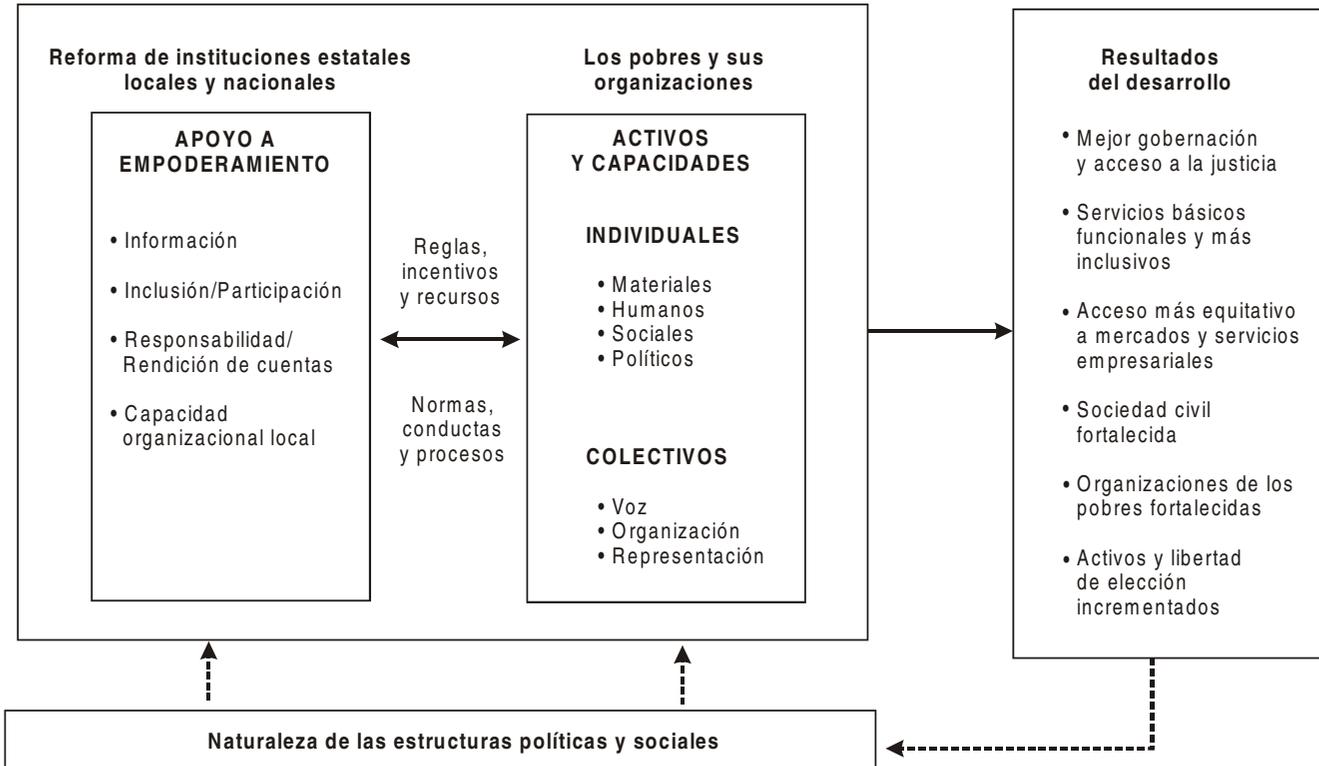
La clase de reforma estatal que sea factible y relevante está condicionada por las estructuras sociales y políticas del país en un determinado punto en el tiempo. A lo largo del tiempo hay bucles de retroalimentación que afectan las estructuras sociales y políticas, lo que luego conduce a cambios en los mecanismos estatales para apoyar el empoderamiento. Por ejemplo, a medida que se hace evidente la importancia del acceso a la información, los países pueden sancionar nuevas leyes de libertad de información e invertir en tecnología de la información para facilitar el acceso público a la información.

#### 4. EL EMPODERAMIENTO EN CONTEXTO: LAS CONDICIONES VARÍAN

No existe ningún modelo único para el empoderamiento ni ningún plano para la reforma requerida. Lo que es posible y apropiado varía según el contexto. No obstante, es posible identificar condiciones influyentes de primer orden:

- La naturaleza de la acción pública
- Patrones de exclusión y conflicto
- El grado de descentralización
- La fortaleza de las instituciones y de la sociedad civil a nivel local, y
- El grado de reforma política.

**Figura 1**  
Marco de empoderamiento



### **a. Naturaleza de la acción pública**

La acción pública puede variar desde la intervención a nivel local hasta cambios generales en toda la economía. Dependiendo de la naturaleza del “bien” que se va a suministrar a nivel local, serán importantes unos o todos los elementos de empoderamiento. Si la prestación de un servicio público o la acción pública se basa en el manejo compartido con las comunidades locales, por ejemplo el abastecimiento de agua o la oferta de escuelas primarias rurales, los cuatro principios, incluida capacidad organizacional local, resultan importantes. Por otra parte, si el servicio es manejado por el gobierno y bien sea que requiere pocos insumos de manejo sobre la marcha o que se basa en una tarifa por el servicio, entonces puede bastar con mecanismos institucionales para divulgar la información que habilite la inclusión y los mecanismos de responsabilidad verticales.

Si la acción pública es a nivel de todo un sector o de toda la economía, la estrategia más útil es un proceso de consulta y debate que informe la toma de decisiones, seguido de la difusión de la información acerca de la decisión y de los mecanismos institucionalizados para retroalimentación por parte de los pobres y de los ciudadanos sobre el impacto de las políticas. En la mayoría de los casos de esta naturaleza, la participación sobre la marcha y continua puede ser inapropiada.

### **b. Patrones de exclusión y conflicto sociales**

En mayor o menor grado, todas las sociedades están estratificadas. Cuando las divisiones son profundas y sistémicas, el acceso a servicios y oportunidades está determinado no por características individuales sino por estructuras sociales y por una cultura de desigualdad que discrimina contra, o excluye grupos sociales enteros. Los grupos sociales más poderosos controlan las opciones de ingreso y salida de los excluidos de una cabal participación en la vida social, económica y política a los niveles comunitario y nacional. En América Latina, por ejemplo, la cultura dominante continúa excluyendo y discriminando contra muchos grupos indígenas y afroamericanos, y éstos permanecen en la pobreza. En otros lugares la exclusión se basa en consideraciones de casta, raza, religión o etnia, o en distinciones educacionales o económicas.

Comprender los patrones de exclusión social y la cultura que respalda la exclusión es crucial para tomar decisiones de política informadas, lo mismo que para el diseño de intervenciones. El primer paso es hacer visible la exclusión mediante la recolección de estadísticas sobre la pobreza desagregadas por grupo social. Los esfuerzos para enfrentar la exclusión pueden implicar cambios en leyes, reglas y regulaciones para eliminar barreras discriminatorias. Adicionalmente, para habilitar a los grupos antes excluidos para que aprovechen nuevas oportunidades de participar, puede necesitarse invertir en las capacidades de estos grupos de formas que ellos valoren.

Cuando las sociedades están afectadas por conflictos, la naturaleza de la intervención estará condicionada por la historia del conflicto. De los 47 países HIPC, el 43% (20) están afectados por conflictos. En sólo la última década 90 nuevos conflictos, mayormente de naturaleza intraestatal, han brotado en todo el mundo<sup>36</sup>. Si un conflicto se basa en la exclusión social, entonces la reconciliación, la paz y la construcción de nación tienen que incluir acciones para desarrollar capital social “puente” que con el tiempo incrementa la interacción entre grupos sociales antes en guerra.

### **c. Grado de descentralización**

La idea que subyace a la descentralización es que llevar la toma de decisiones más cerca de la gente, conducirá a mejores decisiones públicas que reflejen las prioridades locales. La participación de los miembros de la comunidad en la gobernación local es posible en países que han desarrollado autoridad, recursos y toma de decisiones hasta niveles inferiores del gobierno y de los organismos políticos. Sin embargo, no es probable que la descentralización conduzca a una mejor gobernación ni a una mayor equidad mientras no descienda hasta las comunidades, permita aportes informados para las decisiones públicas, y provea incentivos a los gobiernos locales para que empoderen a las comunidades locales y rindan cuentas de sus insumos.

En países altamente centralizados, proyectos de demostración impulsados por la comunidad pueden ayudar a establecer la credibilidad de los grupos locales para manejar recursos y desarrollar sus comunidades. En todo caso, estas experiencias deben seguirse muy de cerca y los resultados deben evaluarse y difundirse, para informar las políticas nacionales destinadas a crear estructuras de gobernación descentralizada apropiadas para el país del que se trate.

### **d. Fortaleza de las instituciones y de la sociedad civil a nivel local**

Las intervenciones a nivel local requieren grupos del nivel local que incluyan o representen los intereses de los pobres. Esto a su vez requiere entender las instituciones locales, sus patrones de liderazgo, sus actividades y su alcance. Tales instituciones suelen no estar registradas, no tener carácter formal. Cuando historia, política, guerra, migración o políticas han minado las instituciones locales y las organizaciones de los pobres, estrategias que presuman la existencia de organizaciones locales fuertes no funcionarán mientras no inviertan en estas organizaciones durante un tiempo. El surgimiento de instituciones locales invisibles y adormecidas puede estimularse me-

---

36 Para mayor información y una útil tipología del conflicto y las fases del conflicto, *ver* von Meijenfeldt, 2001.

diante cambios en las reglas y regulaciones legislativas y administrativas que permitan el acceso de estos grupos a los recursos, incluida la información.

Las instituciones de la sociedad civil, desde institutos de investigación hasta parlamentos y sindicatos, son intermediarios y actores importantes en el dominio de la acción pública. Las reglas y regulaciones pueden limitar sus actividades, su acceso a financiación, su capacidad de asociación, su acceso a la información y su independencia. En ciertos contextos, cambiar las reglas y regulaciones generales que influyen en la fortaleza de la sociedad civil puede ser más productivo que otras intervenciones.

#### **e. Grado de libertad política**

Es importante entender el contexto político para poder desarrollar estrategias que funcionen. Las libertades políticas –particularmente la libertad de información, una prensa libre, libertad de palabra y debate público, libertad para formar asociaciones y sindicatos, y acceso igualitario a la justicia– condicionan la reforma institucional que sea factible. En un entorno en el que estas libertades sean limitadas, tres estrategias son posibles. La primera es establecer proyectos piloto como enclaves especiales en los cuales probar qué funciona; no obstante, llevar los proyectos a mayor escala sólo es factible cuando cambie el entorno habilitador. La segunda es establecer transparencia y libre flujo de la información al público, y mecanismos verticales de responsabilidad, como mínimo en los proyectos financiados por el Banco, para asegurar el uso efectivo de los fondos. La tercera, que puede ser el punto de entrada más apropiado, es expandir la libertad en las decisiones económicas y actividades de productores, compradores y vendedores.

## Capítulo 3

### APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE EMPODERAMIENTO

Los cuatro elementos de empoderamiento –información, inclusión y participación, responsabilidad o rendición de cuentas, y capacidad organizacional local– pueden combinarse para crear instituciones más efectivas, sensibles, inclusivas y responsables. Tales instituciones habilitan a los pobres para desarrollar sus propias capacidades, incrementar sus bienes y salir de la pobreza.

El Estado tiene un papel crucial que jugar en la provisión de los incentivos correctos para mejorar el desempeño de proveedores públicos y privados. Puede cambiar las reglas y la cultura de exclusión y desigualdad, eliminar restricciones, estimular la elección de opciones y obligar a responder, a la vez que asegurar el acceso de los pobres. Esto sólo puede lograrse dentro de un ambiente de política general que se centre en mejorar la gobernación y que estimule la innovación y la experimentación de parte de actores públicos y privados, para desarrollar mecanismos institucionales que lleguen a los pobres.

El capítulo aprovecha la experiencia operativa del Banco Mundial, aunque también incluye algunas experiencias ajenas a él, para ilustrar acciones que el Banco puede respaldar directamente o para las que puede habilitar a otros para emprenderlas. La sección aplica el marco de empoderamiento a cinco áreas importantes para la reducción de la pobreza:

- Acceso a servicios básicos
- Gobernación local mejorada
- Gobernación nacional mejorada
- Desarrollo del mercado en favor de los pobres
- Acceso a la justicia y a ayuda legal.

Las experiencias están organizadas por el grado en que dependen primordialmente de uno u otro elemento de empoderamiento, aunque en cierta medida los elementos son interdependientes. Así, la responsabilidad o rendición de cuentas nunca es posible sin acceso a la información. Fortalecer la capacidad organizacional local implica acceso a la información, participación y responsabilidad de los proveedores de servicios ante los pobres.

Las demandas institucionales son las más simples en cuanto a acceso a la información, y las más complejas en cuanto a inversión en la capacidad organizacional local. Mientras más elementos de empoderamiento sean necesarios para alcanzar los resultados deseados, mayores son las demandas institucionales. Por tanto, si la efectividad de una acción pública puede mejorar mediante el incremento del acceso a la información o mediante la institución de mecanismos de responsabilidad ante los ciudadanos y los pobres, o mediante el diseño de nuevos productos que permitan la inclusión de los pobres, entonces debe dársele preferencia a esto en vez de concentrarse en procesos participativos y estrategias de manejo conjunto que requieren fuerte capacidad de las organizaciones y agencias proveedoras de los pobres.

Debido a que los elementos del empoderamiento están ligados tan estrechamente, muchas de las políticas y proyectos descritos en las secciones siguientes incorporan más de uno de ellos. Cada proyecto se ha colocado en una matriz de acuerdo con el elemento que lo ejemplifica más claramente, pero esto debe verse como una ayuda para entender la importancia de los principios del empoderamiento, no como una estricta clasificación de los proyectos. Muchos de ellos se describen con más detalle en la segunda parte del libro.

## 1. ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS

Reconociendo la urgencia de suministrar servicios básicos sostenibles, incluidos servicios de salud, educación, agua, carreteras, e infraestructura básica para la mayoría de los pobres, el Marco Estratégico del Banco Mundial respalda las Metas de Desarrollo Millennium como marco de referencia<sup>37</sup>. El Banco apoya los esfuerzos gubernamentales para llevar recursos al nivel comunitario a través de una diversidad de modelos institucionales. La implementación pueden llevarla a cabo actores privados o públicos, agencias centrales, agencias sectoriales, o autoridades descentralizadas de gobierno local, a través de proyectos sectoriales independientes, o a través de proyectos multisectoriales impulsados por la comunidad. El enfoque en el desempeño también está cambiando los hábitos mentales y los incentivos centrados en los insumos, hacia resultados sobre el terreno.

Las políticas y proyectos sectoriales varían necesariamente en cuanto al grado en que adoptan los cuatro elementos de empoderamiento. Aunque es difícil destrabar completamente tales elementos, esta sección destaca tres estrategias diferentes para suministrar servicios efectivos a los pobres, basadas en la naturaleza del bien o servicio que se va a suministrar y las estrategias institucionales posibles en determinados contextos. La primera se centra en mejorar el acceso a la información, primordialmente llevando al dominio público información acerca del desempeño del gobierno.

---

37 World Bank, 2001f.

La segunda recurre principalmente a mecanismos de inclusión y participación. Ésta incluye estrategias del sector privado que dependen de diseñar la provisión de servicios básicos que los pobres puedan pagar, así como estrategias de financiación para el lado de la demanda, particularmente en educación y salud. La tercera se concentra en la capacidad organizacional local e incluye los cuatro elementos de empoderamiento, los cuales actúan en sinergia. Los ejemplos incluyen diversos proyectos de desarrollo multisectoriales impulsados por la comunidad, al igual que proyectos de un solo sector, como son los de suministro de agua y sanidad para áreas rurales (Tabla 1).

**Tabla 1**  
Acceso a servicios básicos. Ejemplos clasificados por principal elemento de empoderamiento

Información	Inclusión y participación	Capacidad organizacional local
Proyecto de tecnología de la información Gyandoot, Madhya Pradesh, India	Tarjetas de identificación para las mujeres en Egipto	Proyecto de rehabilitación de la irrigación en Albania
Teléfonos celulares, India y Bangladesh	Proyecto de asistencia a la escuela secundaria femenina en Bangladesh	Programa de desarrollo de kecamatans (subdistritos) en Indonesia
Programa para el control, la evaluación y la calificación de la polución en Indonesia – Proper (Program for Pollution Control, Evaluation and Rating)	Programa de bonos educativos en Colombia	Fondo de Desarrollo Social en Rumania
Proyecto de desarrollo de distritos de agua en Manila	Privatización de servicios públicos en Bolivia	
Estudio de seguimiento del gasto público en educación y salud en Uganda		

### a. Acceso a la información

La información relevante habilita a la gente para acceder a servicios públicos o privados. Teniendo información sobre los horarios de los servicios, por ejemplo, la gente puede confiar en los buses para desplazarse, o programar sus visitas a las clínicas durante las horas en que éstas están abiertas. La ubicación de kioscos con computadores en espacios públicos de las áreas rurales, permite a los campesinos el acceso a los registros de su propiedad, como en Madhya Pradesh, en la India, con el programa Gyandoot. Esto no sólo es útil sino que además reduce la corrupción e incrementa la seguridad de los pobres con respecto a su tierra. En Bangladesh, las mujeres carentes de tierra y que son miembros del Grameen Bank, toman préstamos para comprar teléfonos celulares que luego ponen a disposición de otros campesinos por una determinada tarifa. Análisis de patrones de uso allí, lo mismo que entre las miembros de la Asociación de Mujeres Auto-Empleadas –SEWA (Self-Employed Women’s Association)

de la India, muestran que las mujeres usan los teléfonos para obtener información sobre servicios básicos como horarios de las clínicas o de los mercados, y la disponibilidad de medicamentos y doctores<sup>38</sup>. (Ver también Herramientas y Prácticas I, sobre tecnología de la información y las comunicaciones).

En los análisis de PETS en Uganda, Tanzania, Ghana y Honduras se encontró que la información asimétrica tenía efectos negativos en el flujo de fondos a nivel local y para el suministro de servicios<sup>39</sup>. Cuando los funcionarios locales o los ciudadanos no conocen su asignación mensual, les es imposible exigir responsabilidad<sup>40</sup>.

Llevar información al dominio público para informar a la gente sobre el desempeño del sector privado o del público, es el primer paso en la creación de presión para el cambio. El sector privado es el más fácil de influenciar sacando a la luz pública tal información, debido a los riesgos para la reputación y al impacto sobre las “bases”. En el caso de un subcontratista de la firma de calzado Nike en Vietnam, que permanecía inmune incluso a la presión de funcionarios del gobierno, una campaña internacional de información se convirtió en instrumento para el mejoramiento de la fuerza de trabajo y las prácticas ambientales locales. El programa Proper de Indonesia, que evaluó el comportamiento de las fábricas en materia de polución y aseguró la divulgación estratégica de las tasas de polución a través de los medios, es un buen ejemplo de uso de la información para mejorar el desempeño del sector privado. A cada fábrica se le asignó un color por categoría: dorado, verde, azul, rojo o negro; el dorado significaba desempeño de clase mundial en estándares ambientales, en tanto que el negro indicaba fábricas que causaban serio daño ambiental. Ante la amenaza de revelar esa información, muchas fábricas mejoraron su desempeño. Muchas otras cambiaron sus prácticas una vez que se revelaron a los medios y al público su color de categoría, nombre, ubicación, gerente y casa matriz. La información también empoderó a las comunidades locales para negociar mejores arreglos ambientales con las fábricas.

Una auditoría pública del desempeño del sistema privatizado de acueducto y alcantarillado en Manila –Metro Manila Waterworks and Sewerage System– da a los ciudadanos y a los proveedores información fácil de entender sobre calidad, confiabilidad y satisfacción del servicio. El desempeño se mide empleando un sistema establecido de puntos de referencia, presionando así a los concesionarios para que mejoren su desempeño (para mayor información, ver Herramientas y Prácticas I y VII). Por el contrario, las auditorías del desempeño público sin ningún vínculo con mecanismos de rendición de cuentas sólo crean débiles incentivos para el cambio.

---

38 Narayan y Shah, 2000.

39 Los PETS de Uganda se describen con más detalle en la sección sobre mejoramiento de la gobernación nacional y los 4 PETS en las herramientas y prácticas XVIII.

40 Reinikka e Svensson, 2002.

Apenas está comenzando la experimentación con el uso del poder de la información en el dominio público para mejorar el desempeño estatal en la prestación de servicios básicos. Algunas de estas experiencias se comentan en las secciones sobre mejoramiento de la gobernación local y nacional.

## **b. Inclusión y participación**

Las políticas y programas estatales pueden ser efectivos haciendo énfasis en la divulgación de información para ayudar a los pobres a tomar decisiones informadas, y diseñando al mismo tiempo mecanismos institucionales y productos que habiliten a los pobres para optar. Esto se facilita mediante cambios en el marco de política y regulativo. El diseño institucional, el desarrollo de productos y los cambios necesarios de política pueden ser informados mediante consultas públicas y mediante una serie de estudios que incluyan análisis institucional, análisis de pobreza y social, evaluaciones de beneficiarios, análisis económico y estudios de voluntad de pago. En ninguno de estos casos los grupos comunitarios juegan papeles gerenciales. El énfasis está más bien en recolectar información sobre los beneficiarios en su contexto cultural e institucional más amplio, con el objeto de diseñar mecanismos institucionales para su inclusión.

En Egipto la emisión de tarjetas de identificación y certificados de nacimiento para las mujeres pobres, las habilitó para acceder a recursos y servicios de los que habían estado excluidas hasta entonces. En el término de un año, 20 ONG concentradas en la pobreza y entrenadas en los procedimientos para la obtención de tarjetas de identidad y certificados de nacimiento, ayudaron a empoderar a más de 80.000 mujeres pobres para obtener pensiones, reclamar herencias, obtener pasaportes, acceder a microcréditos, inscribirse en clases de alfabetización, y encontrar empleo en el sector formal. Una campaña masiva a través de los medios ha tenido como resultado publicidad en los medios nacionales, y el diálogo con las autoridades gubernamentales ha comenzado a simplificar el proceso de registro civil. Más de 200 ONG trabajan ahora en este asunto<sup>41</sup>.

En Bangladesh, donde la matrícula de niñas en educación secundaria es extraordinariamente limitada, becas apropiadamente diseñadas para el contexto social, cultural y económico local han inclinado la balanza en los cálculos de costo-beneficio de los padres a favor de la decisión de enviar las niñas a las escuelas secundarias. Ni las asociaciones de padres-maestros ni otras organizaciones de nivel comunitario juegan aquí un papel gerencial. Lo que hay es una fuerte inversión en divulgación de información acerca de las becas y en motivación de los padres para que envíen sus niñas

---

41 Memorando interno preparado por Carmen Niethammer, 2001. Ver también: <http://www.developmentmarketplace.org>

a la escuela, mediante comerciales de televisión, cuñas radiales y discusiones con líderes de la opinión pública, incluidos líderes religiosos. Las becas se dan directamente a las niñas a través de talonarios de depósito. Este proceso incrementa mucho el *status* social de las jóvenes, quienes remiten entonces las becas a las escuelas (para mayor información, *ver* Herramientas y Prácticas x, sobre empoderamiento en la educación).

En Colombia, un programa de bonos cuidadosamente diseñado para incrementar la decisión de ingreso de los niños pobres y su acceso a la educación secundaria, se basa en entender las aspiraciones de los pobres así como el contexto institucional más general de las escuelas secundarias tanto públicas como privadas. El programa invierte en divulgación de la información entre los padres y los estudiantes, pero tampoco en este caso las asociaciones de padres-maestros juegan un papel gerencial clave<sup>42</sup>.

La cuestión de cómo los servicios públicos privatizados pueden lograr eficiencia con equidad apenas se está empezando a abordar. Las estrategias variarán según se trate de suministro de agua, servicios sanitarios, electricidad, teléfonos o transporte. Un servicio satisfactorio de suministro de agua y alcantarillado a hogares de bajos ingresos por parte de concesionarios como el consorcio Suez Lyonnaise des Eaux en las ciudades de La Paz y El Alto, en Bolivia, muestra en qué forma el suministro privado puede ponerse al alcance mediante el uso de tecnologías de bajo costo, opciones en términos de niveles de servicio deseados, contribución en términos de mano de obra por parte de los hogares, y pago por cuotas. Estos cambios de diseño y de políticas, combinados con divulgación de información sobre las nuevas reglas, permitió que los hogares pobres fueran incluidos<sup>43</sup>. Sin embargo, los procesos de manejo equitativo de precios y de sistemas sostenibles de suministro privado de servicios públicos están demostrando ser difíciles.

### **a. Capacidad organizacional local**

Los cuatro elementos de empoderamiento resultan importantes, y el de capacidad organizacional local crucial, cuando se espera que grupos comunitarios asuman papeles de manejo de largo plazo para iniciar, implementar, operar y mantener servicios básicos en colaboración con funcionarios del Estado. Para asegurar que las comunidades estén dispuestas a asumir papeles cada vez más exigentes, y para mejorar el acceso y el funcionamiento de los servicios, un creciente número de agencias sectoriales están pasando control y autoridad sobre recursos y decisiones de inversión a

---

42 Angrist, 2001; King, Orazem y Wohlgemuth, 1998; King y otros, 1997; Patrinos y Ariasingam, 1997.

43 Estache, Foster y Wodon, 2001.

grupos comunitarios. En muchos proyectos de desarrollo impulsados por la comunidad – CDD (community-driven development), la innovación se inicia desde dentro de ministerios del gobierno, defendida por un pequeño grupo que crea alianzas estratégicas entre diferentes niveles gubernamentales y con agentes externos. El método se basa en aprender haciendo, incluido aprender de las comunidades<sup>44</sup>.

Los resultados son impresionantes, particularmente en manejo de recursos naturales, provisión de infraestructura local y educación primaria. En el Programa de Manejo Conjunto de Bosques de Andhra Pradesh, en India, más de 5.000 comités de protección de pueblos en los que participan un millón de hombres y mujeres de las localidades, han rejuvenecido 1.2 millones de hectáreas de bosques degradados. En El Mezquital, Guatemala, se rediseñó un dormido proyecto de desarrollo municipal para establecer cooperativas para el manejo de préstamos de vivienda y servicios comunitarios en una comunidad de invasión. Los pagos sobre el préstamo de vivienda no les cuesta más a los hogares que lo que antes gastaban en comprar agua a los vendedores<sup>45</sup>. En Albania, 408 asociaciones de usuarios del agua se han agrupado en 21 federaciones que cubren a 200.000 familias, o un tercio de la población total. Las asociaciones se autofinancian y manejan sistemas completos de irrigación; han mejorado el suministro de agua a los que están al final del sistema e incrementado la recuperación de costos de cero en 1994 a US\$700.000 en 2000<sup>46</sup>.

### Recuadro 2

#### Un enfoque de empoderamiento para proyectos CDD

- Entender las estructuras e instituciones sociales locales
- Identificar reglas y mecanismos claros para control y autoridad comunitarios
- Invertir en información, responsabilidad vertical y capacidad organizacional local, de manera que los pobres hagan uso efectivo de nuevas oportunidades
- Empoderar personal de agencias locales para apoyar a los pobres y sus organizaciones
- Evaluar los progresos y hacer seguimiento de los resultados, incluidos cambios en las relaciones sociales y en las organizaciones comunitarias.

44 El Banco aprobó US\$1.400 millones en proyectos y componentes de CDD en el año de financiación 01 y se espera que este monto se incremente a US\$2.000 millones en el año de financiación 02. Los proyectos canalizan fondos ya sea directamente a las comunidades locales o a través del gobierno, de ONG, o de firmas privadas locales, o directamente a través del gobierno central, o bien, dan a grupos comunitarios autoridad sobre las decisiones de inversión. Todos los modelos institucionales tratan de desarrollar la sinergia óptima entre grupos comunitarios y otros actores.

45 Venkatamaran y Falconer, 1998; Kessides, 1997.

46 Ver Herramientas y Prácticas XIII, sobre organizaciones de los pobres. Para mayor información sobre el Proyecto de Recuperación de la Irrigación en Albania, ver el sitio de la Red Internacional de Manejo Participativo de la Irrigación (International Network on Participatory Irrigation Management), en <http://www.inpim.org/Countries/Albania/albania.html>.

Resultados educativos tales como las tasas de matrícula se han incrementado muchísimo a través de reformas basadas en sociedades de manejo con padres, grupos comunitarios y comités de educación del pueblo, en contextos tan diversos como El Salvador, Madagascar y Uttar Pradesh en India (*ver Herramientas y Prácticas X*).

Los proyectos multisectoriales CDD son extraordinariamente importantes en la consecución de recursos para las bases, particularmente en contextos de aislamiento geográfico, gobernación débil, alta corrupción y recuperación posconflicto. A lo largo del tiempo es necesario crear lazos fuertes con las estructuras gubernamentales locales. Pese a una crisis política y financiera y a una estructura gubernamental altamente centralizada, el Proyecto de Desarrollo de Kecamatans (subdistritos) - KDP, en Indonesia, logró llegar con subproyectos a 10 millones de personas en 12.000 pueblos. Las evaluaciones establecen que el 60% de las personas alcanzadas están entre los grupos más pobres y el 40% son mujeres. En el Fondo de Desarrollo Social de Rumania el proceso participativo incluye entrenamiento e inversión en capacidad organizacional local y seguimiento de los cambios a lo largo del tiempo. Una encuesta de capital social registró niveles más altos de confianza entre la gente de pueblos participantes en el proyecto que entre los pueblos que no tenían el proyecto. En el noreste de Brasil un cambio gradual iniciado en 1985, de grandes proyectos de desarrollo rural integrado a enfoques impulsados por la comunidad, ha tenido como resultado que ahora el 93% de los recursos lleguen a las comunidades, en contraste con el 20% que les llegaba antes<sup>47</sup>.

Muchos de los proyectos CDD más nuevos invierten más en difusión de la información, responsabilidad y creación de capacidad local; esta última se logra mediante la asistencia de facilitadores entrenados, mediante el aprender haciendo, y dando a los grupos comunitarios acceso directo a fondos y la autoridad para contratar y despedir trabajadores y contratistas. Las estrategias de revelación de la información incluyen poner en carteleras o en muros públicos información sobre los presupuestos locales, así como financiar periodistas, ONG y otros terceros actores para que hagan seguimiento y publicidad a los proyectos. (Para estudios de casos de proyectos CDD, *ver Herramientas y Prácticas IX*).

También hay razón para la cautela. Los proyectos CDD, como todos los proyectos, están sujetos a captura por parte de las élites. El éxito varía según las características sociales, económicas y políticas de cada comunidad. Muchos proyectos CDD aún no invierten sistemáticamente en la capacidad de las organizaciones locales y muchos carecen de indicadores claros para rastrear el empoderamiento, en la medida en que éste no ha sido un objetivo claramente identificado de los proyectos. Una reciente evaluación OED de Fondos Sociales concluye que si bien los fondos sociales son alta-

---

47 World Bank, 2001b.

mente efectivos en entregar infraestructura de pequeña escala, no expanden la capacidad o capital social de la comunidad<sup>48</sup>. Típicamente, la gran mayoría de los proyectos no han conducido al desarrollo de organizaciones comunitarias permanentes y autónomas que puedan crear redes entre comunidades y tener finalmente una presencia regional o nacional. Hay algunas excepciones. En África unos cuantos proyectos de creación de capacidad apoyan la evolución de asociaciones nacionales y regionales de agricultores, así como redes de ganaderos. (Ver Herramientas y Prácticas XIII, sobre organizaciones de los pobres.)

## 2. GOBERNACIÓN LOCAL MEJORADA

La gobernación local mejorada es crucial para un mejor suministro de servicios y una mayor sensibilidad a los problemas prioritarios de los pobres. Para mejorar la gobernación local, los gobiernos locales con autoridad y recursos necesitan empoderar a las comunidades locales mediante mecanismos que incrementen el acceso del ciudadano a la información; habilitar la inclusión y la participación, incrementar la responsabilidad de los gobiernos ante los ciudadanos e invertir en capacidad organizacional local. La descentralización y las reformas de gobiernos locales hasta ahora se han concentrado primordialmente en el lado de la oferta de los sistemas formales y no en fortalecer el lado de la demanda; es decir, no en acciones que habiliten a los ciudadanos para utilizar efectivamente el espacio creado por las nuevas reglas y regulaciones. Experiencias en Uganda, Filipinas, Bolivia e India demuestran que con espacio creado por nuevas reglas, la falta de inversión en difusión de la información y en capacidad organizacional local de la sociedad civil y de las organizaciones de los pobres impide que los pobres participen efectivamente en la gobernación local<sup>49</sup>. Ha habido insuficiente atención a la relación entre ciudadanos y gobiernos locales.

---

48 A mayo de 2001 el Banco operaba 98 proyectos de fondos sociales en 58 países, con una inversión total de US\$3.500 millones. El 98% de proyectos cerrados fueron calificados como satisfactorios, muy por encima del promedio del Banco. El 32% de los proyectos de fondos sociales incluyen en sus objetivos creación de capacidad comunitaria; el empoderamiento de la comunidad fue mencionado en 12 proyectos y capital social en el 5%. El informe concluye que puesto que cada comunidad procesa sólo un subproyecto, todos los fondos sociales han operado como usuarios en vez de productores de capital social (World Bank, 2001e; Rawlings, Sherburne-Benz y Van-Domelen, 2001).

49 Un extenso estudio de instituciones de gobernación descentralizada del Panchayat Raj, basado en más de 2.000 entrevistas en 53 pueblos de Rajasthan y Madhya Pradesh, India, establece que la mayoría de los pobladores (el 65%) no había asistido a ninguna reunión del *gram sabha* (Concejo municipal) en el año anterior y que escasamente el 7% asistía regularmente a las reuniones. Un mayor análisis reveló que de todas las actividades de desarrollo, las iniciativas de desarrollo del Gram Panchayat eran las menos valoradas debido a que ellos sentían que no tenían ninguna influencia y había falta de transparencia y altos niveles de corrupción. Haciendo análisis econométrico, el estudio concluye que la adición de otra fuente de información al repertorio de una persona incrementa la participación en más de 5 percentiles (Alsop, Krishna y Sjoblom, 2001). Para información sobre experiencias de descentralización en Bolivia, Uganda y Filipinas, ver World Bank, 2000a; Faguet, 2000; Azfar, Kähkönen y Meagher, 2001.

La atención al lado de la demanda de la gobernación local mejorada apenas está empezando. Aunque aún son pocos, hay algunos ejemplos importantes de esfuerzo para incrementar el acceso a la información, diseñar mecanismos para la inclusión y participación, y crear mecanismos de responsabilidad ante los ciudadanos. Por otra parte, en el contexto de la reforma del gobierno local, no parece haber ningún caso fuerte de inversión en el fortalecimiento de organizaciones de los pobres u otros intermediarios de la sociedad civil local de manera que puedan jugar efectivamente los nuevos papeles asignados a ellos (Tabla 2)<sup>50</sup>.

**Tabla 2**  
Mejoramiento de la gobernación local del lado de la demanda.  
Ejemplos clasificados por principal elemento de empoderamiento

Información	Inclusión y participación	Responsabilidad	Capacidad organizacional local
Leyes sobre derechos a la información, India	Planeación y elaboración participativa de presupuestos, Porto Alegre, Brasil	Proyecto Voz del Pueblo, Ucrania	
Tarjetas de reporte ciudadano en Bangalore, India	Participación ciudadana en decisiones tributarias y establecimiento de reglas municipales, Argentina y Venezuela	Ley boliviana sobre participación popular y descentralización	
Sitios municipales en la red, con información sobre desempeño, Argentina	Inclusión de la mujer en instituciones del Panchayat Raj, India	Referéndum ciudadano para la revocación de alcaldes electos; Madhya Pradesh, India	

### a. Acceso a la información

Para mejorar la gobernación local son fundamentales leyes y derechos a la información a través de fuentes independientes. Gobiernos locales no obligados a rendir cuentas tienen poco incentivo para mejorar el desempeño, para vigilar su propio desempeño, o para publicar los resultados. En Rajasthan, India, las luchas de MKSS (Mazdoor Kisan Shakti Sammelan) por conseguir copias de cuentas de cobro, comprobantes de pago, nóminas de empleados en proyectos de desarrollo del gobierno, no sólo sacaron a la luz corrupción local sino que en algunos casos condujeron a acciones correctivas y a la consideración de una Ley Nacional de Derecho a la

<sup>50</sup> Un análisis de 38 municipios de Bolivia reveló que la Ley de Participación Popular tiene poco impacto donde la presencia de los partidos políticos, en contraposición a las organizaciones locales y los sindicatos rurales, es fuerte. Donde la vida organizacional local es débil, intereses mezquinos tienen precedencia sobre los intereses más amplios de la municipalidad y la comunidad como un todo (Faguet, 2000).

Información. Hartos de gobiernos insensibles y viviendo en una ciudad de deficiente desempeño y corrupta, grupos de ciudadanos de Bangalore, India, hicieron encuestas de desempeño gubernamental y pusieron la información a disposición del público y de la prensa para presionar por la reforma. En 1993 el Centro de Asuntos Públicos de Bangalore inició en toda la ciudad el uso de “tarjetas de reporte” ciudadano para servicios públicos. A los ciudadanos se les pedía calificar la calidad, suficiencia y eficiencia de servicios tales como agua, transporte, electricidad, funciones municipales y policía, y los resultados fueron publicados en los medios. Esto condujo a discusiones con cabezas de agencias, acerca de la necesidad de reforma, y en algunos casos los servicios mejoraron. La metodología se ha extendido a otros estados de la India y actualmente se está administrando en todo el país<sup>51</sup> (*ver Herramientas y Prácticas XVI*).

Bangalore se está volviendo conocido también por su iniciativa Swabhimana en la que ingenieros y arquitectos voluntarios, cansados de construcciones públicas mal hechas, vigilan directamente en el sitio las obras públicas de la ciudad, lo que les permite proveer información pública sobre todos los aspectos del contrato, incrementando así la responsabilidad del contratista<sup>52</sup>.

Los gobiernos municipales están empezando a crear sitios en la red que habilitan a los ciudadanos para interactuar con el gobierno, acceder a certificados, registrar propiedades y dar retroalimentación a los gobiernos sobre su desempeño. En América Latina el Banco Mundial está interconectando los sitios municipales en la red de 10 ciudades capitales, para estimular el intercambio de experiencias así como también el compromiso público. En Argentina el proyecto Cristal utiliza la Internet para divulgar, en un formato fácilmente comprensible, toda la información concerniente al uso de fondos públicos en diferentes programas<sup>53</sup>. El sitio es auditado externamente por Foro Transparencia, un grupo de 15 organizaciones no gubernamentales interesadas en la transparencia gubernamental.

## **b. Inclusión y participación: planeación, elaboración de presupuesto, determinación de reglas y manejo**

La participación ciudadana en planeación, asignación de recursos y determinación de reglas, iniciada por los alcaldes, puede mejorar la gobernación y la prestación de servicios, y también puede ayudar a los alcaldes a conseguir su reelección. Para ser significativa, ésta tiene que darse en el contexto de fuertes limitaciones presupuestarias, para evitar que se generen “listas de deseos”. Estrategias a nivel de toda la

---

51 Paul y Sekhar, 2000.

52 Para información adicional sobre el Swabhimana, *ver* <http://www.savebangalore.org/> o <http://www.pacindia.org/>

53 Visitar en la red <http://www.ayudaurbana.com> y <http://www.cristal.gov.ar>

ciudad, para la reducción de la pobreza pueden ayudar a unir diferentes partes interesadas de todos los sectores para conseguir una más efectiva reducción de la pobreza<sup>54</sup>. En Colombia, los municipios están usando la “coparticipación” con las comunidades locales como medio para responder a las necesidades prioritarias de la comunidad en la construcción y mantenimiento de obras públicas. Encuestas de opinión muestran una mejor asignación presupuestaria por sectores así como una mayor confianza ciudadana en sus funcionarios locales. Resultados similares se están dando en Bulgaria, Rumania, Ucrania, Serbia y Croacia.

La planeación y elaboración participativa de presupuestos involucra a los ciudadanos a través de reuniones de grupo. La información recogida es agregada en prioridades por vecindario para las asignaciones presupuestarias del gobierno. En 1988, la ciudad de Porto Alegre, Brasil, fue la pionera en este método y allí el sistema se ha institucionalizado a través del apoyo de sucesivos alcaldes. En un año típico, sólo 200 de las 1.500 solicitudes de proyectos públicos que se reciben pueden financiarse. Entre 1996 y 1998 se gastaron más de US\$260 millones en proyectos seleccionados por los participantes, la vasta mayoría de los cuales se llevaron a cabo en distritos subatendidos y más pobres. Según estimaciones a junio de 2000, cerca de 100 municipios y cinco estados de Brasil están implementando algunos aspectos de compromiso ciudadano en las asignaciones presupuestarias<sup>55</sup>. (Para mayor información sobre elaboración participativa de presupuestos, *ver* Herramientas y Prácticas VI).

Para mejorar la gobernación de la ciudad, reducir la corrupción y crear consenso social en torno a decisiones impopulares como una subida de impuestos, por ejemplo, algunas ciudades están institucionalizando los referendos ciudadanos. En Mar del Plata, Argentina, un alcalde recién electo convocó a un referéndum sobre 26 obras públicas que habrían de construirse durante su gobierno. El plan era mejorar la infraestructura para atraer turistas, cubriendo los costos mediante un impuesto a ser pagado en el curso de cuatro años. El voto fue positivo, los trabajos se llevaron a cabo en el tiempo programado y el alcalde fue reelecto<sup>56</sup>. En Campos Elías, Venezuela, el desempeño municipal en acceso público a la información, productividad, efectividad del coste y reducción de la corrupción, mejoró en más del 50% en un año. Tales resultados se atribuyeron a la elaboración participativa del presupuesto, seguimiento público y computarizado de la información sobre desempeño municipal, establecimiento de una Comisión Auditora Tripartita que incluyó ciudadanos, y la creación de una Oficina Operativa para el Desarrollo y la Participación Ciudadana<sup>57</sup>.

---

54 Aproximadamente en 80 ciudades de todo el mundo se están acometiendo estrategias a nivel de toda la ciudad, para la reducción de la pobreza. Entre ellas están Cali, Colombia; Kampala, Uganda; Haiphong, Vietnam, y Johannesburgo, Sudáfrica.

55 World Bank, 2001d.

56 Ocampo, 2001.

57 De Asís, 2000.

La participación ciudadana en el establecimiento de nuevas reglas puede acabar con prácticas de captura estatal profundamente arraigadas. En el municipio de Moron, provincia de Buenos Aires, Argentina, el gobierno, conjuntamente con el Concejo municipal, convocó a audiencias públicas para diseñar criterios para el premio de la licitación más grande del gobierno de la ciudad para la recolección de basuras. Las audiencias condujeron a cambios en las especificaciones de la licitación, que permitieron la participación de nuevas compañías, conservaron los trabajadores que ya estaban bajo contrato y, más que en los insumos, se basaron en los resultados a producir. Como consecuencia, el costo del contrato se redujo en más del 30%<sup>58</sup>.

En presencia de profundas desigualdades sociales es difícil iniciar cambios sin reglas ni leyes que exijan la inclusión y participación de grupos excluidos o marginados, en la gobernación local. En el contexto cultural de la India fue necesaria una enmienda constitucional –la exigencia de que un tercio de los consejeros de los *panchayats* (consejos al nivel de población) sean mujeres– para crear oportunidades para la voz, las prioridades y el liderazgo de la mujer en la gobernación local. Mientras que en muchos lugares las mujeres han surgido como líderes efectivos, en otros las normas culturales y la falta de un sistema de apoyo y de un entrenamiento todavía limitan el papel de la mujer<sup>59</sup>.

### **c. Responsabilidad o rendición de cuentas**

El acceso a la información es un pre-requisito para la rendición de cuentas. El seguimiento ciudadano del desempeño del gobierno a través de “tarjetas de reporte” o “tarjetas de puntaje” ciudadano, seguido de talleres en los que los ciudadanos comenten los resultados con funcionarios del gobierno y que tengan una amplia cobertura de los medios, son una herramienta efectiva para crear demanda ciudadana de mejor desempeño del gobierno local. Y cuando los gobiernos ponen en operación mecanismos de responsabilidad ante la ciudadanía, el impacto de la información puede ser aún más poderoso.

En Ternopil e Ivano-Frankivsk, Ucrania, el Programa la Voz del Pueblo creó registros de ciudadanos sobre servicios públicos, después de involucrar como líderes del proceso a los dos alcaldes<sup>60</sup>. Las encuestas revelaron una insatisfacción generalizada de la calidad del servicio, y se reportaron casos de soborno. El 50% de los que respondieron reclamaron que los servicios del gobierno no se proveían de acuerdo

---

58 Ocampo, 2001.

59 Jain, 1996; Vyasulu y Vyasulu, 1999; Chattopadhyay, Raghavendra y Duflo, 2001.

60 Ternopil Urban Development Agency (Agencia de Desarrollo Urbano de Ternopil), 2000.

con las regulaciones. En Ternopil el municipio respondió abriendo Centros de Servicio Integrado (*One-Stop Shops*) en los que la gente puede pagar todos los servicios municipales. En Ivano-Frankivsky, la reforma educativa está estimulando mayor participación ciudadana a través de grupos asesores en educación y consejos de padres recientemente creados, y grupos de ciudadanos y el municipio están trabajando conjuntamente para atender otros problemas identificados<sup>61</sup>. En el verano del 2001, el método de tarjetas de puntaje se extendió a otros 2 municipios de Ucrania. Un trabajo similar se ha acometido en Serbia, Croacia y Bulgaria, creando con ello nuevas asociaciones de confianza entre ciudadanos y gobierno de la ciudad.

La Ley boliviana sobre Participación Popular incorpora organizaciones indígenas en la toma de decisiones municipales y empodera “comités de vigilancia comunitaria” para investigar las decisiones y actividades municipales y detener las trasferencias del gobierno central al gobierno local en caso de que el plan anual no responda a las demandas de la comunidad. Sin mecanismos institucionales es difícil sostener el compromiso ciudadano en el mejoramiento de la gobernación local para la reducción de la pobreza. Si bien estas leyes crean la posibilidad de cambio tanto en Bolivia como en India, los resultados han sido disparejos, lo que refleja una capacidad local dispareja para acceder a la información, movilizarse, organizarse, hacer valer el liderazgo y demandar responsabilidad<sup>62</sup>.

En India, la asamblea estatal de Madhya Pradesh acaba de pasar una ley que empodera a los ciudadanos insatisfechos a revocar al alcalde elegido a mitad de su administración, mediante un referéndum ciudadano –primera ley de esta clase en India–. La nueva ley, inspirada por leyes sobre referendos similares en Suiza, establece que si tres cuartas partes de los legisladores locales pasan una resolución en contra de un alcalde directamente elegido, que ha completado dos años en el cargo, se llevará a cabo un referéndum para decidir el destino de éste. En Anoopur, la villa minera de carbón, 5.519 de los 8.799 votantes elegibles votaron para sacar al alcalde corrupto<sup>63</sup>.

Sin embargo, debe notarse que sin fuertes grupos de ciudadanos y organizaciones de los pobres, tales leyes pueden convertirse en herramientas políticas conducentes a cambios de alcalde casi todos los años, como sucedió en algunos municipios de Bolivia<sup>64</sup>.

---

61 ICPS, 1999.

62 Faguet, 2000; Grootaert y Narayan, 2001; Jain, 1996; Vyasulu y Vyasulu, 1999; Alsop, Krishna y Sjoblom, 2001.

63 Abdi, 2001.

64 Los 38 municipios incluidos en una encuesta en Bolivia tuvieron un extraordinario total de 92 alcaldes en los primeros 3.5 años del período 1996-2000. Más de una cuarta parte de esos municipios tuvieron un nuevo alcalde por cada uno de los cuatro años del período (Faguet, 2000).

### 3. GOBERNACIÓN NACIONAL MEJORADA Y REFORMA MACROECONÓMICA

La política y las decisiones macroeconómicas son áreas que apenas están empezando a abrirse al compromiso societario. Si bien las decisiones últimas, como todas las decisiones de desarrollo, implican experticia técnica, su discusión con los afectados ofrece múltiples ventajas. Ayuda a aclarar los lazos causales y los supuestos que subyacen a las transacciones y decisiones de política; conduce a discusiones sobre la capacidad institucional necesaria para implementar las reformas, y sobre las alianzas que deban crearse con diferentes partes de la sociedad; crea consenso social sobre la importancia de la reforma; da espacio a los reformadores para maniobrar en contra de intereses políticos mezquinos; educa a todos los involucrados en el proceso, y ayuda a identificar y a desarrollar los mecanismos compensatorios necesarios para los ciudadanos más pobres y más adversamente afectados.

Se han logrado algunos progresos en la demostración del valor que tienen las herramientas de información en el dominio público y en los procesos consultivos. Apenas está empezando a avanzarse en vincular la información recolectada a los mecanismos de responsabilidad ante los pobres y las agrupaciones ciudadanas. Los préstamos y créditos para reforma sectorial, así como los préstamos y créditos de apoyo presupuestario, *asumen* que a todos los niveles de la sociedad civil existe capacidad local para recolectar y analizar información, y comprometerse efectivamente con los gobiernos para hacerlos responsables. Ninguno de los préstamos o créditos de apoyo presupuestario está directamente respaldado por operaciones de creación de capacidad (Tabla 3). Excepto en Uganda, hasta ahora no se ha institucionalizado a nivel nacional la capacidad para hacer diagnósticos participativos de pobreza ni en el gobierno, ni en universidades locales, ni en otras organizaciones de la sociedad civil. La capacidad local y nacional de las organizaciones de la sociedad civil para participar efectivamente en estos nuevos papeles merece atención urgente.

Procesos de reforma del sector público que se concentren en racionalizar y rastrear el gasto público, y en modernizar los sistemas de manejo financiero, son primeros pasos decisivos hacia la responsabilidad interna y pública. La participación pública y el acceso público a información clave en formatos que se puedan entender, pueden incrementar más la responsabilidad del gobierno de un mejor desempeño.

Los procesos participativos en el desarrollo de estrategias nacionales de reducción de la pobreza, particularmente en relación con la preparación de PRSP en países de bajos ingresos, se han convertido en parte central de los esfuerzos por lograr consenso societario sobre prioridades de gasto gubernamental y de reforma de la política. Estos procesos pueden sentar los cimientos para la responsabilidad pública ante los ciudadanos. Puesto que los procesos y las políticas nacionales determinan el

**Tabla 3**  
Mejorando la gobernación nacional. Ejemplos clasificados  
por principal elemento de empoderamiento

Información	Inclusión y participación	Responsabilidad
Sitios del gobierno nacional en la red, Argentina	Procesos PRSP en varios países	PRSC, Uganda
Ley de Libertad de Información, Rumania	PPA, Uganda y Vietnam	Tarjeta de reporte ciudadano sobre servicios en favor de los pobres, Filipinas
PSAL I, Latvia	Pacto de Asociación Social, Irlanda  Préstamo para ajuste del sector carbonífero, Rusia	Préstamo programático para reforma social, Perú

acceso de los pobres a recursos y oportunidades, es crucial que estos procesos incorporen los cuatro elementos de empoderamiento<sup>65</sup>.

### a. Acceso a la información

Mediante el uso de tecnología de la información en lo que ha dado en llamarse gobernanación electrónica (*e-governance*), se hacen posibles nuevos niveles de transparencia en información y responsabilidad. Como se mencionó, en Argentina, por ejemplo, el gobierno nacional está poniendo en la Internet, en formatos fáciles de entender, toda la información relativa al uso de fondos públicos; no solamente el monto destinado a los diferentes programas, sino también en qué forma se administran esos fondos<sup>66</sup>. El objetivo es informar a los ciudadanos de manera que puedan ejercer un control más efectivo sobre los representantes que ellos han elegido y los funcionarios del gobierno (*ver* también Herramientas y Prácticas 1).

Un creciente número de países también está promulgando nuevas leyes para respaldar el libre acceso a la información sobre el desempeño del gobierno, en un esfuerzo por doblegar la corrupción e incrementar la sensibilidad y la eficiencia. En Rumania, por ejemplo, una encuesta de opinión reveló altos niveles de corrupción,

65 Varias revisiones de procesos participativos destacan tanto las debilidades como las fortalezas de las experiencias hasta la fecha. Todas concuerdan en que el PRSP ha abierto nuevas oportunidades de compromiso ciudadano en la identificación de prioridades, influyendo en las estrategias contra la pobreza. La mayoría también destaca la necesidad de profundizar, ampliar e institucionalizar los procesos participativos. *Ver* <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/index.htm>

66 [www.cristal.gov.ar](http://www.cristal.gov.ar).

pero ni los medios ni los ciudadanos tenían ningún acceso a información. En respuesta, la Sociedad Académica rumana creó una coalición doméstica de ONG, medios y organizaciones políticas rumanas que sacó adelante un Decreto sobre Libertad de Información que recientemente se convirtió en ley.

El Primer Préstamo Programático para Ajuste Estructural - PSAL I (*Programmatic Structural Adjustment Loan I*) de Latvia incluye algunas medidas para asegurar el acceso público a la información, incluida información sobre esfuerzos anticorrupción y sobre decisiones jurídicas y disposiciones legales (*ver Herramientas y Prácticas v*).

## b. Inclusión y participación

La inclusión de los pobres en los procesos nacionales puede ser indirecta, mediante la recolección de información sobre lo que la gente pobre quiere y sobre sus prioridades y experiencias en lograr acceso a recursos y servicios públicos. Cuando los procesos de toma de decisiones se abren, aun indirectamente, a una de nuevas partes interesadas que tienen diferentes perspectivas, hay potencial para conflicto. El manejo de procesos participativos para reformas complejas, para elaboración de presupuesto nacional o aun simplemente para recolección de información –por ejemplo a través de Evaluaciones Participativas de la Pobreza– *implica una inversión significativa en la creación de confianza y relación*. Esto tiene implicaciones tanto de costo como de tiempo. Sea que se hable de Bulgaria, Ucrania, Uganda, Vietnam, Guinea, Filipinas o Bolivia, sin el tiempo y la financiación para que las partes pudieran reunirse, conocerse mutuamente, cambiar procesos y finalmente trabajar juntas como socias, no habrían surgido nuevas relaciones ni asociaciones operativas en favor de los pobres<sup>67</sup>.

### Recuadro 3

#### Cómo mejorar la gobernación

- Invertir en reunir pobres, otros ciudadanos, intereses del sector privado, y otras partes interesadas con los gobiernos.
- Invertir en crear nuevas alianzas, confianza e intereses comunes entre todas las partes interesadas.
- Esperar altas y bajas; invierta tiempo, paciencia y buen nombre (*goodwill*).
- Apoyar una cultura de debate, diálogo y acción, con seguimiento público del desempeño del gobierno.
- Invertir en tarjetas de reporte ciudadano sobre gastos del gobierno, en encuestas de rastreo del dinero y en medición de los resultados en la prestación de servicios.

67 *Ver también Tikare y otros, 2001.*

Mientras más complejo y controvertido sea el proceso de reforma, más decisiva es la inversión en procesos consultivos, creación de consenso, y establecimiento de comités de regencia conjunta que incluyan a la sociedad civil y al sector privado. Estas conclusiones son confirmadas por las experiencias en PRSP, por ejemplo en Bolivia, Kenya y Uganda. El proceso consultivo empleado para desarrollar el Plan de Acción sobre Género en Marruecos, que ha sido controvertido en el país, también ha tenido que enfrentar perspectivas conflictivas y tensiones<sup>68</sup>.

En Sudáfrica, un estudio reciente concluye que la falta de alianzas entre el gobierno y los sindicatos minaron la implementación de la necesitada reforma macroeconómica<sup>69</sup>. En América Latina, los jefes de estado de Paraguay, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Colombia y Honduras han solicitado ayuda para el manejo de la participación de múltiples partes interesadas en el diseño e implementación de estrategias anticorrupción. Sin esta clase de inversión las reformas se empantanar, como lo evidencia la cancelación de la segunda parte del préstamo para el ajuste sectorial de la Red de Seguridad en Indonesia, por valor de US\$300 millones –resultado que reflejó tanto el rompimiento de la confianza entre las agrupaciones ciudadanas y el gobierno, como la falta de progreso en mecanismos de responsabilidad pública.

Las evaluaciones participativas de la pobreza –PPA (Participatory Poverty Assessments), lo mismo que las encuestas a nivel nacional, son herramientas importantes para informar las políticas nacionales y las asignaciones presupuestarias. Tanto en Vietnam como en Uganda las PPA captaron nuevos aspectos decisivos pasados por alto en la información obtenida de encuestas. La propiedad gubernamental del proceso de la PPA aseguró que se usaran los resultados. En Uganda, el gobierno incrementó sustancialmente sus inversiones en suministro de agua y aumentó la flexibilidad de uso de las asignaciones presupuestarias distritales a fin de habilitar a los distritos para responder a las necesidades locales. En Vietnam, los resultados de la PPA han conducido a proyectos dirigidos a la pobreza urbana y a problemas de etnia y de género. En una provincia se encontró que levantar ingresos a nivel de comuna era demasiado gravoso, regresivo y poco transparente, y que no se rendían cuentas claras al respecto. Este asunto se está investigando en una revisión nacional del gasto público. El estudio encontró deficiente implementación del Decreto sobre Democracia en las Bases. Como resultado, se están considerando mecanismos para estimular flujos de información de doble vía, incluida la aplicación piloto por parte del gobierno, de una tarjeta de reporte ciudadano sobre la prestación de servicios básicos. (Ver Herramientas y Prácticas III, sobre empoderamiento en el programa a nivel de país en Vietnam, y Herramientas y Prácticas XIX, sobre diagnósticos participativos de pobreza).

---

68 Ver <http://www.femmesdumaroc.ma/plan.asp>.

69 De Silva, 2001.

El proceso de “acuerdos de asociación social” en Irlanda es un buen ejemplo del alto rendimiento en términos de estabilidad económica y social que puede lograrse mediante la amplia participación de los diferentes interesados en la toma de decisiones macroeconómicas. Las discusiones irlandesas se basan en proyecciones económicas del gobierno. A lo largo de los últimos 10 años ha surgido un marco institucional en el que el gobierno, el sector privado y representantes de la sociedad civil, incluidos sindicatos, participan en reuniones socioeconómicas de primer orden. El apoyo popular a la reforma es uno de los factores a los que se les atribuye la recuperación de la competitividad, el mantenimiento de la paz industrial y la generación de un ambiente propicio para la inversión y el crecimiento, que han hecho de Irlanda un “Tigre Celta”<sup>70</sup>. (Ver también Herramientas y Prácticas vi, sobre elaboración participativa de presupuestos.)

El préstamo para ajuste del sector carbonífero en Rusia ofrece otra clase de ejemplo. La reforma se acometió para atender toda una serie de problemas: decreciente productividad pese a US\$2.700 millones en subsidios; salarios no pagados a tiempo; cierre de minas y creciente militancia entre los mineros. El telón de fondo era de inestabilidad, con cinco cambios de primer ministro y cuatro diferentes líderes en la agencia carbonífera entre 1996 y 2000. El rediseño institucional se basó en consultas con los afectados, marcando los bloqueos en los flujos de políticas, flujos de información y flujos de fondos, y adoptando medidas para superar los bloqueos identificados. En tanto que los problemas se mantenían, en el año 2000 los subsidios a la industria se redujeron a US\$280 millones, un tercio de los cuales fueron reorientados a protección social y desarrollo comunitario. La productividad de las minas mejoró en el 77% y el 98% de los trabajadores que quedaron cesantes y de los discapacitados recibieron sus beneficios directamente y a tiempo. (Para una discusión más detallada de las reformas del sector carbonífero ruso, ver Herramientas y Prácticas v).

### **c. Responsabilidad o rendición de cuentas: seguimiento ciudadano**

Para que la retroalimentación de parte de los ciudadanos afecte la toma de decisiones, la información tiene que estar en el dominio público; tiene que recolectarse rápidamente sobre un conjunto clave de indicadores centrales del desempeño, empleando métodos cuantitativos, cualitativos y/o participativos; y tiene que estar disponible para los decisores que tienen que responsabilizarse de responder a la retroalimentación. Esto es particularmente relevante en el contexto de préstamos de apoyo presupues-

---

70 Los logros incluyen un superávit presupuestario de más de 1.100 millones de libras irlandesas en 1999, en contraste con un déficit de 1.400 millones en 1986. Esto le ha permitido al gobierno incrementar los gastos desde 1987, en el 150% en salud, el 84% en educación y el 70% en bienestar, en tanto que el desempleo se ha reducido del 17,5% a menos del 5%. Una política y acuerdos salariales de toda la sociedad ha ayudado a mantener la estabilidad social. Ver Herramientas y Prácticas vi.

tario que conllevan anualmente un punto de decisión para el desembolso de la partida del siguiente año.

Tres clases de actividades de seguimiento son particularmente importantes: rastreo del gasto público o estudios de seguimiento del dinero; seguimiento de la prestación de servicios básicos a los pobres, y supervisión ciudadana para rastrear el impacto de las políticas de ajuste macroeconómico. Hay una creciente experiencia en estas áreas, usando una diversidad de técnicas de recolección de datos. Entre dichas técnicas se cuentan tarjetas de puntaje ciudadano y encuestas de hogares sobre servicios básicos clave; “encuestas de clima social”; encuestas de evaluación de parte de los beneficiarios; Cuestionario de Indicadores Esenciales de Bienestar (Core Welfare Indicators Questionnaire); encuestas de seguimiento presupuestario; PPA, y seguimiento y evaluación participativos<sup>71</sup>.

Los procedimientos de responsabilidad social que dan a la sociedad civil y a las comunidades locales acceso a la información que necesitan para vigilar efectivamente el desempeño del gobierno, están empezando a convertirse en una característica de recientes préstamos de apoyo presupuestario.

El crédito de apoyo para la reducción de la pobreza – PRSC (Poverty Reduction Support Credit) de Uganda incluye seguimiento independiente y de múltiples partes interesadas, del desempeño gubernamental, en términos de rastreo de flujo de fondos, corrupción y prestación de servicios. Se espera que los resultados del seguimiento de la sociedad civil se incorporen como parte de los disparadores de decisiones. El método de seguimiento aprovecha el éxito de la encuesta de rastreo del gasto público de Uganda (Public Expenditure Tracking Survey) que es esencialmente una encuesta de seguimiento del dinero. Propiciadas por insuficiencias en las matrículas escolares a pesar de un incremento sustancial del presupuesto de gastos para las escuelas, las encuestas revelaron que en 1995 sólo el 22% del gasto no salarial llegó a las escuelas. Como resultado, el gobierno central empezó a publicar información sobre transferencias presupuestarias a los distritos, en periódicos locales y emisoras radiales, y exigió además poner esa información en cartelera, en las escuelas. Una encuesta escolar de seguimiento mostró que para el año 2000 las escuelas recibieron más del 80-90% de la financiación asignada no salarial<sup>72</sup> (*ver también Herramientas y Prácticas v*).

---

71 En India, se ha completado la Encuesta de Servicios Públicos Milenio, que aplica la metodología de registro de ciudadanos a una muestra de 36.000 hogares en 24 estados. La encuesta midió el comportamiento de cinco servicios públicos básicos de especial interés para la gente pobre: agua potable, salud y sanidad, educación y cuidado infantil, el sistema de distribución pública y el transporte por carretera (Paul 2002). En Guyana, el Banco apoya esfuerzos hechos por el gobierno para fortalecer el monitoreo y la evaluación en agencias clave con esas responsabilidades, y controla un sistema de evaluación y monitoreo basado en la participación de la comunidad, diseñado para involucrar directamente a las comunidades pobres en el seguimiento.

72 Reinikka, 2001.

La metodología de tarjeta de reporte ciudadano recientemente se ha aplicado a nivel nacional en Filipinas, como un seguimiento a la evaluación de la pobreza. La encuesta fue emprendida por el Banco Mundial en colaboración con Social Weather Station, una organización local independiente y confiable de investigación por encuestas. El cuestionario se concentró en conciencia, acceso, uso y satisfacción relacionados con cinco áreas de servicios públicos en favor de los pobres: salud, educación primaria, vivienda, agua y distribución de arroz subsidiado. El Departamento Nacional de Presupuesto y Manejo ha convenido en institucionalizar la tarjeta de reporte sobre servicios. Una agencia gubernamental de supervisión se hará cargo de los estudios, y los resultados informarán los procesos de elaboración del presupuesto nacional.

A largo plazo, los gobiernos sólo pueden ser sensibles a las prioridades de los ciudadanos si hay mecanismos institucionales para el compromiso ciudadano y la retroalimentación de los niveles comunitario, distrital y departamental para el nivel nacional. Es necesario que estos mecanismos respalden el acceso a la información, la inclusión y participación, y los mecanismos de responsabilidad de los pobres y los ciudadanos, y que inviertan en capacidad organizacional local.

El préstamo programático para reforma social – PSRL (Programmatic Social Reform Loan) de Perú, diseñado para apoyar el programa de reforma social a mediano plazo del gobierno, incluye muchas formas de habilitar a los pobres y ciudadanos a hacer que los gobiernos respondan por su desempeño. Estos elementos incluyen acceso público a la información, mecanismos institucionales para el seguimiento y el debate públicos, puntos de referencia de desempeño ampliamente conocidos, y una muy publicitada oficina del defensor del pueblo para establecer un mecanismo de atención de quejas. Los mecanismos de participación ciudadana aprovechan el seguimiento a la evaluación de la pobreza hecha en 1997, cuando el gobierno de Perú creó *mesas de concertación*, esto es, foros inclusivos para el debate y la acción deliberadamente públicos y pluralistas. Estas mesas redondas se crearon a todos los niveles de la sociedad, desde la comunidad hasta el nivel de distrito, para informar la toma de decisiones nacionales. Entre los participantes se cuentan comunidades locales, sociedad civil, gobierno local y nacional, y la comunidad anfitriona. Recientemente fueron institucionalizadas mediante un decreto presidencial y ahora se espera que vigilen igualmente todos los gastos públicos. El PSRL será vigilado por más de 100 de estas *mesas* pluralistas. Como quiera que sea, los fondos para estos esfuerzos mayores de creación de capacidad se consiguen mediante variados mecanismos de auxilio *ad hoc* (ver Herramientas y Prácticas v).

#### **d. Capacidad organizacional local**

Hasta ahora no hay ningún esfuerzo sistemático de inversión en la creación de capacidad de institutos de investigación y grupos de ciudadanos para vigilar el desempeño

del gobierno. Por otra parte, donde ya existe, esa capacidad se ha usado. Ejemplos de ellos son la Social Weather Station en Filipinas, el Instituto Sociedad Abierta en Hungría, el Instituto de Finanzas Públicas en Croacia, el Instituto para una Alternativa Democrática en Sudáfrica - Idasa (Institute for a Democratic Alternative South Africa), y el Centro de Asuntos Públicos en India. Para empoderar a los ciudadanos y a los pobres para comprometerse significativamente con sus gobiernos y ser fuentes de información de seguimiento independiente, se necesitan inversiones de largo plazo en esos institutos, así como ONG de trabajo de campo y organizaciones de los pobres. El valor de tales esfuerzos puede verse en el papel jugado por la Unidad de Seguimiento Social y Respuesta Pronta – Smeru (Social Monitoring and Early Response Unit) en Indonesia, que fue creada en el clímax de la crisis financiera. Actualmente la institución funciona como una agencia independiente de seguimiento de la política pública, cuya información cuenta con la confianza de, y es usada por, los responsables de formular las políticas nacionales.

#### 4. DESARROLLO DE MERCADOS EN FAVOR DE LOS POBRES

El empodeamiento económico es crucial para el bienestar de la gente pobre. Vivir libre de hambre, unos ingresos suficientes y seguridad de los bienes materiales, son cosas esenciales en la vida de los pobres. Incluso en desastres naturales tales como inundaciones y terremotos, a menudo los pobres, a riesgo de su propia vida, se niegan a dejar sus magros bienes, a sabiendas de que la pérdida de éstos significa una muerte lenta pero igualmente segura. En Gujarat, India, el trabajo de la Asociación de Mujeres Autoempleadas – SEWA (Self-Employed Women’s Association) está demostrando que los esfuerzos de rehabilitación posterremoto que se concentran en la reconstrucción física sin atender simultáneamente a los medios de vida, no responden a las preocupaciones esenciales de los pobres y su resultado a largo plazo es la indigencia.

La pobreza y la vulnerabilidad no se reducirán sin un crecimiento de base general, alimentado por la actividad del sector privado. El crecimiento económico no puede sostenerse si mujeres y hombres pobres, que pueden constituir el 50% o más de la población de un país, quedan excluidos de un óptimo compromiso en actividades productivas. La participación de tan grandes cantidades de gente pobre en medios de vida más productivos sólo puede darse cuando el clima de inversión doméstica general de un país fomente el emprendimiento, la creación de empleos, la competencia y la seguridad de los derechos a la propiedad y las prestaciones. Sin embargo, esto no es suficiente. Si bien el clima empresarial general para la inversión es importante, las micro y pequeñas empresas enfrentan limitaciones y exclusión que no se corrigen automáticamente con mejoras en el macroclima de inversión. De ahí la necesidad de “liberalizar desde abajo”. A menudo se excluye a los pobres de acceso igualitario a oportunidades económicas debido a regulaciones, porque ellos carecen de informa-

ción, de conexiones, de destrezas, de crédito y de organización, y también por discriminación. Las estrategias de empoderamiento pueden ayudar a superar muchas de estas barreras que impiden el ingreso de los pobres a nuevos mercados y limitan su productividad a pesar de su duro e incesante trabajo.

Entender el clima de inversión empresarial para agricultores, microempresarios y pequeñas y medianas empresas –así como también para las grandes firmas– es crucial para informar una política de cambio que apoye el desarrollo económico e incremente la productividad, la seguridad y el empoderamiento. Los gobiernos pueden acelerar el desarrollo de mercados para servicios financieros y no financieros apropiados para mujeres y hombres pobres, promoviendo la innovación en productos y mecanismos de entrega y creando capacidad institucional. Un *enfoque de mercados* para estos servicios es decisivo para evitar programas públicos insostenibles y no efectivos. Un componente clave es el de subsidios cuidadosamente estructurados y con límite de tiempo, dentro de un enfoque general que incorpore características de mercado, innovación de productos y amplia difusión de innovaciones institucionales.

Esta sección destaca las aplicaciones de los cuatro elementos de empoderamiento para respaldar el emprendimiento de mujeres y hombres pobres a través de a) servicios de desarrollo empresarial para micro, pequeñas y medianas empresas, b) servicios financieros y c) préstamos para microseguros y vivienda. La Tabla 4 destaca el uso de diferentes elementos de empoderamiento en estas actividades. Herramientas y Prácticas XI presenta innovaciones que respaldan a los microempresarios, en tanto que Herramientas y Prácticas XII presenta innovaciones en la prestación de servicios financieros a los pobres. ONG locales e internacionales y agencias internacionales jugaron papeles importantes en innovaciones de apoyo, subsidiando investigación y desarrollo, experimentación e inversión en desarrollo organizacional. No obstante, en casi todos los casos el logro de viabilidad financiera fue vital en la experimentación.

#### **a. Servicios de apoyo al desarrollo empresarial para micro, pequeñas y medianas empresas**

En muchos países en desarrollo los pobres trabajan primordialmente en el sector informal, sobreviviendo mediante una “colcha de retazos” de actividades económicas o empleados por pequeñas y medianas empresas. Al sector informal corresponde el 83% de nuevos trabajos en América Latina y el Caribe y el 93% de nuevos trabajos en África<sup>73</sup>.

Grandes cantidades de gente pobre, particularmente mujeres, devengan su sustento de actividades informales, aunque no todo el que trabaja en el sector informal

---

73 Wiego, 2000a, 2000b.

**Tabla 4**  
Desarrollo de mercados en favor de los pobres. Ejemplos clasificados  
por elemento principal de empoderamiento

Información	Inclusión y participación	Capacidad organizacional local
Grameen Phone, Bangladesh	Centros de servicio integrado, Bali, Indonesia	Red de trabajadores de metales, Honduras
Comercio electrónico (E-commerce): Novica.com; PeopLink.org	Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana, Perú	Asociación de molineros de arroz, Camboya
Grupos de autoayuda, clasificación crediticia/línea de crédito, Andhra Pradesh, India	Banefe, Chile	Microseguros SEWA, India
Tarjetas inteligentes, Swazilandia e India	Nuevas MFI, Bolivia y Kosovo	Préstamo de garantía SPARC, India
Banca ATM (a través de cajeros automáticos), Sudáfrica		

es pobre. En India, el 90% de la fuerza de trabajo no agrícola está en el sector informal, con poco acceso a servicios financieros y protección social. En Perú, las micro y pequeñas empresas constituyen el 95% del total de las firmas del país y proveen el 50% del total de empleos y el 60% de empleos en áreas urbanas<sup>74</sup>. En Bangladesh el 90% de todas las firmas del sector manufacturero y el 40% del total de empleos corresponden a microempresas<sup>75</sup>. En Macedonia el 39% del PIB y el 25% del empleo corresponden a pequeñas empresas de menos de 20 empleados<sup>76</sup>. Pese a estos datos estadísticos, el desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas no es un aspecto prominente en los planes de desarrollo de la gran mayoría de los países en desarrollo.

El Grupo Banco Mundial ya hace inversiones sustanciales en micro, pequeñas y medianas empresas – Mipyme; en 2001, este tipo de inversión constituyó el 7% del total de préstamos<sup>77</sup>. Sin embargo, hasta la fecha no hay virtualmente ningún trabajo económico ni sectorial sobre el clima de inversión ni sobre las limitaciones para la

74 Cisneros, 1997.

75 Hallberg, 1999.

76 IFC, 2001b. Los datos de la Corporación Financiera Internacional (IFC) son de 1998.

77 El grupo de inversiones del Banco en SME entre 1997 y 2001 alcanzó US\$8,31 millones (Banco Mundial 70%, IFC 25%, y MIGA 5%). 50% de esta ayuda va a pequeñas empresas, 31% a las medianas y 19 a las microempresas. Ninguna inversión IFC está dirigida a microempresas. Mucho apoyo se dirige la asistencia por firma, con regulaciones y políticas. En el año fiscal 2001, el 7% de todo el grupo del Banco fue para SME. 14% o 1,82 millones del portafolio IFC actual se invierte en SME directamente o a través de mercados financieros en ECA, Latinoamérica y Africa. El portafolio actual del Banco de US\$5,96 millones está principalmente en la región LAC, seguido de África y el Este de Asia. Las inversiones se distribuyen por sectores, con la más grande proporción en agricultura (41%), finanzas (15%) y protección social (11%), y los porcentajes menores en medio ambiente, educación poder, transporte y desarrollo urbano (Webster, Kochar y Raissian 2001).

inversión, y tampoco sobre las innovaciones necesarias para respaldar específicamente las actividades microempresariales de gente pobre y las Mipyme en general<sup>78</sup>. No obstante, la estrategia de desarrollo recientemente lanzada por el sector privado constituye una base para estrategias y mayor trabajo analítico por sector específico, a través de encuestas a las firmas, incluidas las microempresas.

### ***Acceso a la información y tecnología de la información***

Las micro, pequeñas y medianas empresas enfrentan asimetrías de información en dos sentidos: en su propio acceso a la información relacionada con el mercado y los negocios, y como proveedoras de servicios a los pobres. Los costos de aislamiento y bajo volumen de información pueden reducirse mediante la formación de grupos, asociaciones, agrupaciones de empresas y franquicias, comentadas más adelante en el contexto de la inversión en capacidad organizacional local. El uso innovador de tecnología de la información y telecentros puede recortar los costos de transacción y habilitar a los microempresarios y a las Mipyme para conectarse más efectivamente a información sobre los mercados.

La experiencia de las “damas del teléfono” del Grameen Bank demuestra que es posible incrementar el retorno económico de los pobres sin cambiar más que su acceso a la información sobre los precios del mercado. Grameen Telecom (parcialmente financiada por la IFC) brinda servicio telefónico comercial en áreas rurales de Bangladesh, a través de empresarios locales. Los miembros de Grameen, en su mayoría mujeres, muchas de ellas analfabetas, toman préstamos para comprar y operar teléfonos celulares, y cobran a la gente por minuto de llamada. El 50% de las llamadas las hace gente pobre, principalmente por razones económicas; por ejemplo, verificar el precio actual de los bienes antes de reunirse con un comprador, conocer los precios en diferentes mercados antes de decidir a dónde ir a vender sus bienes, y consultar con médicos y con proveedores de medicinas. Para marzo de 2002 ya había 10.000 teléfonos rurales funcionando. Se estima que los teléfonos generan ahorros reales de entre US\$2.7 y US\$10 por llamadas que evitan el desplazamiento de los pueblos a Dhaka, la capital<sup>79</sup>. Las mujeres del teléfono consiguen pagar sus préstamos en un año, y dicen que el teléfono es una inversión más confiable que las vacas. En todo caso, el modelo ha funcionado en parte gracias a que se basa en un sistema ya establecido de recaudo de ingresos a través de redes de grupos existentes manejados por Grameen Bank<sup>80</sup>.

---

78 Algunos estudios de países específicos, como el de Kapoor, Mugwara y Chidavaenzi (1977) sobre Zimbabwe, y el trabajo de la IFC sobre correlaciones de los países (2000b), tocan el problema de evaluar el clima de inversión y las limitaciones de las Mipyme.

79 Richardson, Ramírez y Haq, 2000.

80 Narayan y Shah, 2000; von Braun y Akhter, 1999. Ver también el sitio en la red de Grameen Phone, <http://www.grameenphone.com/village.htm>

En muchas partes del mundo, asociaciones y redes de trabajo de gente pobre están tendiendo cables para conectarse entre ellos y con los mercados. En México, la Red de Información para Organizaciones Indígenas incluye 19 organizaciones que emplean la Internet para intercambiar información, acceder a información de mercados y tecnológica, y comercializar productos<sup>81</sup>. En Guatemala, un proyecto MicroNet –al que ascendió un proyecto InfoDev– establecerá 10 centros MicroNet para el 2004, que son centros de desarrollo empresarial de información integrada, a base de tecnología. Estos centros atenderán a 25.000 microempresas manejadas primordialmente por mujeres indígenas mayas y personas asociadas con organizaciones más formales<sup>82</sup>.

Microproductores e intermediarios también se han volcado al comercio electrónico, tanto detallista como de empresa a empresa, para elevar las ventas y las utilidades. En Kenya, la Naushad Trading Company, que vende tallas en madera, cerámica y cestería locales, se puso en línea hace dos años y ha visto crecer sus ingresos de US\$10.000 a más de US\$2 millones. African Crafts Online recibe entre 5.000 y 25.000 pedidos por mes. Novica.com, clasificada por Media Metrix como uno de los 500 sitios en la red más visitados del mundo, no cobra a los artesanos ningún derecho de inscripción y en el año 2000 experimentó una quintuplicación en sus ventas; Novica.com ofrece más de 8.500 artículos artesanales de 13 países. Otras innovaciones incluyen Viatru.com y PeopLink.org<sup>83</sup>.

Las pequeñas y medianas empresas también pueden beneficiarse de aplicaciones de la tecnología de la información y las comunicaciones – ICT (Information and Communications Technology). En las Filipinas el 99% de las firmas son micro, pequeñas y medianas empresas y emplean el 55% de la fuerza laboral del país. Una inversión de capital social de la IFC en E-Planters está destinada a crear una compañía de riesgos compartidos para ofrecer servicios de hospedaje en la red para que las Mipyme acrecienten sus negocios vía la Internet a un precio accesible. La compañía se está formando mediante una asociación del Planters Development Bank, el banco de pequeñas y medianas empresas más grande de Filipinas, con el Asian Institute of Management, la Cámara de Comercio, y Vicor, una compañía tecnológica con base en California<sup>84</sup>.

Finalmente, en muchos países los gobiernos están simplificando los procedimientos de registro mediante el uso de tecnología de la información. En Andhra Pradesh,

---

81 Visitar el sitio en la red de la Red de Información para Organizaciones Indígenas, <http://www.laneta.apc.org/rci/>

82 Visitar el sitio en la red del Proyecto MicroNet de Guatemala, <http://www.worldbank.org/pics/pid/gt15084.txt>

83 Ver los siguientes sitios en la red: Naushad Trading Company (<http://www.ntclimited.com/>); African Crafts (<http://www.africancrafts.com/>); Novica (<http://www.novica.com/>); Eziba (<http://www.eziba.com/>); PeopLink (<http://www.PeopLink.org/>).

84 World Bank, 2002a.

India, a todo lo largo y ancho del estado oficinas de registro de tierras ahora están ayudando a los ciudadanos a registrar propiedades en una hora, cuando antes les tomaba días e implicaba el pago de sobornos. Seis meses después de introducido el cambio, el 80% de todas las transacciones de propiedades se estaban procesando electrónicamente. Esto ha incrementado los ingresos del gobierno, reducido la corrupción y la incertidumbre, e incrementado la demanda pública de una mejora similar en otros servicios del gobierno<sup>85</sup>.

### *Cómo cambiar las regulaciones en pro de la inclusión y la participación*

Regulaciones, corrupción y complicados procedimientos para la obtención de licencias empresariales y para el registro de propiedades, limitan y añaden costos a la actividad empresarial de los pobres. Mujeres y hombres pobres, cuya información, contactos y dinero son limitados, son los menos habilitados para buscar registrar propiedades o empresas, y para comprar protección. Por consiguiente, permanecen excluidos o vulnerables a altos niveles de explotación y acoso. Las historias sobre la cantidad de pasos requeridos para registrar una propiedad u obtener una licencia, y sobre “capital muerto”, retenido, se han hecho legendarias a través del trabajo del economista peruano Hernando de Soto. En Perú, el 70% de las propiedades urbanas no están registradas, pues 14 agencias diferentes intervienen en la emisión de cada título. En Lima, para registrar un pequeño taller de confecciones operado por un trabajador, se requieren seis horas diarias durante 289 días; el costo es de US\$1.231, equivalentes a 31 salarios mensuales mínimos. En Egipto, la persona que quiera registrar un lote en tierras desérticas del Estado tiene que completar 77 procedimientos burocráticos en 31 agencias públicas y privadas, proceso que toma entre 5 y 14 años<sup>86</sup>.

En Indonesia, el exceso de burocracia es un desterrador particular de las pequeñas empresas, las cuales están sujetas a innumerables inspecciones, gravámenes y elevados derechos de licencia. Mientras que los derechos de una licencia oficial son aproximadamente de US\$400 –ya elevados para un pequeño empresario que enfrenta otros costos de iniciación– los costos reales a menudo se triplican en el ejercicio de presionar el paso de los papeles de una oficina a otra. En Zimbabwe el registro de compañías toma más de un año; el costo oficial promedio de registro de una compañía de turismo después de obtener varios certificados y pagar varias garantías, es de US\$14.000, lo que dificulta que grupos comunitarios inicien un turismo cultural y de vida salvaje basado en la comunidad<sup>87</sup>.

---

85 Bhatnagar, 2000b.

86 De Soto, 2000, 2001.

87 Ver Kapoor, Mugwara y Chidavaenzi, 1997; Bell, Peters y Ndiweni, 1995, y Carlton y Hancock, 2000.

#### Recuadro 4

##### Cómo mejorar el acceso de los pobres al mercado

- Diagnosticar el clima general de inversión doméstica mediante encuestas empresariales, incluidas las actividades empresariales de los pobres
- Entender las limitaciones que experimentan los empresarios pobres y sus asociaciones y redes de trabajo
- Entender las limitaciones que experimentan los proveedores privados en apuntar sus actividades hacia los pobres
- Identificar estrategias para superar desventajas de instituciones medianas y distantes de ser formales
- Convocar al diálogo entre organizaciones de los pobres, funcionarios y diseñadores de la política del gobierno, y el sector privado, para iniciar un cambio regulativo en favor de los pobres y estimular la innovación en el sector privado
- Proveer subsidios graduados para nuevos vínculos en términos de agentes entre los pobres y sus organizaciones, por una parte, y entre los mercados y los sistemas financieros formales, por la otra, primordialmente con provisión para los actores del sector privado
- Considerar formas de incrementar el acceso de los pobres a la tecnología de la información.

Los vendedores urbanos probablemente enfrentan más leyes municipales restrictivas y acoso policial que ningunos otros empresarios. En Durban, Sudáfrica, el 60% de los vendedores callejeros –cuyo número estimado es de 20.000– son mujeres. En Mumbai, India, hay una cantidad estimada de 200.000 vendedores callejeros<sup>88</sup>. Las asociaciones de vendedores callejeros han trabajado satisfactoriamente con funcionarios municipales para crear plazas de mercado, reducir los derechos de licencia y establecer expectativas de nuevo comportamiento de parte de la Policía<sup>89</sup>.

Los “Centros de servicio integrado” para licencias y permisos empresariales introducidos por el regente de Gianyar, en Bali, Indonesia, muestran cómo unos procedimientos más eficientes de otorgamiento de licencias no sólo apoyan a los pequeños empresarios sino que además pueden aumentar los ingresos fiscales –en un 75% en este caso<sup>90</sup>. En Durban, Sudáfrica, estrategias de planeación del desarrollo para toda la ciudad, han incluido consultas con asociaciones de vendedores callejeros y programas de apoyo para atender las necesidades de éstos. En India, el gobierno de Gujarat ha eliminado regulaciones que exigían a las mujeres pobres, recolectoras de goma, venderla a bajos precios únicamente a un puñado de compradores con licencia del gobierno.

El Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana en Perú, basado en una investigación a fondo hecha por un Instituto peruano de investigación, apoyó reformas regulatorias y procedimentales que ayudaron a casi 7 millones de peruanos a asegurar sus títulos sobre las tierras colectivamente valiosas, en más de US\$4.000 millones

88 Ver Wiego, 2000a, 2000b; AnaClara's Homepage, 1998.

89 Wiego, 2000a, 2000b.

en agosto de 2000<sup>91</sup>. Los procedimientos técnicos e institucionales se basan en experiencias piloto y estudios de diagnóstico detallado que arrojaron luces sobre cómo funcionan los procesos en realidad. Proyectos piloto establecieron que el valor de 300.000 nuevos títulos se duplicó en cuatro años y condujo al surgimiento de mercados privados hipotecarios y de crédito al consumidor.

### ***Responsabilidad o rendición de cuentas***

Procedimientos simples y transparentes de otorgamiento de licencias incrementan la responsabilidad de los proveedores del servicio. Más que los juicios emitidos por funcionarios o compradores, el uso de tecnología de la información aumenta la transparencia de la información y por ende la responsabilidad ante los usuarios. La Cooperativa Nacional de Desarrollo de la Industria Láctea (National Dairy Development Cooperative) en India, recoge diariamente leche en 75.000 pueblos a través de 60.000 sociedades recolectoras de leche con 10 millones de miembros. Diariamente, por la mañana y por la tarde, las fincas lecheras entregan la leche a los centros recolectores de la cooperativa. Aprovechando la organización existente, el Instituto Indio de Gerencia (Indian Institute of Management) introdujo un sistema computarizado con pesos electrónicos integrados, máquinas electrónicas para prueba de grasas y lectores plásticos en 3.000 centros de recolección. Esto ha conducido a una mayor transparencia, más rápido procesamiento, menores colas y pago inmediato a los agricultores. Actualmente se está piloteando un portal de información láctea en dos cooperativas rurales en el Distrito Kheda de Gujarat, que dá a los agricultores acceso a información relacionada con el negocio<sup>92</sup>.

Los métodos basados en el mercado infunden responsabilidad al imponer disciplina de mercado y fuertes limitaciones presupuestarias. Todo desarrollo empresarial lucrativo debe cumplir estándares ambientales y laborales nacionales. La desnormalización y privatización de los servicios públicos, agua, electricidad y telecomunicaciones, genera importantes problemas de política relativos al logro de eficiencia con equidad. Este trabajo está apenas empezando. Mediante análisis y discusiones entre las partes interesadas –proveedores, reguladores y usuarios, particularmente asociaciones comerciales y de pobres– se están considerando soluciones innovadoras<sup>93</sup>.

Finalmente, el cumplimiento forzoso depende de la medida en que el sistema judicial de un país funcione efectivamente. Lo importante para la gente pobre es tener acceso a ayuda legal y mecanismos de resolución de conflictos que estén a su alcance.

---

90 Tesoro, 2000.

91 Panaritis, 2001.

92 Bhatnagar, 2000a.

93 Ver Estache, Foster y Wodon, 2001. Visitar también el sitio en la red de Smart Business Smart Development, del Banco Mundial, en <http://www.worldbank.org/business>.

### *Capacidad organizacional local*

El desafío clave para la prestación de servicios de apoyo empresarial orientados al mercado, a micro y pequeños empresarios, está en ayudarles a superar las desventajas de ser pequeños, estar dispersos y no estar organizados. Han surgido varias estrategias de vinculación para brindar servicios de apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas: formación de redes de trabajo y asociaciones; agrupaciones empresariales; consecución de franquicias, arrendamiento con derecho a compra (*leasing*), y subcontratación, así como incubadoras de empresas. Para efectos de ilustración, aquí se discuten dos de estas estrategias: la formación de redes de trabajo asociaciones y agrupaciones de empresas. Ambas demuestran cómo los subsidios públicos cuidadosamente estructurados pueden superar las fallas del mercado en la acción colectiva para beneficiar a los pobres.

*Formación de redes y asociaciones.* Tal como los facilitadores comunitarios respaldan la capacidad organizacional local, para el manejo de servicios públicos locales la formación de redes de trabajo y asociaciones de productores es una estrategia clave para superar las desventajas de ser pequeños e impotentes en el mundo empresarial. Las redes de trabajo son grupos de firmas que cooperan en proyectos conjuntos de desarrollo para resolver problemas comunes. En Honduras, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial – Unido, pilotó la idea de “agentes de red” para trabajar con pequeñas empresas que tengan características y limitaciones de crecimiento similares, reuniéndolas a todas. Los agentes de red ofrecen cierto análisis de problemas comunes y estimulan a los miembros a emprender acciones colectivas para resolver sus problemas. Esto podría significar, por ejemplo, aunar sus recursos para comprar materias primas al por mayor, aplicar juntas para un préstamo, compartir equipo y, finalmente, diversificar la producción y buscar nuevos mercados. El único subsidio a la red son los servicios del agente; éstos son inicialmente gratuitos y al cabo de cierto tiempo se establece un derecho por servicio.

La red de trabajadores de los metales en Tegucigalpa, Honduras, comenzó con 11 empresas de cuatro trabajadores cada una. Al cabo de cinco años había comprado gran equipo y establecido una empresa separada e independiente para manejar el nuevo equipo y prestar servicios a los miembros de la red. Las ventas se han incrementado en un 200%, el empleo en un 15% y los activos fijos en un 98%. Y en el país ha surgido una fundación independiente de entrenamiento de agentes de red, financiada por fuentes públicas y privadas para respaldar el desarrollo de nuevas redes<sup>94</sup>.

Similarmente, en Nicaragua una red horizontal de 11 productores de hamacas que compiten en el mercado local han irrumpido colectivamente en el mercado de exportaciones a Europa. Aunando sus recursos, han podido incorporar características

---

94 Ceglie y Dini, 1999.

ambientalmente amables y mejorar la calidad y la estandarización de sus hamacas. Como resultado, en 1999 exportaban 3.000 hamacas al mes. Como consecuencia de la participación de funcionarios del gobierno nicaragüense en este proyecto financiado por la Unido, la promoción del trabajo en red se ha convertido en piedra angular de la política del gobierno en materia de desarrollo del sector privado<sup>95</sup>.

En Camboya un auxilio de la IFC para creación de capacidad, manejado por Mekong Project Development Facility, está ayudando a revivir una de las industrias claves del país, la producción de arroz, mediante el respaldo al surgimiento de asociaciones molineras de arroz en ocho provincias. Tres cuartos de la población de Camboya trabaja en agricultura, la mayoría produciendo arroz. Las asociaciones de molineros de arroz incluyen a cientos de pequeños productores en dos grandes firmas. La tarea inicial fue superar la carencia de información, comunicación y tecnología, y una historia de desconfianza social. Las ocho redes, que han tenido éxito en mejorar la productividad y conseguir acceso a los mercados, ahora han creado una Federación Nacional de Asociaciones de Molineros de Arroz (Federation of Rice Millers Associations) para poder negociar mejores precios para sus miembros, manejar pedidos de mayor volumen, dialogar con el gobierno y aprender acerca de los mercados globales. El grupo actualmente está liderando una Ricenet (red de arroceros) por Internet, manejada por una firma dirigida por estudiantes, para conectar a todos los miembros entre sí y con proveedores y compradores regionales y globales<sup>96</sup>.

*Formación de agrupaciones de empresas.* Cuando una gran cantidad de pequeñas empresas están concentradas y compiten entre ellas, incapaces de irrumpir en nuevos mercados y de mejorar el diseño de productos, la competencia lleva a la caída de los precios y puede conducir a estrategias de auto-explotación. En este ambiente, un enfoque de agrupación para el desarrollo de servicios empresariales puede ser una opción viable para alcanzar eficiencia colectiva. Los ejemplos más famosos de estas agrupaciones de pequeñas empresas se encuentran en el norte de Italia.

En Jaipur, India, famosa por sus exóticas telas estampadas a mano, mediante una estrategia de agrupación, una intervención respaldada por la Unido ayudó a 500 pequeñas empresas con 10.000 trabajadores en total, a incrementar su rentabilidad, mejorar la calidad de su producto y acceder a nuevos mercados de exportación. Los primeros pasos consistieron en incrementar la comunicación, crear confianza, analizar los problemas y desarrollar una visión común tanto de los problemas como de las acciones colectivas necesarias. Con el tiempo, esto condujo a la revitalización de una adormecida asociación de artesanos, la Calico Printers Co-operative Society; esto a su vez condujo a la creación de una sala de exhibiciones común y a un consorcio independiente de exportadores de textiles. Proveedores privados de servicios tales como el Instituto Nacional de Tecnología de la Moda (National Institute of Fashion

---

95 Ceglie y Dini, 1999.

96 IFC, 2000a; para mayor información, ver también [www.mpdf.org](http://www.mpdf.org).

### Recuadro 5

#### Pasos claves para superar las barreras de los medianos productores y el aislamiento de los microproductores

- Clarificar los derechos de propiedad.
- Fortalecer los grupos de afiliados, organizaciones y redes de trabajo de los pobres.
- Preparar y conectar los grupos con sistemas financieros y proveedores de servicios formales.
- Apoyar la creación de agrupaciones empresariales.
- Usar tecnología de la información para conectar a la gente entre sí y con los mercados.
- Respalda cambios en el marco regulativo para estimular al sector privado a prestar servicios a los pobres.
- Crear incentivos para que el sector privado desarrolle nuevos productos y organizaciones para servicios de menor escala; mejorar las instituciones semi-formales, crear nuevas instituciones microfinancieras; dar franquicia para servicios e innovar para llegar a grandes organizaciones de productores.

Technology) han entrado a dar asesoría en diseño de modas; a través del Banco de Desarrollo de Pequeñas Industrias (Small Industries Development Bank) de India se ha extendido un programa de crédito, y gradualmente se está desarrollando un mercado para la consultoría en estrategias de exportación, tecnología de Internet, compras al por mayor, y mercadeo de productos para pequeñas empresas<sup>97</sup>.

Otros ejemplos exitosos de agrupaciones de pequeñas empresas que han entrado en mercados nacionales y globales, son la de exportadores de calzado en el Valle del Sinos en Brasil y la de fabricantes de instrumentos quirúrgicos de acero inoxidable en Sialkot, Pakistán.

#### b. Acceso a servicios financieros

Se estima que más de 500 millones de pobres en todo el mundo operan micro y pequeñas empresas rentables y, sin embargo, menos de 2% recibe servicios financieros de fuentes distintas de los prestamistas o de amigos y de la familia<sup>98</sup>. Para expandir el alcance y servir a la gran mayoría de microempresarios de hogares pobres y a los que manejan pequeñas y medianas empresas, se han aplicado las lecciones aprendidas durante un cuarto de siglo de intermediación de ONG para atraer la participación del sector privado en la provisión de servicios financieros a los pobres. Los modelos

---

97 Clara, Russo y Gulati, 2000.

98 Banca Mundial de la Mujer, 1995; Cumbre sobre Microcrédito, 2000. La cumbre sobre Microcrédito reúne profesionales en ejercicio, abogados, instituciones educativas, donantes, instituciones financieras internacionales y ONG con la meta de llegar con crédito a 100 millones de las familias más pobres del mundo para el año 2005.

institucionales varían aprovechando las fortalezas existentes y el uso innovador de tecnología, y adaptando las estrategias y los productos para responder a las demandas de clientes pobres rurales y urbanos<sup>99</sup>.

El ingreso reciente del sector privado se refleja en las estadísticas. En 1995 una encuesta sobre 200 instituciones microfinancieras, las ONG constituyeron más de la mitad de la muestra pero sólo correspondieron al 9% del total de préstamos vigentes y al 4% de préstamos atrasados. Esto se debe en parte al crecimiento de los bancos comerciales y de ahorros y de las cooperativas de crédito. Estas cifras también reflejan el hecho de que las ONG ofrecen los préstamos y el trabajo más pequeños a los prestatarios más pobres. Las ONG generalmente ofrecen más servicios sociales que los bancos, invierten mucho más en la capacidad de la gente pobre, educan a los pobres en materia de sistemas financieros y los preparan para la participación en instituciones financieras formales<sup>100</sup>.

### ***Innovaciones tecnológicas para reducir los costos de información y transacción***

Dos tipos de innovación tecnológica están mejorando el acceso a la información y reduciendo los costos de transacción en la vinculación de los pobres a los mercados financieros. El primero es el puntaje de crédito. Si bien es un método estadístico estándar para calcular el riesgo de prestar con base en el perfil, la historia crediticia y otros factores relevantes del cliente, sólo ahora se está aplicando el puntaje crediticio en los países en desarrollo para conectar a los microproductores con los sistemas financieros normales. Entre las instituciones microfinancieras que están ensayando este sistema están Fundes en Panamá, Financiera Familiar en Paraguay y Orión en Perú<sup>101</sup>.

En el estado Andhra Pradesh, India, se está haciendo una aplicación piloto de un sistema de puntaje de desempeño con el objeto habilitar a los grupos de autoayuda de los pobres para acceder a sistemas financieros formales, dentro de un proyecto contra la pobreza a nivel de distrito financiado por el Banco Mundial. Hay más de 30.000 grupos de autoayuda de mujeres pobres con diferentes historias crediticias, ahorros y destrezas de automanejo. El sistema de puntaje de desempeño pilotado por este proyecto está clasificando estos grupos en tres categorías que corresponden a equiva-

---

99 El análisis reciente de instituciones microfinancieras exitosas enfatiza tres elementos de apoyo por parte de agencias internacionales: creación de capacidad en las MFI; fomento de vínculos formales de mercado, y promoción de reforma de políticas. Dos factores adicionales son la atención a la viabilidad financiera y la innovación basada en necesidades de los clientes pobres (Ledgerwood, 1999; Rhyne, 2001).

100 Ledgerwood, 1999.

101 IDB, 1998; Schreiner, 2000. Los buenos sistemas financieros son un prerrequisito para los sistemas de puntaje crediticio y otras innovaciones de la misma naturaleza.

lentes locales de las calificaciones de riesgo crediticio triple A, doble A y A. El sistema de calificación se ha desarrollado en colaboración con instituciones financieras, los grupos de autoayuda y el Banco Nacional para el Desarrollo Agrícola y Rural (National Bank for Agriculture and Rural Development).

La incrementada competencia y la tecnología de computadores están estimulando a los bancos comerciales a llevar sus servicios a los niveles inferiores del mercado, y a las ONG a dirigirse a niveles superiores del mercado par conservar su ventaja competitiva y su participación en el mercado. La computarización, los sistemas de transmisión automática ATM y las tarjetas inteligentes son todas herramientas cuyo potencial para reducir costos, establecer historias crediticias confiables, y llegar más eficientemente a los clientes más pobres, se está explorando ahora. Estos ejemplos no requieren capacidad organizacional local, pero representan innovaciones en nuevos productos que se ajusten a los perfiles de la gente pobre y contribuyan a su acumulación de activos.

En Swazilandia e India las instituciones financieras están usando una tarjeta inteligente con un microchip incorporado que contiene la historia crediticia del cliente, para reducir los costos de transacción y verificar dicha historia. En Swazilandia, la Corporación Fiduciaria para el Crecimiento (Growth Trust Corporation), empresa afiliada a la Fiduciaria Swazi para el Crecimiento Empresarial – SGBT (Swazi Business Growth Trust) expide una tarjeta inteligente a sus pequeñas empresas clientes. Los clientes usan las tarjetas para acceder a fondos y para hacer pagos en bancos comerciales participantes en todo el país. El sistema habilita a la SGBT para convertirse en un banco virtual con la red bancaria más grande del país para clientes de bajos ingresos<sup>102</sup>. En un distrito pobre y árido de Andhra Pradesh, India, donde muchos pobladores están permanentemente en deuda con prestamistas, Swayam Krishi Sangam – SKS ofrece préstamos generales, estacionales, de emergencia y personales a diferentes tasas de interés para las mujeres pobres. SKS combina la solidaridad de grupo con la emisión de tarjetas inteligentes para los miembros y computadores portátiles a los trabajadores, para reducir los costos de transacción que implica el registro de la información financiera. La organización planea agregar un computador sólo para consulta en el pueblo, de manera que los pobladores puedan revisar sus cuentas<sup>103</sup>.

En Sudáfrica el First National Bank y ABSA, un gran grupo bancario, han incrementado rápidamente los cajeros automáticos (ATM) en municipios negros y áreas rurales. Los ATM se están usando para entregar cheques de pensión a poblaciones demasiado pequeñas para que sean atendidas por sucursales del Banco. Estas máquinas han reducido entre el 15% y el 20% el robo de cheques y las reclamaciones fraudulentas<sup>104</sup>.

---

102 Nelson, 1999.

103 Microfinance Gateway, 1999.

104 Nelson, 1999.

El Standard Bank of South Africa ha desarrollado el “E Plan” para llegar a pequeños depositantes manteniendo bajos los costos. Las terminales de banca electrónica son coloridos kioscos no tradicionales, convenientemente ubicados con puerta a andenes, equipados con presentaciones de video para entretenimiento e información. Las instrucciones de las pantallas de los ATM son gráficas debido a los altos niveles de analfabetismo. Tres o cuatro asistentes amables que hablan varias lenguas locales ayudan a la gente pobre. La banca electrónica ofrece una única cuenta de ahorros para depósitos y retiros en efectivo. Todo el dinero de las cuentas con más de US\$56 gana intereses. Las cuentas han demostrado ser muy populares, dado que los clientes pobres en estas áreas con altos niveles de criminalidad necesitan protegerse de que les roben su dinero<sup>105</sup>.

En mayo de 1997 el Standard Bank convirtió cerca de medio millón de clientes pequeños en clientes de su plan electrónico “E Plan” y atrajo a 600.000 nuevos clientes en diez meses. En 1998 había aproximadamente 1.4 millones de cuentahabientes en el E Plan. Se espera que para el año 2002, E Plan represente el 42% de todas las transacciones del Banco en Sudáfrica, con 50 millones de transacciones. (Para mayor información, ver Herramientas y Prácticas I)<sup>106</sup>.

### ***Inclusión y participación***

La búsqueda de nuevos mercados por parte del sector privado, combinada con cambios regulativos y el deseo de reducción de la pobreza, está sacando adelante cambios en la forma en que se prestan los servicios financieros a los pobres. Entre las innovaciones institucionales para promover el uso de servicios financieros formales por parte de los pobres, se cuentan: llevar a niveles más bajos la oferta de productos de los bancos comerciales; llevar a niveles más altos la oferta de las instituciones financieras semiformales existentes o crear nuevas instituciones microfinancieras, y efectuar cambios regulativos.

*Oferta a niveles inferiores.* Ésta se refiere a la provisión de servicios financieros a clientes más pobres de los que una institución atendía antes, y puede ser acometida por bancos estatales comerciales y de desarrollo, instituciones microfinancieras – MFI (Micro Finance Institutions) o compañías de crédito al consumidor. El Bank Rakyat Indonesia es un buen ejemplo de oferta a niveles inferiores para llegar a los clientes pobres a través de sus Unit Desas autónomas<sup>107</sup>.

En Chile, donde la liberalización financiera está bastante avanzada, los bancos comerciales han entrado muchísimo en el sector microfinanciero, superando en su desempeño a las ONG en cuanto a alcance y costo de la prestación de servicios al

---

105 Paulson y McAndrews, 1998.

106 Paulson y McAndrews, 1998.

107 Mukherjee, 1997.

cabo de cinco años de su ingreso al mercado. El ingreso de los bancos comerciales fue facilitado por subsidios gubernamentales con límite de tiempo. Banefe, un banco comercial con 22.000 clientes, Bandesarrollo, un banco privado con conciencia social y con 16.600 clientes, y el Banco del Estado, un banco estatal con 8.290 clientes, han ganado clientes adicionales y han ofrecido una gama más amplia de productos, en tanto que la participación de las ONG en el mercado ha descendido rápidamente<sup>108</sup>.

*Oferta a niveles superiores y nuevas MFI.* BancoSol, en Bolivia, fue el resultado directo del éxito de una ONG, Prodem, que no pudo movilizar los ahorros debido a restricciones legales. En 1991 Prodem había dado US\$27.6 millones en préstamos de US\$273 en promedio. Para superar las restricciones a la movilización de ahorros, en 1992 se creó BancoSol, el primer banco comercial privado en proveer específicamente a microempresas. En 1999 BancoSol tenía un portafolios de préstamos de US\$63.8 millones con 76.200 clientes primordialmente del sector informal, un promedio de US\$828 por préstamo y un retorno del capital del 30%. El incremento de la competencia ha forzado a BancoSol a diversificar y simplificar sus productos, incluida la concesión de préstamos individuales, a fin de posicionarse mejor y repetir clientes a quienes les desagradan los requerimientos de los grupos de solidaridad<sup>109</sup>.

La IFC y otras agencias están proveyendo capital social y auxilios para la creación de capacidad con el objeto de habilitar a grandes ONG microfinancieras confiables para despegar hacia nuevas MFI financieramente rentables. En América Latina, por ejemplo, Acción Internacional creó la filial Financiera Compartamos en México para atender a los pobres. En 1992 la red Acción había desembolsado más de US\$3.000 millones en préstamos de US\$600 en promedio a más de dos millones de microempresarios, con tasas de amortización de los préstamos del 98%. Acción sirve a trabajadores en el hogar, mayormente a modistas, así como a vendedores callejeros, carpinteros y otros microproductores autoempleados<sup>110</sup>. La red planea expandir pronto su modelo a África.

Nuevos bancos para microempresas están demostrando ser comercialmente viables aun bajo circunstancias de conflicto muy difíciles, como en Kosovo. La IFC formó una exitosa sociedad con una firma alemana, la Internationale Projekt Consult GmbH, para iniciar el Micro Enterprise Bank de Kosovo. El banco generó utilidades en los primeros seis meses y la sociedad ahora se ha extendido mediante un paquete de auxilios de inversión de capital social por valor de US\$85 millones para poner a funcionar bancos de microcrédito comercialmente viables en varios otros países, incluidos Rumania, Bulgaria, Moldavia, Georgia, Kazakhstan, Macedonia, las Filipinas y Ghana. Los costos de iniciación incluyen entrenamiento, consecución de fondos y servicios de respaldo gerencial<sup>111</sup>.

---

108 Baydas, Graham y Valenzuela, 1997; Christen, 2000.

109 Glosser, 1994; Otero y Rhyne, 1994.

110 IFC, 2001a.

111 IFC, 2000c.

*Cambio regulativo.* La liberación del mercado financiero no producirá automáticamente el surgimiento de instituciones microcrediticias a menos que cambien las regulaciones que impiden su entrada a los mercados financieros. Tales regulaciones incluyen leyes tributarias, el Código Civil y también leyes bancarias. Por ejemplo, regulaciones sobre requerimientos de grandes capitales pueden desestimular el establecimiento de bancos microfinancieros. En Filipinas, nuevas regulaciones bancarias permiten el establecimiento de más bancos microfinancieros. Gracias a ellas las MFI han quedado exentas de exigir a los solicitantes el monto usual de garantía, estados de ingresos y egresos, y formularios de impuestos. Asimismo, las nuevas regulaciones establecen requerimientos mucho más bajos de capital –US\$100.000, en contraste con un mínimo de US\$50 millones para los bancos comerciales<sup>112</sup>.

En Bolivia y Perú, nuevas regulaciones han permitido la creación de intermediarios financieros especializados no bancarios para micro y pequeñas empresas: fondos financieros privados – PFF (Private Financial Funds) y Caja de los Andes en Bolivia, y entidades de desarrollo de pequeñas y medianas empresas – Edpyme en Perú. Éstas son intermediarias financieras reguladas que tienen ventaja sobre los bancos comerciales en términos de menor capital, reserva y requerimientos de provisión, estructuras de costos más magras y mayor flexibilidad y capacidad de respuesta. Muchas ONG de orientación comercial y nuevas compañías comerciales de Bolivia se están convirtiendo en PFF. Como resultado, el cubrimiento se ha incrementado sorprendentemente pese a que algunos de estos fondos están experimentando serios problemas de amortización. La mayor competencia está generando más cambios en las MFI. Ahora se estima que un tercio de las 600.000 microempresas de Bolivia están cubiertas por una de las MFI<sup>113</sup>.

### ***Capacidad organizacional local***

La creación de capacidad organizacional local a través de grupos y federaciones de gente pobre es una parte fundamental de la revolución microfinanciera de la que dependen otros elementos. Los dos principios que se han establecido en las últimas décadas de préstamos microfinancieros son que los pobres pueden tomar préstamos y amortizarlos en términos comerciales y que los pobres presentan alta demanda de instrumentos de ahorro convenientes. Muchas de las innovaciones institucionales dependen de la capacidad de la gente pobre, particularmente la más pobre, para formar grupos. Las metodologías basadas en grupos que permiten a los pobres utilizar su capital social como un activo que puede servir de garantía, reducen tanto los riesgos como los costos de transacción para la institución microfinanciera y habilitan

---

112 Lucas, 2001; Vogel, Gómez y Fitzgerald, 1999.

113 IDB, 1998.

a la gente pobre para superar su carencia de material colateral y comprometerse en un aprendizaje compartido. Muchas de las demás innovaciones que conducen a la viabilidad financiera aprovechan esta presencia de grupo. Entre esas innovaciones están la frecuente amortización en pequeñas cuotas; innovaciones basadas en incentivos para superar las asimetrías de información, que incluyen comenzar con préstamos pequeños a corto plazo e ir aumentando el tamaño con el tiempo, para aquellos que tengan un buen registro de cumplimiento, y requerir un cierto monto de ahorros previos para establecer el compromiso y la habilidad del cliente para atender un préstamo. Finalmente la insistencia en una buena disciplina de amortización ha significado un cambio de tratar a los pobres como beneficiarios a tratarlos como clientes, y como clientes capaces de manejar sus propios asuntos empresariales.

Los grupos son una parte tan importante del cubrimiento de la gente pobre, y particularmente de los más pobres, que constituyen la base sobre la cual descansan otros mecanismos institucionales ya mencionados. Entre ellos se cuentan el uso de tecnología de la información para rastrear la historia crediticia o para educar y crear conciencia de otros problemas sociales.

Pero los préstamos basados en grupos no siempre son apropiados. El préstamo individual es más apropiado y menos engorroso para individuos que tienen una historia crediticia, mayor educación y destreza, mayor ingreso, y necesidad de préstamos más grandes. También es apropiado cuando hay conflicto o profundas divisiones sociales, y también en ciertos contextos urbanos.

### **c. Manejo de la vulnerabilidad: seguridad y vivienda**

La gente pobre necesita acceso a financiación no sólo para la generación de ingresos directos sino también para superar golpes y salvaguardar el bienestar personal y familiar. Tener vivienda propia y asegurada y algún tipo de seguro contra reveses, incluidos problemas de salud, son importantes para reducir la vulnerabilidad de los pobres. Dos áreas de innovación son los microseguros y los préstamos para vivienda. Los programas de microseguros ofrecen a los pobres alguna protección contra costos relacionados con enfermedad, muerte, robo, o daño a la propiedad. Los préstamos para vivienda dan la muy necesitada seguridad de los bienes y respaldo a las actividades caseras de los pobres para generar ingresos.

Todos los ejemplos promisorios se basan en grupos de gente pobre o en la capacidad de los pobres para organizarse. La Asociación de Mujeres Auto-Empleadas, en India, ofrece un programa de seguridad social integrada a sus miembros, que son primordialmente mujeres pobres del sector informal, especialmente trabajadoras en la casa o vendedoras callejeras. El programa conlleva subsidios de la Corporación de Seguros de Vida de la India y de la United India Insurance Company y cubre todos los riesgos básicos de vida –muerte, viudez, accidente personal, enfermedad y mater-

nidad–, lo mismo pérdida de bienes, de equipo de trabajo y de vivienda. El seguro puede comprarse ya sea mediante el pago de una prima anual o haciendo un único depósito fijo en el banco de la SEWA, depósito cuyos intereses se usan para pagar la prima anual. En el año 2000 el programa cubrió a casi 30.000 miembros. Actualmente se está modificando para fortalecer su base financiera<sup>114</sup>. Hoy, altos requerimientos de capitalización para arrancar, incluidos en las regulaciones de las compañías de seguros, impiden el ingreso de compañías más pequeñas que atienden a segmentos más pobres de la población. Entre otros esfuerzos por dar seguridad a mujeres y hombres pobres, está el de Delta Life Insurance Company Ltd. en Bangladesh, la cual proporciona microseguros a través de Grameen Bima y Gono Bima<sup>115</sup>. En Camboya, el Grupo de Investigación e Intercambio de Tecnología – GRET (Group de Recherche et Technologie), una ONG francesa, está desarrollando un programa experimental para proporcionar seguros de salud y acceso a centros de salud primarios a las familias pobres en dos comunas cerca de Phnom Penh<sup>116</sup>.

En varios países, asociaciones y cooperativas de gente pobre están trabajando con autoridades y bancos locales para atender su necesidad de tenencia segura y de vivienda, particularmente en barrios bajos. En Mumbai, India, Mahila Milan, miembro de la Federación Nacional de Moradores de los Barrios Bajos, ha logrado conseguir tierra, vivienda y servicios de infraestructura básica para sus miembros. En primer lugar movilizó los propios ahorros de los miembros, luego negoció tierra con las autoridades locales y consiguió acceso a financiación adicional a través de la Corporación de Desarrollo de Vivienda y Financiero de India.

Grandes organizaciones de gente pobre también necesitan acceso a préstamos puente o de garantía que les ayuden a expandir su cobertura. Aún a grandes organizaciones de gente pobre metidas de lleno en actividades productivas les ha sido difícil obtener préstamos de bancos comerciales. No obstante, recientemente la sociedad nacional para la promoción de centros de recursos por área – SPARC (Society for the Promotion of Area Resource Centers), una ONG con US\$530 de capital social y por consiguiente sin ningún balance ni garantía que ofrecer, recibió un préstamo de garantía por US\$9.5 millones de un banco comercial privado, sobre la base de su trayectoria de servicio a la comunidad. Esto habilitó la SPARC para ganar un contrato de construcción de 320 baños comunitarios en Mumbai, para expandir los servicios a los pobres a través de la Federación de Moradores de los Barrios Bajos<sup>117</sup>.

En Quezon City, Filipinas, la Asociación Municipal de Recolectores de Basura (Payatas Scavengers Association), legalmente constituida, se ocupa de las necesidades de 300.000 recolectores de basura que viven en un terreno municipal de relleno

---

114 McCord, Isery y Hashemi, 2001.

115 Ahmed, 2001.

116 CGAP, 2001.

117 Balaram, 2001a, 2001b.

sanitario de 15 hectáreas. La formación del grupo ha conducido a la movilización de ahorros y la adquisición legal de tierra para sus miembros, ayudados con préstamos para reparaciones locativas y compra de terrenos. A mediados de 1999 los miembros de la asociación habían ahorrado US\$283.000 y estaban negociando con el gobierno la provisión de servicios básicos y cambios regulativos en favor de los pobres<sup>118</sup>. En Guatemala, 50.000 colonos (de barrios de invasión) han formado cooperativas y adquirido tierra por medios legales, y están amortizando cumplidamente préstamos a 15 años<sup>119</sup>. En Perú, la institución microfinanciera MiBanco, con más de 70.000 microempresas prestatarias, ha desarrollado un exitoso programa de préstamos para vivienda con características similares a los préstamos microfinancieros, no a los hipotecarios, para ayudar a los pobres a mejorar y rehabilitar sus casas en etapas progresivas. El sistema se apoya tanto en funcionarios bien entrenados en préstamos como en buenos MIS para rastrear historias de préstamos y amortización<sup>120</sup>.

## 5. ACCESO A LA JUSTICIA Y A AYUDA LEGAL

Una nueva generación de proyectos de reforma judicial y legal crea el ambiente legal para una gobernación responsable, y empodera a los pobres incrementando su acceso a la justicia mediante una combinación de estrategias de empoderamiento (Tabla 5). Herramientas y Prácticas XIV describe en qué forma estos proyectos incorporan elementos de empoderamiento.

**Tabla 5**  
Incremento del acceso de los pobres a la justicia.  
Ejemplos clasificados por principal elemento de empoderamiento

Información	Inclusión y participación	Responsabilidad o rendición de cuentas	Capacidad organizacional local
Los cuatro proyectos incluyen mecanismos para asegurar el acceso público a la información	Proyecto de reforma judicial, Guatemala	Modernización de la Corte Suprema, Venezuela	Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana, Perú
	Proyecto de reforma judicial, Ecuador		

La meta de la reforma legal y judicial es crear sistemas legales basados en el estado de derecho, con leyes que sean públicamente conocidas e impuestas de una manera predecible y a través de mecanismos transparentes. Las normas tienen que aplicarse por igual a todos los ciudadanos y el Estado también tiene que estar sujeto

118 Microenterprise Best Practices (Mejores Prácticas Microempresariales), 2000.

119 Kessides, 1997.

120 Malhotra y otros, 2002 (próximo a salir).

a ellas. La calidad de las normas legales de una sociedad y la forma en que sean administradas tienen un impacto directo sobre el grado en que los ciudadanos tengan voz en el proceso de toma de decisiones. La forma en que las instituciones estatales cumplan la ley afecta enormemente la vida cotidiana de los ciudadanos, particularmente de la gente pobre que es la que está en menor capacidad de protegerse del abuso de sus derechos. La medida en que una sociedad esté regida por la ley afecta tanto su ingreso nacional como sus niveles de alfabetismo y de mortalidad infantil<sup>121</sup>.

Derechos claramente definidos a la propiedad y a beneficios, y la confianza en que estos derechos pueden defenderse justa y eficientemente contra usurpación, en caso necesario, son cruciales para inducir a cientos de miles de individuos y grupos a tomar decisiones de inversión que contribuyan al crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

El enfoque y respaldo del Banco Mundial a la reforma legal ha evolucionado de un centro de atención reducido a la ley comercial y los asuntos más estrechamente relacionados con el desarrollo económico y la inversión extranjera, a una comprensión mucho más amplia de reforma legal desde la perspectiva de todas las partes interesadas, particularmente los pobres. Desde esta perspectiva, la reforma no es simplemente un desafío técnico de crear juzgados, incrementar el número de jueces y conseguir computadores, sino que conlleva cambios más fundamentales de gobernanación y normas sociales, a fin de asegurar justicia para todos. También se reconoce que las leyes que no se fundamenten en los valores sociales y el contexto cultural quedarán carentes de significado y, por ende, no serán implementadas. Esto ha conducido a dos cambios importantes. En primer lugar, el uso de procesos participativos y de consulta para crear sentido de propiedad del cambio necesario y asegurar que las nuevas leyes sean informadas por los más afectados<sup>122</sup>. En segundo lugar, el reconocimiento de la importancia de las instituciones tradicionales para la resolución de conflictos y respaldo a las mismas en la medida en que sea apropiado.

Actualmente más de 480 proyectos financiados por el Banco tienen componentes de reforma judicial y legal. Adicionalmente, hay 35 proyectos autoestables en cuatro regiones que acometen reformas de esa naturaleza mediante difusión de conocimientos, creación de capacidad y reforma de leyes. Los proyectos de reforma judicial y legal se concentran en: a) mejorar la justicia administrativa, haciendo que las decisio-

---

121 Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, 1999; Dollar, 2000; Hellman y otros, 2000.

122 El Proyecto de Reforma Judicial de Guatemala incluyó consultas con representantes de todas las partes interesadas: más de 1.000 individuos y organizaciones, entre ellos jueces, escuelas de derecho, representantes del sector privado y grupos de la sociedad civil. De manera similar, un estudio recientemente terminado que recoge las voces de 200 jueces, abogados, legisladores, empresarios, periodistas, académicos y funcionarios de asistencia para el desarrollo, de cinco países de Europa Oriental y Asia Central, constituye la base del diálogo para la reforma y despierta la conciencia del potencial de reforma en esa región (Dietrich, 2000).

nes administrativas sean responsables y posibles de pagar para los ciudadanos ordinarios; b) promover la independencia y la responsabilidad judicial; c) mejorar la educación legal; d) mejorar el acceso de los pobres a la justicia cultural, física y financiera, y e) cobertura pública y educación.

Para asegurar que los procesos de reforma legal incorporen las perspectivas de todos los afectados, la mayoría de los proyectos comienza por una amplia participación de las partes interesadas, incluidas las que están dentro del sistema legal, como jueces y funcionarios de la administración pública, así como también empresas, ONG y ciudadanos. Las evaluaciones del sector judicial se están convirtiendo en una práctica estándar para guiar los procesos de reforma.

Proyectos recientes han establecido relaciones creativas de largo plazo con grupos de la sociedad civil. Su papel se extiende desde el trabajo en sociedad con los jueces para asegurar la responsabilidad y la transparencia, como en Venezuela, y la comunicación social, el cubrimiento y la educación ciudadana, como en Ecuador, hasta la apreciación, seguimiento y evaluación institucionales, como en el Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana en Perú.

La inclusión y participación de la gente pobre se asegura mediante una serie de mecanismos diversos. El proyecto de Guatemala está enseñando lenguas y culturas locales a los jueces y otros empleados de los juzgados. Proyectos en Colombia, Guatemala y Perú están experimentando con servicios judiciales descentralizados, y también con servicios ofrecidos por jueces viajeros y defensores públicos. En Ecuador, ONG están brindando servicios a bajo costo, aunque los costos de transporte pueden ser todavía demasiado altos para la gente pobre de áreas remotas. Para reducir los costos y para ofrecer audiencias con prontitud, algunos países, como El Salvador, usan mecanismos alternativos de resolución de disputas. En El Salvador, la Procuraduría General ofrece consejería, mediación y otros servicios para mujeres con problemas familiares que con frecuencia pueden resolverse sin recurrir a los juzgados.

La reglas y leyes son reflejos de la cultura y de la sociedad. La discriminación de género está arraigada en las leyes de muchos países. Una revisión de leyes en Nepal, patrocinada por el Banco Mundial, identificó 54 leyes que discriminan en contra de la mujer. Entre éstas están la inhabilidad para transferir la ciudadanía a los hijos, inhabilidad de las hijas casadas para heredar propiedad, y la exigencia de consentimiento del esposo en los formularios de admisión a ciertas instituciones educativas<sup>123</sup>.

---

123 Ofosu-Amaah, 2001.

## Capítulo 4

### LECCIONES APRENDIDAS

Las instituciones formales e informales de una sociedad son un reflejo de su historia, cultura, política y geografía. Los métodos de empoderamiento de los pobres para que participen en la gobernación y en la actividad mercantil, y para que inviertan en sus propios bienes, son necesariamente determinados por el contexto. Es mucho lo que hay que aprender de las innovaciones que resaltan en proyectos y políticas, y es necesario incorporar más sistemáticamente estas lecciones en las estrategias de reducción de la pobreza.

En general, lo que sale a la luz de los análisis de proyectos y trabajo analítico es el progreso alcanzado en el establecimiento de sociedades con gentes pobres, para la entrega de bienes públicos locales, particularmente en educación básica, y para el manejo de recursos naturales. No obstante, muchos proyectos de estos tipos, tanto unisectoriales como multisectoriales, necesitan invertir más sistemáticamente en revelación de información, responsabilidad social y capacidad organizacional local. Esto es esencial para ayudar a superar el riesgo de captura por parte de las élites locales y para lograr sostenibilidad en el largo plazo. Hasta ahora son pocos los proyectos que rastrean cambios en los niveles de empoderamiento y capacidad organizacional local.

Es necesario prestar mucha más atención al fortalecimiento de la gobernación por el lado de la demanda, en proyectos y políticas relacionados con mejorar la gobernación local y nacional. Aun cuando las reglas formales hayan cambiado a fin de habilitar a los pobres y a los ciudadanos locales para participar en decisiones sobre la asignación de recursos locales, la falta de información y la debilidad de las organizaciones de los pobres y de la sociedad civil impiden el uso efectivo de las nuevas reglas y regulaciones y de los mecanismos de responsabilidad. Las estrategias para el mejoramiento de la gobernación y la reducción de la pobreza se han concentrado en sistemas formales que tienen poca conexión con los que funcionan al nivel comunitario. El desafío está en conectar los cambios de reglas y regulaciones con esfuerzos para fortalecer las capacidades de los ciudadanos y de la gente pobre para vigilar la gobernación y hacer responsables a los gobiernos.

Los préstamos de apoyo presupuestario pueden combinar acceso a la información con responsabilidad ante los ciudadanos para mejorar las acciones de los gobiernos

en favor de los pobres. Este cambio está en las etapas puramente iniciales y por consiguiente este papel de las organizaciones de la sociedad civil es nuevo en la gran mayoría de los contextos. Hay entonces necesidad de invertir en la capacidad de una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil, incluidas instituciones de investigación, ONG ligadas a los pobres, y organizaciones de los pobres, a fin de habilitarlas para cumplir efectivamente estos nuevos papeles.

Centrar la atención en los indicadores de resultados y en el seguimiento del desempeño para mejorar la efectividad del desarrollo, ofrece importantes oportunidades de compromiso ciudadano. Esto implica un cambio que va de la participación en eventos a mecanismos institucionales que comprometan a la gente pobre y los ciudadanos en la determinación de la política, el seguimiento del gasto y la vigilancia del suministro de servicios básicos tanto en PRSP como en países de medianos ingresos.

Especialmente donde la pobreza está muy extendida, el crecimiento económico estará alimentado por los esfuerzos productivos de millones de personas pobres que laboran primordialmente en la agricultura y en el sector informal. Entre las acciones para empoderar económicamente a los pobres están: conectarlos a información acerca de los mercados; reducir los costos de transacción para los proveedores de servicios mediante el uso de tecnología de la información; simplificar los procedimientos de registro y expedición de licencias, e invertir en organizaciones, redes y agrupaciones empresariales de los pobres. Por tanto, comprender el clima de inversión para las micro, pequeñas y medianas empresas es una parte central de las estrategias de reducción de la pobreza. El acceso de la gente pobre a oportunidades económicas puede mejorar mediante la remoción de barreras de política, sociales, de información, e infraestructurales que limitan su acceso a los mercados. Encuestas en las empresas, incluidas las microempresas, pueden brindar información valiosa sobre las limitaciones que enfrentan tales empresarios.

El Estado de derecho, el acceso a la justicia y la confianza en una justicia imparcial, son cruciales para el crecimiento económico y para proteger los derechos básicos y los bienes de los ciudadanos, y particularmente de los pobres. Proyectos recientes financiados por el Banco buscan incrementar el acceso de los pobres a la justicia, y entender y trabajar sobre las limitaciones en un contexto social y cultural más general. Los derechos de tenencia segura de la tierra y la propiedad legitimada de los bienes reduce la vulnerabilidad de los pobres.

Cuando se mira la reducción de la pobreza a través de una lente de empoderamiento, resulta claro que, además de políticas específicas y mecanismos institucionales, el *cómo* del desarrollo o cuestiones de proceso son de gran importancia. El recuadro 6 destaca 10 lecciones generales, incluidas lecciones de proceso, que se han aprendido en muy diferentes contextos. Éstas deben tenerse en mente al considerar un enfoque de empoderamiento para el desarrollo en cualquier contexto.

## CONCLUSIÓN

Aprovechando el Informe Mundial de Desarrollo 2000/2001, *Voces de la pobreza* (“Voices of the Poor”), experiencias en curso y trabajo analítico, este documento establece un enfoque de empoderamiento diseñado para ayudar al Banco Mundial a incrementar la efectividad del desarrollo y avanzar hacia la meta última de reducción de la pobreza y desarrollo incluyente. Un enfoque de empoderamiento no es una estrategia autónoma sino una forma de hacer negocios. En proyectos, préstamos basados en políticas, y trabajo analítico como el de rastreo del gasto público, es necesario fortalecer la conexión con los ciudadanos, concentrándose en los cuatro elementos de empoderamiento: acceso a la información, inclusión y participación, responsabilidad o rendición pública de cuentas y capacidad organizacional local. Aunque estos cuatro elementos sean comunes a esfuerzos exitosos, los procesos tienen que estar acordes con el contexto específico. Aprovechando la experiencia, es necesario profundizar y reflexionar sobre este enfoque en el trabajo del Banco en los diferentes países, redes y sectores, e incorporarlo en el trabajo analítico y en los instrumentos de préstamo. Se necesitará liderazgo en todas las regiones y redes del Banco, con un esfuerzo sistemático por respaldar el desarrollo propio de las localidades y continuar aprendiendo de la experiencia. Si bien es mucho lo que se sabe sobre empoderamiento, aún queda mucho por aprender. Hay una vasta agenda de seguimiento e investigación, necesaria para informar el diseño de proyectos, la implementación y las reformas de política.

Las organizaciones que adoptan el empoderamiento como meta clave, también tienen que adoptar internamente procesos y conductas de empoderamiento. La gente pobre expresa el deseo de ser tratada con respeto, honestidad, atención y dignidad en sus encuentros con las instituciones. Los enfoques de empoderamiento incluyen, por definición, comportamientos que habiliten a la gente para creer y confiar en ella misma. Discusiones sobre normas informales y conductas que respaldan la propiedad, la dignidad y el respeto tienen que ser parte del diálogo sobre reforma institucional en los países, las organizaciones de apoyo y dentro del Banco Mundial.

### Recuadro 6

#### Lecciones aprendidas

1. *El respeto, la confianza y las relaciones sociales importan.* La política de desarrollo no es una ciencia exacta. Las mejores ideas técnicas tienen que ser comunicadas, apropiadas (ser tomadas como propias) y defendidas en cualquier país dado. Ello implica tiempo, destrezas, recursos, y paciencia para crear consenso y confianza. Sin esta inversión en procesos participativos, los acuerdos resultan frágiles ya que los actores clave que han sido opositores mutuos en el pasado tienen poco tiempo para crear confianza mutua. El rompimiento de acuerdos interfiere con los procesos de reforma y alimenta el mezquino oportunismo político.
2. *Los procesos participativos y el manejo de conflictos van juntos.* Los procesos participativos que reúnen a diferentes grupos de interesados para tomar decisiones sobre el establecimiento de prioridades, el cambio de reglas y la asignación de recursos en diferentes formas son, por definición, potencialmente conflictivos. Consecuentemente, los procesos participativos deben tener reglas claramente definidas de compromiso, así como reglas y mecanismos para resolver conflictos y desacuerdos, que sean conocidos y acordados por todos.
3. *A el cambio lo sacan adelante sus defensores y alianzas dentro del país.* Propiamente todo caso de cambio a gran escala involucra a fuertes innovadores internos del país, tanto del gobierno como externos a él. Las innovaciones y el respaldo a una reforma política se extienden cuando se crean alianzas entre clases y sectores. Las innovaciones también se asimilan mejor aprendiendo de homólogos y mediante intercambios horizontales, por ejemplo entre ministros, entre alcaldes y entre comunidades. Los observadores externos tienen importantes papeles que jugar en el apoyo del proceso y la difusión de la información traspasando fronteras.
4. *Reunir a los actores clave es vital.* El cambio a gran escala para la reducción efectiva de la pobreza se da cuando ocurren cambios en las relaciones entre los cuatro actores clave: el Estado, el sector privado, la sociedad civil y la gente pobre. El potencial más grande de cambio se presenta en foros que reúnen a los diferentes actores. Es vital que haya foros de política y de diseño institucional que reúnan a los cuatro grupos de actores para que se escuchen mutuamente y trabajen juntos. Cada actor tiene fortalezas que pueden complementar las fortalezas de los demás.
5. *Cuatro elementos de empoderamiento actúan en sinergia.* El acceso a información oportuna y comprensible, la inclusión y la participación, la responsabilidad y la inversión en capacidad organizacional local se refuerzan todos mutuamente para producir mejores resultados de reducción de la pobreza. Si bien se ha progresado mucho en participación, la importancia de los otros tres principios –inversión en acceso a la información, mecanismos verticales de responsabilidad o rendición de cuentas, y capacidad organizacional local– puede ser aún mayor. El trabajo en estas áreas es importante y será necesario refinarlo a lo largo del tiempo, aprendiendo de la acción.
6. *Los foros de participación directa e intensa no siempre son apropiados.* Es preciso tener claro el propósito y el valor agregado de los procesos participativos que involucran a personas pobres, puesto que para ellas los costos de participación pueden ser altos. Algunas veces todo lo que se necesita es información de los pobres acerca de sus prioridades y recursos, y de las limitaciones que guían sus decisiones, ya se trate de qué fuentes de agua usar o de si enviar o no un niño a la escuela. Esta información puede usarse luego para políticas y programas que respondan mejor a las necesidades de mujeres y hombres pobres en un contexto particular.
7. *Las realidades de la gente pobre constituyen el punto de partida.* Una actitud mental movida por la visión del mundo a través de los ojos de mujeres y hombres pobres, para buscar luego las políticas que respondan mejor a ese contexto político, económico, social e institucional, evitará muchos errores. Esto tiene que complementarse con una actitud de aprender haciendo.

8. *La capacidad local es sistemáticamente subestimada.* La capacidad local, particularmente la capacidad de la gente pobre para tomar decisiones racionales y manejar efectivamente los recursos de desarrollo, usualmente es subestimada. Dada la oportunidad, los pobres suelen manejar los recursos más eficientemente que otras agencias, aunque es posible que necesiten recursos para poder contratar la experticia técnica necesaria en algunas áreas. También se subestiman frecuentemente tanto los institutos locales de investigación como al personal del gobierno local. A menudo el problema es la falta de incentivos o de desincentivos activos, o la falta de fondos para tomar la iniciativa, y no la falta de competencia básica.
9. *Las organizaciones de afiliados de la gente pobre se pasan por alto.* En muchas partes del mundo mujeres y hombres pobres se han organizado más allá de las fronteras comunitarias, en redes de trabajo federadas con representación a nivel nacional. Tales redes incluyen asociaciones de productores, asociaciones de agricultores, redes de moradores de los barrios bajos y sindicatos comerciales. Estas organizaciones, lo mismo que otras organizaciones de la sociedad civil tales como institutos de manejo empresarial y cámaras de comercio, son actores importantes que es necesario que hagan parte del diálogo político y de la implementación de proyectos donde sea apropiado.
10. *Cambios en reglas y procesos institucionales habilitan el cambio a gran escala.* El desafío en la reducción de la pobreza es llevar a cabo un cambio a gran escala. Esto implica replicar experiencias exitosas. A su vez, esta réplica implica cambios en la política habilitadora y en los regímenes regulativos, que sean informados por los éxitos, los fracasos, las experiencias de la gente pobre y las realidades institucionales. Cambiar las reglas no es suficiente. La implementación de nuevas reglas requiere educar a las partes interesadas de todos los niveles, incluidos funcionarios del gobierno, acerca de las nuevas reglas y conseguir que las "comprendan"; reconocer la necesidad de cambios en los valores y las conductas; respaldar la capacidad institucional para implementar y manejar los procesos de cambio; asegurar la responsabilidad pública; y vigilar, evaluar y refinar las reglas con base en la experiencia.



## REFERENCIAS Y DOCUMENTOS DE BASE

- Abdi, S. N. M. 2001. "India: New Law Empowers Citizens to Sack Corrupt Mayor". (India: Nueva ley empodera a los ciudadanos para destituir alcalde corrupto). *South China Morning Post* (Hong Kong), abril 13.
- Abhyankar, Sham y Parameswaran Iyer. 2001. "Why Some Village Water and Sanitation Committees Are Better than Others". (Por qué algunos comités campesinos para el servicio de agua y sanidad son mejores que otros). Presentación interna, 27 de marzo. World Bank, South Asia Region, Water and Sanitation Program, Washington, D.C.
- Ahmed, Mosleh Uddin. 2001. "Delta Life Insurance Company Bangladesh". Presentación en Taller sobre Innovaciones en Microfinanciación, World Bank Institute, Washington, D.C., 20 de marzo. Disponible: <http://www.worldbank.org/wbi/banking/microfinance2001/presentations/uddinahmed.ppt>
- Alsop, Ruth, Anirudh Krishna y Disa Sjoblom. 2001. "Inclusion and Local Elected Governments: The Panchayat Raj System in India". (Inclusión y gobiernos locales elegidos: El sistema Panchayat Raj en la India). Social Development Paper 37. World Bank, South Asia Region, Social Development Unit, Washington, D.C. Disponible: [http://wbIn0018.worldbank.org/Networks/ESSD/icdb.nsf/D4856F112E805DF4852566C9007C27A6/E1A2CFF511B0E3CD85256AB500753C8E/\\$FILE/SD+PaperNo37.pdf](http://wbIn0018.worldbank.org/Networks/ESSD/icdb.nsf/D4856F112E805DF4852566C9007C27A6/E1A2CFF511B0E3CD85256AB500753C8E/$FILE/SD+PaperNo37.pdf)
- Alsop, Ruth, Disa Sjoblom, Ceema Namazie y Pawan Patil. 2001. "Community Level User Groups in Three World Bank Aided Projects: Do They Perform as Expected?" (Grupos de usuarios a nivel comunitario en tres proyectos apoyados por el Banco Mundial) World Bank, India Country Management Unit and the Poverty Reduction and Economic Management Unit in South Asia, Washington, D.C.
- AnaClara's Homepage. 1998. "Homebased Work in Chile: An Introduction". (Trabajo desde la base, en Chile: Introducción). Santiago, Chile. Disponible: <http://members.tripod.com/%7EAnaClara/english.htm>
- Angrist, Joshua, Eric Bettinger, Erik Bloom, Elizabeth King y Michael Kremer. 2001. "Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment". (Bonos para educación privada en Colombia: evidencia obtenida de un experimento ordinario aleatorio). NBER Working Paper W8343. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass. Disponible: <http://papers.nber.org/papers/W8343.pdf>
- Appleton, Simon con Tom Emwanu, Johnson Kagugube y James Muwonge. 1999. *Changes in Poverty in Uganda, 1992-1997* (Cambios en la pobreza en Uganda, 1992-1997).

- Oxford, UK: Centre for the Study of African Economies. Disponible: <http://www.economics.ox.ac.uk/CSAEadmin/workingpapers/pdfs/9922text.pdf>
- Azfar, Omar, Satu Kähkönen y Patrick Meagher. 2001. "Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings". (Condiciones para la gobernación descentralizada efectiva: síntesis de los resultados de las investigaciones). University of Maryland, Center for Institutional Reform and the Informal Sector, College Park, Md. Disponible: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/synthesispaper.pdf>
- Balaram, Gunvanthi. 2001a. "Community Service Gives Credibility". (El servicio comunitario da credibilidad). *Times of India* (Bombay), agosto 17.
- \_\_\_\_\_. 2001b. "NGO Cashes in on Track Record, SPARC History". (ONG obtiene utilidades de su trayectoria. Historia de la Sparc). *Times of India* (Bombay), agosto 17.
- Baume, Elaine, Mercedes Juárez y Hilary Standing. 2001. "Gender and Health Equity Resource Guide". (Guía de recursos para la equidad de género y en salud). Brighton, UK: Institute of Development Studies at the University of Sussex. Disponible: <http://www.ids.ac.uk/bridge/Reports/Geneq.pdf>
- Baydas, Mayada, Douglas Graham y Liza Valenzuela. 1997. "Commercial Banks in Microfinance: New Actors in the Microfinance World". (Bancos comerciales en microfinanciación: nuevos actores en el mundo de la microfinanciación). Microenterprise Best Practices. Development Alternatives, Inc. Bethesda, Md. Disponible: <http://www.mip.org/pdfs/mbp/commer.pdf>
- Bayes, Abdul, Joachim von Braun y Rasheeda Akhter. 1999. "Village Pay Phones and Poverty Reduction: Insights from a Grameen Bank Initiative in Bangladesh". (Teléfonos monederos en los pueblos y reducción de la pobreza: percepciones desde la perspectiva de una iniciativa de Grameen Bank en Bangladesh). ZEF, Bonn. Disponible: [http://www.zef.de/download/zef\\_dp/zef\\_dp8-99.pdf](http://www.zef.de/download/zef_dp/zef_dp8-99.pdf)
- Bell, Robin, Geoffrey Peters y Mehlo Ndiweni. 1995. "Zimbabwe: Financial Sector Assessment". (Zimbabwe: evaluación del sector financiero). Gemini Technical Report 5. United States Agency for International Development, Bethesda, Md.
- Bhatnagar, Subhash. 2000a. "Empowering Dairy Farmers through a Dairy Information & Services Kiosk". (Empoderamiento de granjeros productores de leche a través de un kiosco de información y servicios de lechería). E-Government Case Study. World Bank, Public Sector Group, Washington, D.C. Disponible: <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/diskcs.htm>
- \_\_\_\_\_. 2000b. "Land/Property Registration in Andhra Pradesh". (Registro de tierras/propiedades en Andhra Pradesh). E-Government Case Study. World Bank, Public Sector Group, Washington, D.C. Disponible: <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/cards.htm>
- Bourguignon, François, Francisco H.G. Ferreira y Phillippe G. Leite. 2002. (Próximo a salir). "Beyond Oaxaca-Blinder: Accounting for Differences in Household Income Distributions". (Más allá de la anteojera de Oaxaca: respondiendo por diferencias en la distribución de ingresos de los hogares). Borrador. World Bank, Washington, D.C.
- Carlton, Andy y David Hancock. 2000. "Istarn: An Experimental Approach to Informal Sector Business Support in Zimbabwe". (Istarn: un enfoque experimental del apoyo al sector

- empresarial informal en Zimbabwe). International Labour Organization, Ginebra. Disponible: <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/istgtz.htm>
- Ceglie, Giovanna y Marco Dini. 1999. "SME Cluster and Network Development in Developing Countries: The Experience of Unido". (Desarrollo de agrupaciones y redes de trabajo de pequeñas y medianas empresas en países en desarrollo). Documento presentado en la conferencia internacional sobre Creación de una industria moderna y efectiva de servicios de desarrollo para pequeñas empresas. Rio de Janeiro, 2 a 5 de marzo. Disponible: <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/cluster.htm>
- CGAP (Consultative Group to Assist the Poorest). 2001. "GRET (Cambodia): Extending Health Insurance to Reduce Vulnerability". (GRET [Camboya]: Extendiendo el seguro de salud para reducir la vulnerabilidad). Pro-Poor Innovation Challenge Round 3. Washington, D.C. Disponible: [http://www.cgap.org/html/mfis\\_funding\\_ppic.html](http://www.cgap.org/html/mfis_funding_ppic.html)
- Chandrakirana, Kamala. 1999. "Local Capacity and Its Implications for Development: The Case of Indonesia. A Preliminary Report: Local Level Institutions Study". (Capacidad local y sus implicaciones para el desarrollo: el caso de Indonesia. Informe preliminar: Estudio de instituciones de nivel local). World Bank, Jakarta.
- Chattopadhyay, Raghavendra y Esther Duflo. 2001. "Women's Leadership and Policy Decisions: Evidence from a Nationwide Randomized Experiment in India". (Liderazgo de las mujeres y decisiones de política: evidencias obtenidas de un experimento aleatorio a nivel nacional en India). IED Discussion Paper 114. Boston University, Institute for Economic Development.
- Christen, Robert Peck. 2000. "Commercialization and Mission Drift: The Transformation of Microfinance in Latin America". (Comercialización y rumbo de la misión: la transformación de la microfinanciación en América Latina). Consultative Group to Assist the Poorest, Washington, D.C. Disponible: [http://www.cgap.org/assets/images/LAC\\_Commercializationfinal.pdf](http://www.cgap.org/assets/images/LAC_Commercializationfinal.pdf)
- Cisneros, Susana Pinilla. 1997. "Banking on the Poor: Peru's Small and Micro Enterprise Sector". (Confianza en los pobres: sector de la pequeña y la microempresa en Perú). *Development in Practice* 7 (2): 130-39.
- Clara, Michele, Fabio Russo y Mukesh Gulati. 2000. "Cluster Development and BDS Promotion: UNIDO's Experience in India". (Desarrollo de agrupaciones y promoción del servicio de desarrollo empresarial: experiencia de la Unido en India). Documento presentado en la conferencia internacional sobre Servicios empresariales para pequeñas empresas en Asia: Desarrollando mercados y midiendo el desempeño. Hanoi, 3 a 6 de abril. Disponible: <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/unido.htm>.
- Collier, Paul. 2000. "Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy". (Causas económicas de conflicto civil y sus implicaciones para la política). World Bank, Washington, D.C. Disponible: <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/civilconflict.pdf>
- De Asís, María González. 2000. "Reducing Corruption: Lessons from Venezuela". (Reduciendo la corrupción: Lecciones de Venezuela). *PREM Notes* 39 (mayo). World Bank, Development Economics Vice Presidency and Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C. Disponible: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/PREMnote39.pdf>

- De Silva, Luiz Pereira. 2001. "Pro Poor Growth in South Africa". (Crecimiento en favor de los pobres en Sudáfrica). Presentación interna, 17 de abril. World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Poverty Reduction Group, Washington, D.C.
- De Soto, Hernando. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. (El misterio del capital: por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en todo otro lugar). New York: Basic Books.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Why Capitalism Works in the West but Not Elsewhere". (Por qué el capitalismo funciona en Occidente pero no en otra parte). *International Herald Tribune*, enero 5. Disponible: <http://www.iht.com/articles/6349.html>
- Dietrich, Mark K. 2000. *Legal and Judicial Reform in Central Europe and the Former Soviet Union: Voices from Five Countries*. (Reforma legal y judicial en Europa Central y en países de la antigua Unión Soviética: voces de cinco países). Washington, D.C.: World Bank. Disponible: [http://www4.worldbank.org/legal/publications/ljr\\_eca.pdf](http://www4.worldbank.org/legal/publications/ljr_eca.pdf)
- Dollar, David y Roberta Gatti. 1999. "Gender Inequality, Income, and Growth: Are Good Times Good for Women?" (Desigualdad de género, ingresos y crecimiento. ¿Son los buenos tiempos buenos para las mujeres?). World Bank, Development Research Group, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C. Disponible: <http://www.worldbank.org/gender/prt/wp1.pdf>
- Dollar, David. 2000. "Confederation of Indian Industries and World Bank Firm Analysis and Competitiveness Survey". (Confederación de industrias indias, y análisis y encuesta de competitividad de las firmas hechos por el Banco Mundial). Presentación interna, noviembre. World Bank, Development Economics Research Group, Washington, D.C.
- Estache, Antonio, Vivien Foster y Quentin Wodon. 2001. "Infrastructure Reform and the Poor: Learning from Latin America's Experience". (Reforma de infraestructura y los pobres: aprendiendo de la experiencia de América Latina). World Bank, LAC Regional Studies Program, WBI Studies in Development, Finance, Private Sector and Infrastructure Development, Washington, D.C.
- Faguet, Jean-Paul. 2000. "Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia". (¿Incrementa la descentralización la sensibilidad a las necesidades locales? Evidencia de Bolivia). Policy Research Working Paper 2516. World Bank, Development Research Group, Public Economics, Washington, D.C. Disponible: [http://econ.worldbank.org/files/1332\\_wps2516.pdf](http://econ.worldbank.org/files/1332_wps2516.pdf)
- Galasso, Emanuela y Martin Ravallion. 2000. "Local Knowledge vs. Local Accountability? Decentralized Targeting of an Anti-Poverty Program". (¿Conocimiento local vs. Responsabilidad local? Enfoque descentralizado de un programa anti-pobreza). World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Glosser, Amy J. 1994. "The Creation of BancoSol in Bolivia". (La creación de BancoSol en Bolivia). En María Otero y Elisabeth Rhyne, eds., *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*. (El nuevo mundo de la financiación microempresarial: creando instituciones financieras saludables para los pobres). West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- Grootaert, Christiaan y Deepa Narayan. 2001. "Local Institutions, Poverty, and Household Welfare in Bolivia". (Instituciones locales, pobreza y bienestar familiar en Bolivia).

- Policy Research Working Paper 2644. World Bank, Social Development Department and Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C. Disponible: [http://wbln0018.worldbank.org/Networks/ESSD/icdb.nsf/D4856F112E805DF4852566C9007C27A6/77245368CB846A7085256A38007A411A/\\$FILE/LLI-WPS-9.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/Networks/ESSD/icdb.nsf/D4856F112E805DF4852566C9007C27A6/77245368CB846A7085256A38007A411A/$FILE/LLI-WPS-9.pdf)
- Hallberg, Kristin. 1999. "Small and Medium Scale Enterprises: A Framework for Intervention". (Empresas de pequeña y mediana escala: marco para la intervención). World Bank, Small Enterprise Unit, Private Sector Development Department, Washington, D.C.
- Hellman, Joel S., Geraint Jones, Daniel Kaufmann y Mark Schankerman. 2000. "Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Countries". (Midiendo gobernación, corrupción y captura del Estado: cómo las firmas y los burócratas determinan el ambiente empresarial de los países en transición). Policy Research Working Paper 2312. The World Bank Institute and European Bank for Reconstruction and Development, Washington, D.C.
- Hino, Toshiko. 1993. "Community Participation in 'Programme de restructuration de l'hydraulique villageoise' in Côte d'Ivoire". (Participación comunitaria en el programa de restructuración de la hidráulica campesina en Costa de Marfil). World Bank, Washington, D.C.
- Hoddinott, John, Michelle Adato, Tim Besley y Lawrence Haddad. April 2000. "Participation and Poverty Reduction: Issues, Theory, and New Evidence from South Africa". (Participación y reducción de la pobreza: Temas de discusión, teoría y nuevas evidencias en Sudáfrica). Washington, DC: Ifpri. Disponible: <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/background/adatoetal.pdf>
- ICPS (International Centre for Policy Studies). 1999. "People's Voice Project Survey in Ternopil: Report, julio 30, 1999". (Encuesta sobre el proyecto Voz del pueblo en Ternopil: Informe, 30 de julio de 1999). UFE Foundation, World Bank Institute, International Centre for Policy Studies, and Canadian International Development Agency, Kiev, Ukraine. Disponible: [http://www.icps.kiev.ua/docs/other/survey\\_ternopil\\_eng.pdf](http://www.icps.kiev.ua/docs/other/survey_ternopil_eng.pdf)
- IDB (Inter-American Development Bank). 1998. "Microfinance Meets the Private Sector". (La microfinanciación conviene al sector privado). *Microenterprise Development Review*, (mayo). Disponible: <http://www.iadb.org/sds/doc/1274eng.pdf>
- IFC (International Finance Corporation). 2000a. "A Rice Industry Revives: The Millers' Tale". (Revive una industria arrocera: el cuento de los molineros). *SME Facts* 1 (9). World Bank Group, SME Department, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000b. "Country Mapping". (Elaboración de mapa [correlaciones] por país). *SME Facts* 1 (7). World Bank Group, SME Department, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000c. "IFC and 'Internationale Projekt Consult Finance': Microcredit Start-ups in Developing Countries". (La IFC y el proyecto internacional de consultoría financiera). Press Release 00/115. World Bank Group, SME Department, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2001a. "Acción International". *SME Facts* 2 (3). World Bank Group, SME Department, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2001b. "FYR Macedonia Review". SME Country Mapping. World Bank Group, SME Department, Washington, D.C. Disponible: [http://ifcnet.ifc.org/sme/cm/html/macedonia\\_overview.html](http://ifcnet.ifc.org/sme/cm/html/macedonia_overview.html)

- Isham, Johnathan, Deepa Narayan y Lant Pritchett. 1995. "Does Participation Improve Performance? Enabling Causality with Subjective Data". (¿La participación mejora el desempeño? Cómo posibilitar la causalidad con datos subjetivos). *World Bank Economic Review* 9 (2): 175-200.
- Isham, Jonathan, Daniel Kaufmann y Lant H. Pritchett. Mayo 1997. "Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects". (Libertades civiles, democracia y el desempeño de proyectos gubernamentales). *The World Bank Economic Review*. Vol. 11, No. 2: 219-242.
- Jain, Devaki. 1996. "Panchayat Raj: Women Changing Governance". United Nations Development Programme, New York. Disponible: <http://www.undp.org/gender/resources/mono5.html>
- Jiménez, Emmanuel y Yasuyuki Sawada. 1998. "Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's Educo Program". (¿Funcionan las escuelas manejadas por la comunidad? Evaluación del programa Educo, de El Salvador). The World Bank, Development Research Group, Washington, D.C. Disponible: <http://www.worldbank.org/education/economicsec/finance/demand/related/latin/educoc.doc>
- Kabeer, Naila. 1999. "The Conditions and Consequences of Choice: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment". (Las condiciones y las consecuencias de la escogencia: reflexiones sobre la medición del empoderamiento de la mujer). Unrisd Discussion Paper 108. United Nations Research Institute for Social Development. Ginebra, Suiza.
- Katz, Travis y Jennifer Sara. 1997. "Making Rural Water Supply Sustainable: Recommendations from a Global Study". (Cómo hacer sostenible el abastecimiento rural de agua: recomendaciones tomadas de un estudio global). UNDP and World Bank, Water and Sanitation Program, Washington, D.C. Disponible: [http://www.wsp.org/pdfs/global\\_ruralstudy.pdf](http://www.wsp.org/pdfs/global_ruralstudy.pdf)
- Kapoor, K., D. Mugwara y I. Chidavaenzi. 1997. "Empowering Small Enterprises in Zimbabwe". (Empoderamiento de pequeñas empresas en Zimbabwe). Discussion Paper 379. World Bank, Washington, D.C.
- Kaufmann, Daniel. 2000. "'Unbundling' Governance and Corruption: Some new empirical findings and collective action approaches". Presentación para la Cumbre Anticorrupción, septiembre 2000, World Bank, World Bank Institute, Washington, D.C. Disponible: <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton. 1999. "Governance Matters". (La gobernación es importante / Asuntos de gobernación). Policy Research Working Paper 2196. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C. Disponible: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatrs.pdf>
- Kaufmann, Daniel, Pablo Zoido-Lobaton y Young Lee. 2000. "Governance and Anticorruption: Empirical Diagnostic Study for Ecuador". (Gobernación y anticorrupción: estudio empírico de diagnóstico para Ecuador). Procesado. World Bank, Washington, D.C.
- Kessides, Christine. 1997. "World Bank Experience with the Provision of Infrastructure Services for the Urban Poor: Preliminary Identification and Review of Best Practices". World Bank, Environmentally Sustainable Development, Transportation, Water, and Urban Development Department, Washington, D.C. Disponible: [http://www.worldbank.org/html/fpd/urban/publicat/service\\_provision.pdf](http://www.worldbank.org/html/fpd/urban/publicat/service_provision.pdf)

- Khawaja, Asim Ijaz. Noviembre 2000. "Can Good Projects Succeed in Bad Communities? Collective Action in the Himalayas". (¿Es posible que buenos proyectos tengan éxito en malas comunidades? Acción colectiva en los Himalayas). Cambridge, MA: Harvard University. Disponible: <http://www.economics.harvard.edu/~akhwaja/papers/BaltMarch01.pdf>
- King, Elizabeth, Peter F. Orazem y Darin Wohlgemuth. 1998. "Central Mandates and Local Incentives: The Colombia Education Voucher Program". (Mandatos centrales e incentivos locales: el programa de bonos educativos en Colombia). Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms Paper No. 6. World Bank, Development Economics Research Group, Washington, D.C.
- King, Elizabeth, Laura Rawlings, Marybell Gutiérrez, Carlos Pardo y Carlos Torres. 1997. "Colombia's Targeted Education Voucher Program: Features, Coverage, and Participation". (Programa colombiano de bonos dirigidos para educación: características, cubrimiento y participación). Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms Paper No. 3. World Bank, Development Economics Research Group, Washington, D.C.
- Klasen, Stephan. 1999. "Does Gender Inequality Reduce Growth and Development? Evidence from Cross-Country Regressions". (¿Reduce la desigualdad de género el crecimiento y el desarrollo? Evidencias obtenidas de regresiones en distintos países). World Bank, Development Research Group, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C. Disponible: <http://www.worldbank.org/gender/prt/wp7.pdf>
- Knack, Stephen y Philip Keefer. 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation". (¿Tiene el capital social una contraprestación económica? Investigación transversal en diversos países). *The Quarterly Journal of Economics*. Noviembre 1997: 1251-1288.
- Krishna, Anirudh, Norman Uphoff y Milton Esman, eds. 1997. *Reasons for Hope: Instructive Experiences in Rural Development*. (Razones para la esperanza: experiencias instructivas en desarrollo rural). West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- La Porta, R., Florencio López de Silanes, Andrei Shleifer y Robert Vishny. 1997. "Trust in Large Organizations". (Confianza en las grandes organizaciones). *American Economic Review*. Vol. 87, No. 2: 333-338.
- Ledgerwood, Joanna. 1999. *The Microfinance Handbook*. (Manual de microfinanciación). The World Bank, Washington, D.C. Disponible: [http://www.wds.worldbank.org/pdf\\_content/0000949469903040625498/multi\\_page.pdf](http://www.wds.worldbank.org/pdf_content/0000949469903040625498/multi_page.pdf)
- Lucas, Daxim L. 2001. "Microfinance Firms Exempted from Collateral Requirements". (Firmas microfinancieras exentas de los requerimientos de garantía colateral). *Business World* (Filipinas), febrero 8.
- Malhotra, M. (ed), W. Brown, Á. García. 2002. (Próximo a salir). "Micasa: Financing the Progressive Construction of Low-Income Families' Homes at Mibanco". (Micasa: Financiación de la construcción progresiva de vivienda para familias de bajos ingresos, por Mibanco). Borrador. Estudio de caso preparado para el Cities Alliance Shelter for the Poor Series, Cities Alliance. Washington, DC.
- Microcredit Summit. 2000. "Empowering Women with Microcredit: 2000 Microcredit Summit Campaign Report". (Empoderamiento de la mujer con microcrédito: informe de campaña)

- ña para la Cumbre sobre Microcrédito 2000). Washington, D.C. Disponible: <http://www.microcreditsummit.org/campaigns/report00.html>
- Microenterprise Best Practices. 2000. "Housing Microfinance Initiatives: Synthesis and Regional Summary: Asia, Latin America, and Sub-Saharan Africa with Selected Case Studies". (Iniciativas de microfinanciación de vivienda: síntesis y resumen regional. Asia, América Latina y África Subsahariana, con estudios de casos seleccionados). Microenterprise Best Practices Project, Development Alternatives/Usaid, Bethesda, Md. Disponible: <http://www.mip.org/pubs/mbp/housingmicrofinanceinitiatives.htm>
- Microfinance Gateway. 1999. "Swayam Krishi Sangam (SKS): Smart Cards to Sustainably Serve the Poorest". (Swayam Krishi Sangam [SKS]: Las tarjetas inteligentes para la sostenibilidad sirven a los más pobres). Consultative Group to Assist the Poorest, Washington, D.C. Disponible: <http://www.cgap.org/assets/images/SKS.pdf>
- Mukherjee, Joyita. 1997. "State-owned Development Banks in Micro-finance". (Bancos estatales de desarrollo comprometidos en microfinanciación). CGAP Focus Note 10. Consultative Group to Assist the Poorest, Washington, D.C. Disponible: [http://www.cgap.org/html/p\\_focus\\_notes10.html](http://www.cgap.org/html/p_focus_notes10.html)
- Narayan, Deepa. 1995. "The Contribution of People's Participation: Evidence from 121 Rural Water Supply Projects". (Contribución de la participación del pueblo: evidencias obtenidas de 121 proyectos rurales de suministro de agua). Environmentally Sustainable Development Occasional Paper Series 1. World Bank, Washington, D.C.
- Narayan, Deepa y Lant Pritchett. 1997. "Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania". (Centavos y sociabilidad: ingreso familiar y capital social en la Tanzania rural). Policy Research Working Paper 1796. World Bank, Social Development Department and Development Research Group, Washington, D.C.
- Narayan, Deepa y Talat Shah. 2000. "Connecting the Local to the Global: Voices of the Poor". (Conectando lo local con lo global: voces de la pobreza). World Bank, Washington, D.C. Disponible: <http://www.worldbank.org/poverty/voices/globcoal/dec00/narsha.pdf>
- Narayan, Deepa, con Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademach, y Sarah Koch-Schulte. 2000. *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* (Voces de la pobreza: ¿Puede alguien escucharnos?). New York: Oxford University Press for The World Bank. Disponible: <http://www.worldbank.org/poverty/voices/reports.htm#cananyone>
- Nelson, Eric. 1999. *Financial Intermediation for the Poor: Survey of the State of the Art*. African Economic Policy Discussion Paper 10. Development Alternatives, Inc., Bethesda, Md.
- Ocampo, Luis Moreno. 2001. "State Capture: Who Represents the Poor?" (Captura del Estado: ¿quién representa a los pobres?). *Development Outreach* (invierno). World Bank Institute, Washington, D.C. Disponible: <http://www1.worldbank.org/devoutreach/winter01/article.asp?id=100>
- OED. 2000. "Lessons on Community-Driven Development". (Lecciones sobre desarrollo impulsado por la comunidad). *Lessons and Practices*. No. 12. World Bank, Operations and Evaluation Department, Washington, D.C.
- Ofosu-Amaah, A. Waafas. 2001. "Gender and Access to Justice". (Género y acceso a la justicia). Memorandum interno, 27 de diciembre. World Bank, Poverty Reduction and Economic Management, Gender Division, Washington, D.C.

- Otero, María y Elisabeth Rhyne, eds. 1994. *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*. (El nuevo mundo de la financiación microempresarial: construyen instituciones financieras saludables para los pobres). West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- Patrinos, Harry Anthony y David Lakshmanan Ariasingam. 1997. *Decentralization of Education: Demand-Side Financing*. (Descentralización de la educación: Financiación de la demanda). Washington, D.C.: The World Bank. Disponible: [http://www.worldbank.org/education/economicssd/finance/demand/demfin/dsf\\_index.htm](http://www.worldbank.org/education/economicssd/finance/demand/demfin/dsf_index.htm)
- Patten, Richard H., Jay K. Rosengard y Don E. Johnson Jr. 2001. "Microfinance Success Amidst Macroeconomic Failure: The Experience of Bank Rakyat Indonesia During the East Asian Crisis". (Éxito de la microfinanciación en medio del fracaso macroeconómico: experiencia del Banco Rakyat de Indonesia durante la crisis de Asia oriental). *World Development* 29 (6): 1057-69.
- Paul, Samuel y Sita Sekhar. 2000. "Benchmarking Urban Services: The Second Report Card on Bangalore". (Establecimiento de puntos de referencia para los servicios urbanos: segunda tarjeta de reporte sobre Bangalore). Public Affairs Centre, Bangalore, India.
- Paulson, Jo Ann y James McAndrews. 1998. "Financial Services for the Urban Poor: South Africa's E Plan". (Servicios financieros para los pobres de las zonas urbanas: plan electrónico de Sudáfrica). Policy Research Working Paper 2016. World Bank, Washington, D.C. Disponible: <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2016/wps2016.pdf>
- Popular Coalition to Eradicate Hunger and Poverty. 1995. "Empowerment of the Poor". (Empoderamiento de los pobres). Discussion Paper 1. Conference on Hunger and Poverty, Brussels, November 20-21.
- Ravallion, Martin. 2001. "Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages". (Crecimiento, desigualdad y pobreza: mirando más allá de los promedios). World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Ravallion, Martin y Gaurav Datt. 2002 (forthcoming). "Why Has Economic Growth Been More Pro-Poor in Some States of India than Others". (Por qué el crecimiento económico ha sido más a favor de los pobres en unos estados de India que en otros). *Journal of Development Economics*.
- Rawlings, Laura, Lynne Sherburne-Benz y Julie Van-Domelen. 2001. "Letting Communities Take the Lead: A Cross-Country evaluation of Social Fund Performance". (Dejando que las comunidades tomen la delantera: Evaluación transversal del comportamiento de fondos sociales en distintos países). Borrador (septiembre). World Bank, Human Development Network, Social Protection Unit and Poverty Reduction and Economic Development Network, Poverty Analysis Unit, Washington, D.C.
- Reinikka, Ritva y Jakob Svensson. 2002. "Assessing Frontline Service Delivery". (Valoración de la entrega de servicios a la población de primera línea). World Bank, Development Research Group, Public Services, Washington, D.C.
- Reinikka, Ritva S. 2001. "Public Expenditure Tracking Surveys". (Encuestas de rastreo del gasto público). World Bank, Development Economics Research Group, Washington, D.C. Disponible: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/trackingsurveys.htm>

- Rhyne, E. 2001. *Mainstreaming Microfinance: How Lending to the Poor Began, Grew, and Came of Age in Bolivia*. (Conversión de la microfinanciación en corriente dominante: cómo empezaron, crecieron y alcanzaron la mayoría de edad los préstamos a los pobres en Bolivia). Connecticut, USA: Kumarian Press.
- Richardson, Don, Ricardo Ramírez y Moinul Haq. 2000. "Grameen Telecom's Village Phone Programme: A Multi-Media Case Study". (Programa de teléfonos rurales de Grameen Telecom: estudio de caso de multimedia). Canadian International Development Agency, Guelph, Ontario. Disponible: <http://www.telecommons.com/villagephone/index.html>
- Ritzen, Jo, William Easterly, Michael Woolcock. 2000. "On 'Good' Politicians and 'Bad' Policies: Social Cohesion, Institutions and Growth". (Sobre 'buenos' políticos y 'malas' políticas: cohesión social, instituciones y crecimiento). World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Rodrik, Dani. 1999. "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses". (¿A dónde se fue todo el crecimiento? Choques externos, conflicto social y colapsos de crecimiento). *Journal of Economic Growth*. Vol. 4, Issue 4: 385-412.
- Rowlands, Jo. 1997. "Questioning Empowerment: Working with Women in Honduras". (Cuestionando el empoderamiento: trabajando con mujeres en Honduras). Oxford: Oxfam Publishing.
- Schreiner, Mark. 2000. "Credit Scoring for Microfinance: Can It Work?" Documento presentado al III Foro Interamericano de la Microempresa, Barcelona, agosto 23. Disponible: <http://www.iadb.org/sds/doc/micmschreiner.pdf>
- Stern, Nicholas. 2002. *A Strategy for Development*. (Una estrategia para el desarrollo). World Bank: Washington, D.C.
- Ternopil Urban Development Agency. 2000. "Reforming of Education Policy in the City of Ternopil". (Reformando la política educativa en la ciudad de Ternopil). People's Voice Project. International Center for Policy Studies, Ternopil, Ukraine. Disponible: [http://www.icps.kiev.ua/docs/other/ternopil\\_education\\_eng.pdf](http://www.icps.kiev.ua/docs/other/ternopil_education_eng.pdf)
- Tesoro, José Manuel. 2000. "Big Little Problems: Small Businesses Want Jakarta Off Their Backs". (Grandes problemillas: pequeñas empresas quieren quitarse de encima a Jakarta). *Asiaweek* 26 (37), septiembre 22. Disponible: <http://www.asiaweek.com/asiaweek/magazine/2000/0922/biz.enterprises.html>
- Tikare, Seema, Deborah Youssef, Rita Hilton, Paula Donnelly-Roark y Parmesh Shah. 2001. "Organizing Participatory Processes in the PRSP". (Organización de procesos participativos en el programa de apoyo a la reducción de la pobreza). En World Bank, *Poverty Reduction Strategy Sourcebook*. Washington, D.C.: The World Bank. Disponible: <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/chapters/particip/orgpart.htm>
- UNDP (United Nations Development Program). 1995. *Human Development Report 1995: Gender and Human Development*. (Informe de desarrollo humano 1995: género y desarrollo humano). Oxford: Oxford University Press.
- Unicef (United Nations Children's Fund). 2001. "The Women's Equality and Empowerment Framework". (Marco de igualdad y empoderamiento de la mujer). New York. Disponible: [www.unicef.org/programme/gpp/policy/empower.html](http://www.unicef.org/programme/gpp/policy/empower.html)

- Venkatamaran, Arjunamurthy y Julia Falconer. 1998. "Rejuvenating India's Decimated Forests through Joint Action: Lessons from Andhra Pradesh". (Rejuvenecimiento de los diezmados bosques de India mediante acción conjunta. Lecciones de Andhra Pradesh). Rural Development Project Brief, noviembre. World Bank, Washington, D.C. Disponible: [http://wbi1018.worldbank.org/SAR/sa.nsf/Attachments/indiaforest/\\$File/indiaforest.pdf](http://wbi1018.worldbank.org/SAR/sa.nsf/Attachments/indiaforest/$File/indiaforest.pdf)
- Vogel, R., A.A. Gómez, y T.M. Fitzgerald. 1999. "Regulation and Supervision of Microfinance: A conceptual framework". (Reglamentación y supervisión de la microfinanciación: marco conceptual). Borrador. Bethesda, Maryland, USA: Microenterprise Best Practices (MBP) Project, Development Alternatives - Usaid. Disponible: Bethesda, Maryland, USA: Microenterprise Best Practices (MBP) Project, Development Alternatives - Usaid. [http://www.mip.org/pdfs/mbp/regulation\\_and\\_supervision.pdf](http://www.mip.org/pdfs/mbp/regulation_and_supervision.pdf)
- Von Meijenfeldt, Roel. 2001. "Comprehensive Development Framework and Conflict-Affected Countries: Issues Paper". (Marco comprensivo de desarrollo y países en conflicto: documento sobre temas de discusión). Procesado. World Bank, CDF Secretariat, Washington, D.C.
- Vyasulu, Poornima y Vinod Vyasulu. 1999. "Women in Panchayati Raj: Grassroots Democracy in India (Malgudi Experience)". (Mujeres en el Panchayat Raj: democracia en las bases, en India [Experiencia de Malgudi]). Documento presentado en la conferencia del PNUD sobre la mujer y la participación política: desafío del siglo 21, New Delhi, marzo 24-26. Disponible: <http://magnet.undp.org/events/gender/india/VYASULU3.htm>
- Webster, Leila, R. Kochar y Feresteh Raissian. 2001. "World Bank Group Support for SMEs". (Apoyo del Grupo Banco Mundial para pequeñas y medianas empresas). Presentado en el Banco Mundial, Washington, D.C., 4 de abril.
- Wiego (Women in Informal Employment Globalizing and Organizing). 2000a. "Annual Report 2000". (Informe anual 2000). Cambridge, Mass. Disponible: <http://www.wiego.org/papers/2000report.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2000b. "Women in the Informal Economy". (Mujeres en la economía informal). Prospecto. Cambridge, Mass. Disponible: <http://www.wiego.org/papers/brochure.pdf>
- Wodon, Quentin. 1997. "Food Energy Intake and Cost of Basic Needs: Measuring Poverty in Bangladesh". (Toma de energía para la alimentación y costo de las necesidades básicas: medición de la pobreza en Bangladesh). *Journal of Development Studies* 34: 66-101.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Growth, Inequality, and Poverty: A Regional Panel for Bangladesh". (Crecimiento, desigualdad y pobreza: panel regional para Bangladesh). Policy Research Working Paper 2072. World Bank, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Public Works Employment and Workfare Programs: Optimizing the Timing of Benefits for Poverty Reduction". (Programas de empleo en obras públicas y tarifas en términos de trabajo). World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- Women's World Banking. 1995. "The Missing Links: Financial Systems That Work for the Majority". (Los eslabones faltantes: sistemas financieros que funcionen para la mayoría). New York. Disponible: <http://www.womensworldbanking.org/english/2000/2700.htm>

- Woodhouse, Andrea. 2002. *The Dynamics of Rural Power in Indonesia*. (Dinámica del poder rural en Indonesia). World Bank, East Asia and Pacific Social Development Group, Washington, D.C.
- World Bank. 1998. "Urban Property Rights Project, Peru (P039086)". (Proyecto sobre derechos de propiedad urbana, Perú [P039086]). Project Appraisal Document. World Bank, Latin America and Caribbean and Public Sector Management, Washington, D.C. Disponible: <http://www4.worldbank.org/sprojects/Project.asp?pid=P039086>
- \_\_\_\_\_. 2000a. "Bolivia: From Patronage to a Professional State". (Bolivia: del patronato a un estado profesional). Bolivia Institutional and Governance Review, Volume I: Main Report, No. 20115-BO. World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Latin America and Caribbean Region, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000b. "Participation Process Review". (Revisión del proceso de participación). Borrador (27 de octubre). Operations Evaluation Department, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000c. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. (Informe mundial de desarrollo 2000-2001: lucha contra la pobreza). New York: Oxford University Press. Disponible: <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/index.htm>
- \_\_\_\_\_. 2001a. "Decentralization and Governance: Does Decentralization Improve Public Service Delivery?" (Descentralización y gobernación: ¿Mejora la descentralización la prestación de servicios públicos?). *PREM Notes* 55 (junio). Development Economics Vice Presidency and Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2001b. "Empowering the Poor through Decentralization: Brazil Rural Poverty Alleviation Program". (Empoderando a los pobres mediante descentralización: programa para aliviar la pobreza rural en Brasil). *Social Development Notes* 51. Environmentally and Socially Sustainable Development Network, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2001c. "Engendering Development: Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice". (Generando desarrollo mediante igualdad de género en derechos, recursos y voz). Washington, D.C: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2001d. "Porto Alegre: Brazil Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management". (Porto Alegre: enfoques participativos del Brasil en elaboración de presupuestos y manejo del gasto público). Civic Engagement in Public Expenditure Management Case Study. Social Development Department, Participation Thematic Group, Washington, D.C. Disponible: <http://www.worldbank.org/participation/web/webfiles/cepemcase1.htm>
- \_\_\_\_\_. 2001e. "Social Funds: A Review of World Bank Experience". (Fondos sociales: revisión de la experiencia del Banco Mundial). Operations Evaluation Department, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2001f. "Strategic Directions for FY02–FY04: Implementing the World Bank's Strategic Framework". (Indicaciones estratégicas para los años fiscales 02-04: Implementación del marco estratégico del Banco Mundial). Washington, D.C. Disponible: <http://www.worldbank.org/html/extdr/strategypapers/directions.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2001g. *Voice of the Poor and Taming of the Shrew: Evidence from the Bolivia Public Officials' Survey*. (Voz de los pobres y domesticación de las arpiás: evidencias derivadas de la encuesta a funcionarios públicos en Bolivia). Borrador, 15 de febrero, 2001.

- \_\_\_\_\_. 2001h. "Why Some Village Water and Sanitation Committees Are Better than Others: A Study of Karnataka and Uttar Pradesh (India)". (Por qué algunos comités campesinos de acueducto y alcantarillado son mejores que otros: estudio de Karnataka y Uttar Pradesh, India). Field Note. South Asia Region, Water and Sanitation Program, New Delhi. Disponible: [http://www.wsp.org/pdfs/sa\\_ybetter.pdf](http://www.wsp.org/pdfs/sa_ybetter.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2002a. "Information and Communication Technologies: A World Bank Group Strategy". Global Information and Communication Technologies Department, Washington, D.C. Disponible: [http://info.worldbank.org/ict/ICT\\_ssp.html](http://info.worldbank.org/ict/ICT_ssp.html)
- \_\_\_\_\_. 2002b. "Issues Paper for a World Bank Social Development Strategy". Borrador. Departamento de Desarrollo Mundial, Washington, D.C.



## **Segunda parte\***

### **HERRAMIENTAS Y PRÁCTICAS**

---

\* Las 20 secciones que constituyen esta Segunda Parte fueron preparadas por diferentes autores, en general bajo la guía de Deepa Narayan (PREM).



## I. TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES COMO HERRAMIENTA PARA EL EMPODERAMIENTO\*

La tecnología de la información y las comunicaciones – ICT (Information and Communications Technology) está creando oportunidades de empoderamiento económico, social y político para los pobres del mundo en desarrollo<sup>1</sup>. El acceso directo e independiente a información sobre precios y tasas de cambio puede transformar la relación entre productores e intermediarios. La conectividad a través de teléfonos, radio, televisión y la Internet, puede permitir que aún las voces de los ciudadanos más marginales y excluidos sean escuchadas, promoviendo así una mayor sensibilidad del gobierno. La ICT puede entonces ayudar a superar la carencia de poder y de voz de la gente pobre aun cuando existan desigualdades estructurales en la distribución de bienes tradicionales tales como educación, tierra y financiación.

Aunque la mayoría de la gente pobre está aislada de la nueva revolución de la información, teléfonos celulares compartidos, telecentros<sup>2</sup>, y otras soluciones innovadoras están empezando a proveer medios de bajo costo para que ellos accedan a la ICT (Recuadro 1).

Explotar el potencial de ICT para mejorar la vida de los pobres, sin embargo, no es automático y requiere atención en la formulación de políticas y el diseño de proyectos. La condición primaria para lograr un efecto en esta gente es el acceso a la estructura de información a bajo costo, así como la conectividad inadecuada o ausente y el poder inestable reducen la viabilidad de la mayoría de los proyectos. Además, los aspectos como el contenido, intermediarios, y propietarios locales son clave en la obtención del empoderamiento potencial de ICT. Para que los proyectos de ICT sean realmente relevantes para la gente pobre, las aplicaciones deben tener un contenido disponible en lenguaje local, y, hasta donde sea posible, estar acompañadas de ayudas

---

\* Sección preparada por Simone Cecchini y Talat Shah, bajo la dirección de Deepa Narayan (Prepr).

- 1 La ICT es el medio electrónico para captar, procesar, almacenar y difundir información. Aquí aplicamos una definición más amplia de ICT que incluye tecnologías tales como la radio y el teléfono, al igual que innovaciones más recientes tales como computadores y asistentes digitales personales.
- 2 Telecentros son locales compartidos que dan acceso a la ICT para el desarrollo educativo, personal, social y económico (Reilly y Gómez, 2001).

visuales. También, los proyectos tendrán más posibilidad de éxito en la reducción de la pobreza cuando se lleven a cabo por organizaciones que dan los incentivos apropiados y tengan un camino recorrido ya en trabajo con comunidades pobres. Finalmente, antes de lanzar cualquier iniciativa, la información necesita una comunidad donde sea establecida, con activa participación de la comunidad, y un software desarrollado teniendo en cuenta las condiciones locales. La pertinencia local asegura continuidad, mientras un acercamiento vertical puede conducir a una pérdida de recursos al iniciar los proyectos, poniendo en peligro así la futura sostenibilidad<sup>3</sup>.

Se necesitan un monitoreo riguroso, evaluación y el establecimiento de un impacto benéfico para evaluar si los beneficios de ICT bajan los costos; la verdadera sostenibilidad financiera es uno de los retos principales para los proyectos e iniciativas de ICT.

Esta sección muestra cómo la ICT puede empoderar a mujeres y hombres pobres en cuatro áreas generales:

- Acceso a servicios básicos
- Mejor gobernación
- Apoyo para el emprendimiento
- Acceso a servicios financieros

#### Recuadro 1

##### Soluciones innovadoras y creativas para llevar ICT a los pobres

El computador sencillo, económico y multilingüe – Simputer (Simple, Inexpensive, Multilingual Computer), desarrollado por científicos del Instituto Indio de Ciencias y una compañía de *software* en Bangalore, es un económico aparato manual, amable para el usuario, particularmente apropiado para analfabetas. El aparato usa iconos localmente relevantes, pantallas sensibles al tacto y aplicaciones de texto para ser hablado en diferentes lenguas indias. Con un costo de alrededor de US\$200 por aparato, los simputer están diseñados para ser compartidos por una comunidad local de usuarios. Por ejemplo, el *panchayat* de un pueblo, una escuela, o incluso un tendero puede comprar un simputer y ponerlo al servicio de la gente a una determinada tarifa. La tecnología de “tarjeta inteligente” personaliza el aparato almacenando perfiles individuales de los usuarios<sup>4</sup>. En Kothmale, Sri Lanka, un proyecto conjunto entre la Unesco, el Ministerio de Correos, Telecomunicaciones y Medios de Comunicación, la Corporación de Radiodifusión de Sri Lanka (Sri Lanka

3 Ver Cechini (En preparación); y Narayan y Shah, 2000.

4 Mathew, 2001. Una tarjeta inteligente tiene la apariencia de una tarjeta de crédito plástica, y tiene incorporado un chip microprocesador o de memoria. El chip almacena datos y programas electrónicos que son protegidos por medidas de seguridad que permiten el acceso controlado de usuarios apropiados. Las tarjetas inteligentes hacen portátil la información y ofrecen también seguridad, conveniencia y transparencia de los registros y transacciones financieras.

Broadcasting Corporation), y la Comisión Reguladora de las Telecomunicaciones de Sri Lanka, emplea la radio como una interconexión entre los campesinos y la Internet. Un programa radial en vivo de una hora diaria, en el que un anunciador y un panel de personas diestras dan una mirada a la Internet en respuesta a las peticiones de los escuchas, ha demostrado la capacidad de superar las barreras lingüísticas para el uso de la Internet por personas que no hablan inglés. Además del programa en vivo, la estación radial comunitaria de Kothmale está desarrollando una base rural de datos, fundamentalmente mediante la conformación de paquetes de información de dominio público frecuentemente solicitada por los escuchas para usarla fuera del programa. La estación radial funciona también como proveedora de un servicio de mini-Internet, ofreciendo puntos de acceso a Internet en dos librerías públicas localizadas dentro del área de cobertura de la radio y dirigiendo un café Internet en la estación<sup>5</sup>.

En Uganda, el CD-ROM Campesinas de África: Ideas para ganar dinero (Rural Women in Africa: Ideas for Earning Money), producido por el Centro Tribuna Internacional de la Mujer (International Women's Tribune Center), está dando entrenamiento e información a las mujeres comprometidas en actividades microempresariales. El CD-ROM, desarrollado tanto en inglés como en lenguas locales, está disponible para usarlo en telecentros rurales. Mediante el uso de sonido e imágenes, su contenido es accesible para las mujeres que tienen bajos niveles de educación<sup>6</sup>.

## ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS

El costo relativamente bajo y el amplio alcance de la radio y de la televisión están haciendo posible brindar educación en áreas rurales aisladas, y los telecentros se están convirtiendo en los medios para la prestación de educación a distancia y virtual. Entrenamiento en ICT especialmente adaptado para grupos marginados con bajos niveles de educación, desde mujeres pobres en África e India hasta moradores de los barrios bajos y niños de la calle en América Latina, está creando nuevas oportunidades en el mercado de trabajo<sup>7</sup>. La experiencia indica que aún adultos y niños analfabetas aprenden rápidamente a usar servicios Web a base de iconos.

La ICT también puede mejorar los servicios de salud para los pobres. La telemedicina puede superar los problemas de costo y pesado esfuerzo de viajar largas distancias en busca de atención y diagnóstico médicos; el correo electrónico y los servicios médicos en lista, a un costo mínimo pueden dar a conocer descubrimientos médicos recientes a los trabajadores de la salud carentes de medios de investigación y tecno-

---

5 Grace y otros, 2001.

6 Disponible en el sitio del International Women's Tribune Center en la red, <http://www.iwtc.org!/start.html>

7 Ejemplos de esto son el proyecto Estudio de Aplicaciones de Tecnología de la Información – SITA (Study of Information Technology Applications) patrocinado por InfoDev en India, la Red de las mujeres (Women's Net) en Sudáfrica y el proyecto Telecentro para niños de la calle (Street Children Telecenter) en Colombia y Ecuador.

lógicos<sup>8</sup>; y la ICT está simplificando los procesos de recolección de datos, manejo de historias y archivo de documentos médicos.

## Educación

En Brasil, el Comité para la Democracia en Tecnología de la Información (CDI) enseña informática y cívica a los jóvenes de los barrios bajos o *favelas*. Fundado por el ex profesor Rodrigo Baggio, el CDI surgió de la convicción de que la instrucción en materia de computadores puede maximizar las oportunidades en el mercado de trabajo y promover la democracia y la equidad social. Además de entrenar en procesamiento de palabra, hojas de cálculo, programas de contabilidad y diseño de páginas Web, el CDI enseña participación cívica, no violencia, derechos humanos, conciencia ambiental, salud y alfabetización. Al cabo de un curso de tres o cuatro meses, típicamente los graduados encuentran trabajos bien pagos, inician microempresas o se convierten en profesores acreditados dentro de la organización. Algunos graduados del CDI que han desertado de la escuela regular o tradicional, deciden volver a la escuela pública a completar su educación formal. Y muchos otros ponen a trabajar sus destrezas en materia de computadores en diversas actividades de la comunidad, incluidas educación en salud y campañas para despertar conciencia sobre el SIDA. Además de servir a los pobres, el modelo del CDI ha extendido los beneficios y aplicaciones de la ICT a comunidades indígenas, los ciegos, los prisioneros y los enfermos mentales.

La primera Escuela de Tecnología de la Información y Civismo se abrió en la *favela* Santa María, en Rio de Janeiro, en 1995. Desde entonces, el CDI ha abierto más de 350 escuelas en 19 estados de Brasil, las cuales dan entrenamiento a más de 166.000 niños y jóvenes. Si bien algunas escuelas apoyadas por fundaciones ofrecen entrenamiento gratuito en computadores, la mayoría conserva una tarifa simbólica de US\$4 por estudiante para cubrir los costos administrativos y pagar a los instructores<sup>9</sup>. Los estudiantes que no pueden pagar tienen la opción de trabajar como voluntarios a cambio de las clases.

Las escuelas del CDI se crean en asociación con organizaciones comunitarias, ONG y grupos religiosos. La propiedad de las escuelas, incluido su espacio físico, es íntegramente de la comunidad, la cual es responsable de la dotación de personal, así como del manejo y el mantenimiento. Para abrir una escuela en sociedad con el CDI,

---

8 Por ejemplo, HealthNet está usando una cantidad de tecnologías ICT (incluidas redes computarizadas que sirven a través de radio y teléfono, y satélites de órbita terrestre baja) para permitir a los trabajadores de la salud de 30 países en desarrollo acceder a investigación médica, intercambiar datos sobre nuevas epidemias y obtener información sobre el uso de drogas y tratamientos.

9 Pese a tan baja tarifa, instructores con sólo ocho clases por semana reciben casi el doble del salario mínimo oficial de Brasil.

la comunidad crea un comité coordinador para evaluar la demanda local, identificar a los futuros instructores y un lugar adecuado, y establecer medidas de seguridad para los computadores. En el curso de tres a seis meses, el CDI entrena a los instructores, trabaja con la escuela para conseguir de patrocinadores una donación de equipos, y ayuda a las escuelas a instalar los computadores. Una vez creada una escuela, el CDI sirve como socio y consultor pero no maneja las actividades de la escuela.

El CDI se financia a través de sociedades con el gobierno, el sector privado y organizaciones filantrópicas e internacionales, así como con individuos y empresas locales que donan equipos y programas (*hardware* y *software*) de computador. Microsoft ha donado US\$5 millones en *software* y la Fundación Gates ha donado US\$400.000; el Banco Mundial ha asignado fondos por US\$200.000 con destinación específica a través de InfoDev, y el BID va a dar US\$250.000 para ayudar al CDI a expandirse en Brasil y a otros países de América Latina. Entre otros socios están Dell, Exxon, McKinsey, SSI Server, la Fundación Starmedia, Xerox y Unesco. El modelo del CDI ha sido exportado a Japón, México, Colombia y Uruguay, países donde ahora hay una oficina internacional del CDI, y pronto va a llegar a Chile, Guatemala, Angola y Sudáfrica<sup>11</sup>.

El programa Lazos Mundiales para el Desarrollo – WorLD (World Links for Development), del Instituto Banco Mundial, ofrece entrenamiento en el uso de tecnología en educación, para maestros, profesores de maestros y estudiantes de países en desarrollo, y los conecta vía Internet con sus contrapartes de países desarrollados, para un aprendizaje en colaboración. También ofrece consejo sobre política de telecomunicaciones y apoyo en seguimiento y evaluación para el sector educativo. Actualmente el programa WorLD está activo en más de 20 países de Asia, África, América Latina y el Medio Oriente, y llega a cerca de 130.000 estudiantes. El programa exige el establecimiento de una agrupación en red consistente en un centro de recursos y cinco escuelas satélite en cada país. Cada centro de recursos tendrá de 10 a 15 computadores conectados en red y un servidor central con una conexión a la Internet. Cada escuela satélite tendrá un computador y un monitor para organizar el acceso de maestros y estudiantes.

Una revisión independiente del programa en 1999-2000 encontró que, si bien la contribución en equipos era significativa, el aporte más importante de WorLD era el hecho de procurar desarrollo profesional para mejorar las capacidades tecnológicas y pedagógicas de los maestros. Los maestros reportaron que el máximo impacto del programa era el que había tenido en su capacidad para diseñar y preparar proyectos para los estudiantes, aprender más sobre su materia, y hacer trabajar a los estudiantes en grupo. El 78% de los maestros vinculados al programa reportaron que sus

---

11 Para más información, visitar el sitio del CDI en la red, <http://www.cdi.org.br/>. Ver también Narayan y Shah, 2000.

estudiantes usaban computadores para interactuar con estudiantes y maestros de otros países<sup>11</sup>.

## Salud

En India, InfoDev y CMC Ltd., una empresa del gobierno, están trabajando conjuntamente para optimizar los escasos recursos de salud en el estado sudoriental de Andhra Pradesh, a través de un sistema basado en tecnología de computadores manuales. El proyecto Prestación de Servicios de Salud Basados en Información (Information-Based Health Care Delivery) busca reducir el trabajo de escritorio, mejorar la precisión de los datos y empoderar a los trabajadores de la salud de los pueblos para dar atención e información oportunas. El ímpetu para el proyecto provino del interés del gobierno indio por mejorar la efectividad de los programas de salud preventiva en ese estado y aliviar la pesada carga de recolección de datos y papeleos que tenían los trabajadores de la salud.

El proyecto, que empezó en 1994<sup>12</sup> y que desde junio de 2001 se ha adelantado en dos sitios del distrito de Nalgonda, en Andhra Pradesh, se propone incrementar la eficiencia de las parteras enfermeras auxiliares – ANM (auxiliary nurse midwives). Las ANM son un pequeño grupo de mujeres que cargan con la mayor responsabilidad en la prestación de servicios de salud en las vastas y densamente pobladas áreas rurales. Cada una atiende a 5.000 personas, típicamente diseminadas en pueblos y caseríos que a menudo distan varias millas uno de otro. Las ANM administran inmunizaciones, aconsejan sobre bienestar familiar, e instruyen a la gente acerca de programas de salud madre-hijo. Además de dar servicios de salud, las ANM también son responsables de la recolección de información y de llevar los registros sobre crecimiento de la población rural, tasa de nacimientos y tasa de inmunización.

Se espera que computadores manuales, o asistentes digitales personales – PDA (personal digital assistants) faciliten la adquisición y transmisión de datos a los centros de salud, ahorrando así hasta el 60% del tiempo de trabajo de las ANM. El ingreso de datos repetidos o innecesarios que prevalece en los registros en papel será eliminado y los reportes mensuales de las ANM serán generados automáticamente, de manera que los datos quedarán electrónicamente disponibles para mayor análisis y para compilación a niveles superiores del sistema de servicios de salud.

Los PDA, cuya navegación se basa en iconos que representan pueblos, hogares e individuos, están diseñados para responder a los niveles de alfabetismo de las traba-

---

11 Bloome, 2000; SRI International, 1999; SRI International, 2000; de Alcántara, 2001. Ver también el sitio de WorLD en la red, <http://www.worldbank.org/worldlinks/english/index.html>

12 El proyecto empezó como un esfuerzo en colaboración entre el gobierno indio y Apple Computers. El primer proyecto piloto se llevó a cabo en el estado de Rajasthan, cerca de la ciudad de Ajmer, entre 1994 y 1995.

adoras de la salud. Cada icono, al presionarlo con la pluma del PDA, conduce a un registro más específico con información sobre estado de inmunización, enfermedades y otras condiciones. Las ANM no muestran ningún titubeo en usar el aparato, tomando la pluma en la mano y marcando sobre la pantalla. Algunas habían experimentado con teclados y pasaron fácilmente a usar la versión de *software*. Las trabajadoras de la salud están extensamente entrenadas en el uso de computadores de bolsillo, los cuales pueden tener pantallas traducidas a la lengua local telugu.

Entre los desafíos al proyecto están demoras causadas por problemas técnicos y por frecuentes cambios en los requerimientos del usuario final. Por ejemplo, la lista de hogares se presentó en los PDA en el orden en que las ANM típicamente visitan sus pueblos –casa por casa– pero había casos en los que administraban servicios de salud reuniendo a los pobladores en una plaza. Esto significaba buscar en los PDA individuos y no hogares, y requirió cambios sustantivos en las aplicaciones de búsqueda<sup>13</sup>.

#### ICT COMO HERRAMIENTA PARA MEJORAR LA GOBERNACIÓN

Gobierno electrónico (*e-government*) es el uso que hacen de la ICT las agencias gubernamentales para transformar las relaciones con los ciudadanos y las empresas. La ICT puede servir a diversos fines para mejorar la gobernación: desde mejor prestación de servicios del gobierno a los ciudadanos, hasta mejoramiento de las relaciones con la empresa y con la industria; desde el empoderamiento del ciudadano mediante el acceso a información, hasta manejo gubernamental más eficiente. Entre los beneficios resultantes se cuentan menor corrupción y mayor transparencia. La revelación de información y la posibilidad de interactuar con funcionarios públicos, pueden crear presión por una mayor responsabilidad del gobierno ante los ciudadanos, tanto a nivel local como nacional<sup>14</sup>.

El gobierno electrónico puede implementarse en diferentes etapas. En una primera etapa, los departamentos y agencias del gobierno organizan su página Web para poner información sobre ellos mismos para beneficio de los ciudadanos y empresas asociadas. En una segunda etapa, estos sitios en la red se convierten en herramientas para la comunicación de doble vía, permitiendo a los ciudadanos pedir retroalimentación sobre un determinado asunto. En una tercera etapa, los sitios en la red dan lugar a un intercambio formal y cuantificable, por ejemplo, la renovación de una licencia, el pago de una multa, o la matrícula en un curso educativo<sup>15</sup>. En una última etapa, un

---

13 World Bank, 2001; InfoDev, 2001; Bhatnagar y Schware, 2000; CMC Ltd., 2001.

14 Ver el sitio del Banco Mundial en la red, para gobierno electrónico: <http://www.worldbank.org/publicsector/egov/>

15 En Brasil, el Servicio de Atención a los Ciudadanos - SAC (Serviço de Atendimento ao Cidadão) es un sistema de asistencia en servicios públicos creado por el gobierno del estado de Bahía. Unidades móviles

portal integra la gama completa de servicios del gobierno y ofrece un camino a ellos por necesidad y función, no por departamento o agencia<sup>16</sup>.

### Recuadro 2

#### Cómo permitir una participación más efectiva a los niveles local, nacional y global

En Ciudad de México, la ONG De Mujeres a Mujeres (Women to Women) usó conexiones de correo electrónico con grupos de mujeres en California para obtener información sobre prácticas empresariales, estructuras de rentabilidad, y propiedad de una compañía textil que había anunciado planes de construir una nueva planta en su comunidad. Como resultado, estuvo mejor preparada para negociar con los funcionarios y la gerencia de la planta y con el gobierno local.

En India, la ONG para los derechos de la mujer, Sakshi, enfrentó dificultades de cabildeo por una legislación contra el acoso sexual. Con ayuda de redes internacionales de mujeres, Sakshi obtuvo consejo y asistencia técnica sobre asuntos legales en torno al acoso sexual. Como resultado, el grupo logró convencer a la Suprema Corte de India de poner en los sitios de trabajo guías sobre acoso sexual y llevar el problema al campo de violaciones de los derechos humanos<sup>17</sup>.

Durante años las mujeres han usado la Internet para organizarse y hacer cabildeo a nivel regional e internacional, empezando muy notablemente en 1955 con la organización, por parte de las Naciones Unidas, de la Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Beijing. En 1999, en preparación para Beijing 5, más de 40 redes de medios de comunicación de las mujeres formaron WomenAction (Acción de la Mujer). WomenAction ha desarrollado sitios en la red sobre asuntos de las mujeres y también ha iniciado talleres para entrenar mujeres de todas las regiones en la construcción de sitios en la red, la facilitación de diálogos regionales y nacionales y el reempaquetado de información bajada de la Internet<sup>18</sup>.

## Cómo mejorar la gobernación local

La ICT puede jugar un papel importante en el mejoramiento de la gobernación local, conectando a la gente pobre con líderes locales, reduciendo costos de transacción y conectando mejor a los pobres con los servicios.

En Madhya Pradesh, India, Gyandoot, una red computarizada de propiedad del gobierno, está volviendo al gobierno fácilmente accesible para los pobladores, reduciendo el tiempo y el dinero que éstos gastan tratando de llegar a, y pasar por los funcionarios públicos, y dándoles acceso inmediato y transparente a información y documentación del gobierno local.

---

SAC visitan áreas remotas y permiten que poblaciones geográficamente aisladas accedan a algunos servicios esenciales, tales como la emisión de certificados de nacimiento, tarjetas de identidad y tarjetas de identificación laboral (World Bank, 2001).

16 Symonds, 2000. Un ejemplo de portal de esa naturaleza es el Centro electrónico ciudadano de Singapur en <http://www.gov.sg/>

17 World Bank, 2001.

18 Carr y Huyer, 2001.

Gyandoot arrancó en enero de 2000 en Dhar, un distrito en el que el 60% de los 1.7 millones de habitantes viven por debajo de la línea de pobreza. El programa fue lanzado con la instalación de una Intranet rural de bajo costo, que inicialmente conectaba 20 poblaciones y que más tarde se extendió a otras 11. En menos de un año el distrito quedó conectado al costo de Rs. 2,5 millones (cerca de US\$55.000). Para el consejo del pueblo (*panchayat*), el costo promedio de establecer un único kiosco fue de Rs. 75.000 (alrededor de US\$1.650). En pueblos que tienen la sede de la administración en bloque, que tienen mercados semanales, o que están sobre carreteras importantes, se han ubicado kioscos de información (*soochanalayas*) en los edificios del *panchayat*, de manera que cada kiosco puede atender entre 25 y 30 poblaciones. Así, la red entera, de 31 kioscos, cubre más de 600 pueblos y llega a medio millón de personas.

Los kioscos son manejados por operadores locales a lo largo de líneas comerciales. Los operadores pagan al consejo del distrito (*zila panchayat*) un derecho anual de licencia de Rs. 5.000 y obtienen un ingreso bruto mensual de entre Rs.1.000 y Rs. 5.000 de derechos que pagan los usuarios. Puesto que la mayoría de los pobladores son escasamente alfabetas y las transacciones financieras electrónicas en India aún no son legales, se necesitan un operador para que preste asistencia a los usuarios y una oficina física para hacer los pagos. Actualmente sólo unos pocos kioscos han demostrado ser comercialmente viables. Al precio de Rs. 5, Gyandoot informa sobre las tasas vigentes para cosechas importantes en centros de subasta. También provee información sobre tasas anteriores y sobre el volumen de producción agrícola que está ingresando. Ahora los pobladores usan Gyandoot para rastrear el costo de frutas y vegetales en el mercado mayorista de la región. Ellos aúnan sus recursos y toman un bus al sitio que esté ofreciendo los mejores negocios, eliminando así a los comerciantes intermediarios. A veces esto significa llevar su producción en camión, a 400 millas de distancia, hasta Mumbai, para ganar el 40% más de lo que ganarían en casa. Otras veces los pobladores deciden esperar y retener su producción hasta que los precios suban en los mercados locales.

Asimismo, Gyandoot suministra documentos y registros de tierras al precio de Rs.15, ayudando así a los pobres a luchar contra reclamaciones fraudulentas de propiedades. En palabras de un campesino: “En cada estación los agricultores necesitan los registros de propiedad para conseguir préstamos para cultivos, y en cada estación el *patwari* (el encargado de los registros de tierras) saca un alto precio. Sobórnelo, y él rehará su mapa a expensas de su vecino. Pídale registros viejos, y él le dirá que fue para bien que se perdieron, se quemaron o se dañaron. En la base de datos digital podemos recuperar los registros de propiedad por Rs. 15, en vez del soborno mínimo de 200 rupias más costos de transporte”. En consecuencia, algunos políticos locales y burócratas de bajo nivel que están percibiendo una pérdida de poder, han intentado hacer naufragar el programa.

Otros servicios ofrecidos incluyen el registro en línea de aplicaciones para certificados de casta, ingresos y domicilios, una línea pública de quejas para reportar bombas dañadas, precios injustos, ausentismo de maestros y otros problemas, así como un sitio de subastas para negociar tierras, maquinaria agrícola, equipo y otros bienes. Gyandoot ofrece también servicios de correo electrónico en hindi, que conectan instituciones a nivel de población con oficinas locales y distritales.

Entre los desafíos que se enfrentaron en la implementación del proyecto hubo problemas con la conexión de marcación manual, dado que la gran mayoría de las centrales telefónicas rurales locales no operan con cable de fibra óptica. La deficiencia o falta de conectividad puede reducir la viabilidad económica del kiosco y bajar el nivel de motivación del operador del mismo para ser parte del proyecto.

Alrededor de 40.000 personas han usado los servicios de Gyandoot desde que se inició el proyecto. Ante el éxito de la iniciativa, el gobierno de Madhya Pradesh ha presentado una propuesta para tender kioscos de información sobre las líneas del proyecto en todo el estado. Drishtee.com, una compañía india de *software*, se propone replicar el modelo de Gyandoot a nivel nacional y ya ha expandido el proyecto en el norte del país, de modo que ha llegado ya a Sirsa, en Haryana; Shahdol y Seoni, en Madhya Pradesh, y Jalandhar en Punjab. Pronto van a lanzarse proyectos piloto en Gujarat y Maharashtra<sup>19</sup>.

## Cómo mejorar la gobernación nacional

La ICT tiene el potencial para mejorar la gobernación nacional incrementando la transparencia y la responsabilidad; permitiendo mayor acceso a información sobre representantes, instituciones, decisiones, leyes y regulaciones que afecten la vida de los pobres, y proveyendo mecanismos de contacto entre la gente pobre y líderes y organismos decisores al nivel nacional.

En Argentina, el sitio del gobierno en la red, Cristal, lanzado por la actual administración, suministra información a los ciudadanos de modo que éstos pueden ejercer un control más efectivo sobre sus representantes políticos<sup>20</sup>. A través de la Internet, esta iniciativa revela y difunde información concerniente a uso de fondos públicos en el país, en un formato fácil de entender.

El sitio Cristal fue lanzado a principios del año 2000, para cumplir el mandato de la Ley de Responsabilidad Fiscal, de septiembre de 1999, la cual exige que el Estado ponga a disposición de los ciudadanos la información relacionada con la administración de los fondos públicos. El sitio incluye información sobre la ejecución de presupuestos desagregada hasta los más mínimos niveles; órdenes de compra y contratos

---

19 World Bank, 2001; Gyandoot, 2001; Narayan y Shah, 2000.

20 Falta: *ver* el Website [www.cristal.gov.ar](http://www.cristal.gov.ar).

públicos; órdenes de pago sometidas a consideración del Tesoro Nacional; datos financieros y de empleo sobre personal permanente y contratistas, y sobre aquellos que trabajan en proyectos financiados por organizaciones multilaterales; un informe sobre la deuda pública; inventario de planta y equipo, e inversiones financieras; obligaciones tributarias y aduaneras sobresalientes de compañías e individuos argentinos; y regulaciones que gobiernan la prestación de servicios públicos.

A raíz de los problemas iniciales –al principio mucha de la información requerida faltaba en el sitio– en agosto de 2000 se lanzó una segunda versión de Cristal. Desde entonces las visitas al sitio se han incrementado en cerca del 200%. Actualmente Cristal está organizado en tres áreas temáticas: “El Estado al alcance de todos” el cual explica en qué forma los dineros públicos se redistribuyen entre el gobierno nacional y las provincias; “Metas y resultados”, que recoge información sobre todas las políticas nacionales para evaluar su manejo y la forma en que se asignan los fondos públicos, y “Responsabilidad y representantes”, que recoge información relacionada con la lucha contra la corrupción, tanto en el gobierno como en el sector no gubernamental. Programas tutoriales explican cada uno de los temas de una manera clara y fácil de captar. Los usuarios también pueden interactuar con funcionarios en el sitio, y en 24 horas se da retroalimentación.

Esta iniciativa está demostrando ser significativa, no sólo porque busca mejorar la transparencia gubernamental, sino también porque muchas agencias han comenzado a mejorar sus prácticas de recolección de información en respuesta a los requerimientos de Cristal. Cristal es auditado externamente por Foro Transparencia, una coalición de 15 organizaciones no gubernamentales preocupadas por la transparencia del gobierno<sup>21</sup>.

#### ICT COMO HERRAMIENTA PARA RESPALDAR EL EMPRENDIMIENTO DE LA GENTE POBRE

Conectando a la gente con los mercados, la ICT puede estimular el emprendimiento de gente pobre y el desarrollo de empresas en áreas rurales subdesarrolladas. La ICT permite a los pobres el acceso a información importante sobre mercados y asuntos relacionados con los negocios, de una manera más oportuna y eficiente. Por ejemplo, agricultores aislados pueden usar ICT para acceder a información agrícola esencial, como datos sobre cosechas, precios de insumos, condiciones atmosféricas y facilidades de crédito. Más aún, boletines de noticias y bases de datos electrónicos están permitiendo a los agricultores compartir innovaciones e información técnica (*ver* más

---

21 Radics, 2001; World Bank, 2001.

adelante la discusión sobre Honey Bee y la Cooperativa Nacional de Desarrollo de la Industria Láctea)<sup>22</sup>.

La Internet ha multiplicado las posibilidades comerciales para microproductores de países en desarrollo, con su capacidad sin paralelo para conectar a los productores directamente con los compradores. Al eliminar estratos de intermediarios, el comercio electrónico incrementa el ingreso de los productores pobres dándoles una mayor participación del precio de venta final, en ocasiones hasta 10 veces lo que ganaría en el comercio tradicional. A través de ventas en línea, los artesanos pueden evaluar qué productos se venden mejor y ajustar la producción en concordancia (*ver* más adelante PEOPLink)<sup>23</sup>. E-commerce en países en desarrollo, sin embargo, está en su infancia y los beneficios netos son usualmente bajos porque una gran proporción de los precios de venta va a despacho y cargos de pago<sup>24</sup>.

### **Acceso a información de mercados y relacionada con los negocios**

En Bangladesh, la telefónica Grameen Phone brinda servicio telefónico comercial en áreas rurales a través de emprendedores locales, generalmente mujeres pobres, que poseen y operan teléfonos celulares que típicamente sirven a todo un pueblo<sup>25</sup>. Mujeres emprendedoras toman un préstamo de alrededor de US\$350 del Grameen Bank, a un interés del 22% anual, para comprar un teléfono. Luego venden servicios telefónicos a otros pobladores, con lo cual se ganan la vida y, generalmente en el curso de un año, pagan su préstamo. Esto crea una oportunidad de autoempleo en cada pueblo y da a todos los pobladores acceso a teléfonos.

Grameen Phone inició sus operaciones en Dhaka en 1997 y más tarde se expandió a las áreas rurales. A marzo de 2002, cerca de 15 millones de personas usan 100.000 teléfonos en los pueblos. Los teléfonos rurales son muy rentables para Grameen Phone, con beneficios de US\$93 mensuales por teléfono a marzo de 2001, esto es, el doble de lo que producen los teléfonos urbanos móviles de la compañía. Sin embargo, los teléfonos rurales representan menos del 2% de los teléfonos usados en

---

22 Entre los ejemplos está el servicio rural de información de Chile, para grupos de agricultores, y también Agropol y Agrositio en Argentina.

23 Entre los sitios de comercio electrónico que venden artículos hechos por pequeños artesanos de países en desarrollo se cuentan Novica.com, OneNest.com, ElSouk, African Crafts Online y muchos otros. *Ver* Narayan y Shah, 2000.

24 Unctad ha estimado un promedio anual de retorno de las empresas e-commerce basado en países en desarrollo, entre US\$2.000 y US\$3.000 al año. *Ver* Unctad 2001, p. 192.

25 Grameen Phone fue fundado en 1996, cuando el gobierno de Bangladesh se estaba preparando para subastar las licencias de telefonía celular privada de cuatro compañías. El 51% de Grameen Phone es de propiedad de Telenor, una compañía noruega, y el 35% es de Grameen Bank a través de su filial Grameen Telecom. El resto de las acciones son de una casa comercial japonesa, Marubenu, y de un grupo de gente de Bangladesh emigrada a Estados Unidos.

la red de Grameen Phone y por consiguiente contribuyen sólo con el 8% del total de sus ingresos. Así, la rentabilidad de la compañía aún depende de su negocio urbano.

Los teléfonos rurales sirven, en promedio, a 70 clientes al mes. El ingreso promedio de las “damas del teléfono” se estima en más de US\$700 al año después de cubrir todos los costos, lo que es más del doble del ingreso anual *per cápita* del país. En las poblaciones más grandes, los ingresos por teléfono individual pueden ser superiores a US\$12.000 al año, aunque esos ingresos se están reduciendo en áreas con múltiples teléfonos. Los elevados y hasta ahora seguros retornos han llevado a muchas mujeres a considerar estos teléfonos como sus “vacas modernas”.

Las estimaciones muestran que los teléfonos rurales generan ahorros (o beneficios) de entre US\$2,70 y US\$10 por llamada. Esto no se debe únicamente a que de otro modo las llamadas serían extremadamente costosas, sino también a que se intercambia información muy importante: los usuarios (el 40% mujeres) llaman a parientes y amigos, frecuentemente al exterior, para pedirles giros o ayuda médica; agricultores y comerciantes llaman a los mercados de la ciudad para informarse sobre los precios de los productos agrícolas. Alrededor del 50% de las llamadas las hacen por razones económicas, principalmente personas pobres. En las poblaciones que tienen teléfono, los huevos y las aves se venden a mayores precios, el costo de la información es mucho menor (17 *taka*, en contraste con 72 *taka* que cuesta el viaje a la ciudad), el costo del alimento es menor y los precios diesel son más estables. Los precios que los comerciantes pagan por materias primas y bienes elaborados han subido debido a que los vendedores tienen más información sobre cómo determinar los precios. Las tasas de cambio de divisas que reciben de los expatriados han mejorado. Más aún, los teléfonos ofrecen a los pobladores beneficios adicionales como mejor cumplimiento de la ley, comunicaciones más rápidas y más efectivas durante desastres, y lazos familiares más fuertes.

La experiencia de Grameen Phone ha roto muchos mitos acerca de las capacidades de las campesinas pobres. Aun mujeres analfabetas de las zonas rurales que nunca habían visto un teléfono, han dominado rápidamente el asunto, han adquirido confianza y han ganado un nuevo *status* y respeto en sus comunidades como dueñas de un activo poderoso y deseable. Las propietarias de teléfonos tienen mayor libertad que antes para desplazarse por los pueblos, en la medida en que llevan mensajes, o llevan los teléfonos a los usuarios, servicio por el cual cobran una tarifa mayor. Las mujeres se enteran de cuestiones médicas y de la situación de los mercados en Dhaka al oír desprevénidamente las conversaciones. Algunas han desarrollado un sofisticado conocimiento funcional de los mercados internacionales de divisas. “Ella solía cocinar para la élite”, decía la vecina de una de estas damas del teléfono. “Ahora ellos la invitan”.

Mirando al futuro, Grameen Telecom planea abrir ciberkioscos en poblaciones campesinas. “El teléfono celular irá seguido de la Internet, el fax y el trabajo en red a

nivel mundial”, dice Mohammed Yunus, de Grameen Bank, quien espera que las telecomunicaciones revolucionen el mundo cognitivo de los campesinos. En 1999, la Corporación Financiera Internacional – IFC firmó un acuerdo de préstamo por US\$16.7 millones e inversión por US\$1.6 millones en capital social destinado a expandir Grameen Telecom, actualmente la compañía operadora de telefonía celular más grande en Bangladesh. El Banco Asiático de Desarrollo (Asian Development Bank) y la Corporación Commonwealth están dando financiación paralela en forma de préstamo e inversiones de capital social<sup>26</sup>.

### **Comercio electrónico: conexión de pequeños artesanos con los mercados**

PEOPLink es una corporación sin ánimo de lucro constituida en 1995 para crear una red global de socios comerciales que puedan prestar servicios a grupos de productores artesanos que operan dentro de la comunidad. Actualmente la corporación trabaja con más de 105 socios comerciales –ONG locales relacionadas con grupos de las bases tales como cooperativas de artesanos y ligas campesinas– en África, Asia y América Latina. PEOPLink funciona como un negocio de empresa a consumidor (B2C), conectando a los productores pobres con los clientes a través de la Internet, y como un corredor y agente de plica de empresa a empresa (B2B) para oportunidades mayoristas, conectando a los productores con firmas de países industrializados.

Los artesanos representados por los grupos de comerciantes, en su mayoría mujeres, están organizados en grupos productores con base en la comunidad. Son artesanos talentosos que han desarrollado sus destrezas a lo largo de generaciones pero que no han tenido los recursos para conectarse directamente con el mercado global. Tradicionalmente han vendido sus productos a través de una larga y complicada cadena de intermediarios que les pagan precios bajos y luego repetidamente marcan los artículos con precios más y más altos, en el camino hasta el consumidor final.

A través del comercio electrónico, PEOPLink ayuda a los artesanos a mejorar los términos de las transacciones. La corporación ha dado gran énfasis al entrenamiento y al desarrollo de un conjunto de equipo, *software* y procedimientos, que permita a los socios comerciales trabajar con comunicaciones electrónicas para mejorar el diseño y las ventas de los productos. Los socios comerciales están equipados con cámaras digitales y entrenados para fotografiar productos artesanales y cargar las fotografías en el sitio de comercio electrónico de PEOPLink en la red. También reciben entrenamiento y apoyo para el desarrollo de productos, para crear sus propios sitios y catálogos en línea. Personal de PEOPLink usualmente viaja al país donde está ubicado el socio comercial y hace una serie de demostraciones para desmitificar la tecnología

---

26 Burr, 2000; Digital Opportunity Initiative, 2001; Grameen Phone, 2001; Narayan y Shah, 2000.

para personas cuyas oportunidades de ver las aplicaciones de la Internet han sido limitadas. En áreas específicas como diseño de productos, control de calidad, empaque, embarque y creación de un sistema global coordinado de distribución y pagos, se da apoyo técnico adicional.

Las ventas diarias oscilan entre US\$50 y US\$500, de los cuales hasta el 90% va a los artesanos. Entre los ejemplos de socios comerciales de PEOPLink están la Cooperativa Kuna Mola, Tiendas Camari y la Asociación Comunitaria de Artesanías de Filipinas – CCAP (Community Crafts Association of the Philippines). Kuna Mola es una cooperativa de 1.200 mujeres indígenas kuna que viven en las islas San Blas, cerca de la costa de Panamá sobre el Caribe, y que hacen intrincados trabajos de aplicaciones en tela, por el revés, inspirados en su vestido tradicional. Tiendas Camari sirven a 98 grupos de productores comunitarios que representan a más de 8.000 artesanos de las tierras altas de Ecuador que producen artesanías y comestibles. La CCAP sirve a 21 asociaciones de productores y a 30 grupos familiares con más de 2.000 artesanos, el 90% de ellos mujeres. Esta asociación es una institución ya consolidada, con exportaciones anuales por más de US\$700.000<sup>27</sup>.

### **Apoyo a innovadores**

En India, la Honey Bee Network está haciendo visibles las innovaciones y el conocimiento tradicional de la gente pobre a través de una base de datos multimedia y multilingüe de soluciones a problemas de desarrollo local. La base contiene más de 10.000 innovaciones en forma de texto recogidas en 4.000 pueblos y presentadas en siete idiomas, así como 100 innovaciones en formato multimedia. La información es difundida tanto a través del boletín de noticias de Honey Bee como a través de puestos en ferias religiosas, que reciben más de 400 visitantes por día. Pronto, los vínculos entre agricultores, trabajadores de extensión rural e investigadores de instituciones agrícolas se fortalecerán con la creación de una red de conocimientos patrocinada por InfoDev. Esta red permitirá a los trabajadores de extensión y a los investigadores transmitir información en archivos de sonido o de imagen para facilitar la comunicación con los agricultores que son iletrados y que hablan diversas lenguas.

La Honey Bee Network, es un ejemplo concreto de la democratización del conocimiento mediante la conexión horizontal en red. Comunidades locales e individuos innovadores, aun si son analfabetas, pueden usar la red para aprender unos de otros desde largas distancias geográficas y de distintas culturas. Muchas de las innovaciones son extraordinariamente sencillas pero pueden mejorar significativamente la eficiencia de agricultores, pequeños agricultores y artesanos. Entre las soluciones

---

27 Ver el sitio de PEOPLink en la red, <http://www.peoplink.org>. Ver también Digital Opportunity Initiative, 2001; Narayan y Shah, 2000.

innovadoras ha habido una carreta basculable tirada por bueyes, un sencillo mecanismo para llenar bolsas de vivero, una polea mejorada para sacar agua, y un raspador de goma que les permitiría a la mujeres recolectar goma de arbustos o árboles espinosos. La base de datos también da importancia a un gran número de pequeñas máquinas, pesticidas herbales, medicinas veterinarias, nuevas variedades de plantas y prácticas agronómicas desarrolladas por pequeños agricultores.

No obstante, explorar y documentar innovaciones no es suficiente. Algunos de los innovadores en realidad experimentaron una acrecentada frustración a raíz de su inclusión en la base de datos. Ellos saben que a pesar de hacer un buen trabajo siguen siendo pobres. Consecuentemente, hay necesidad de comercializar estas innovaciones, lo que a su vez implica un fondo de incubación, un fondo de capital para microempresas de riesgos y la protección de los derechos de propiedad intelectual.

En 1993 Honey Bee se fortaleció con la creación de una organización de voluntarios, la Sociedad para Investigación e Iniciativas para Tecnologías e Instituciones Sostenibles – Sristi (Society for Research and Initiatives for Sustainable Technologies and Institutions). Desde entonces Honey Bee ha escalado significativamente, con la creación de un fondo regional de promoción de microempresas de riesgos, la Red de Aumento de Innovación de las Bases – GIAN (Grassroots Innovation Augmentation Network) de Gujarat, y un registro nacional de innovaciones, la Fundación Nacional para la Innovación – NIF (National Innovation Foundation).

GIAN fue creada en 1997 en colaboración con el gobierno estatal de Gujarat, el cual hasta ahora ha contribuido con US\$300.000 para convertir las innovaciones registradas en la base de datos de Honey Bee en empresas viables. A los innovadores se les da capital de riesgo y asistencia técnica para convertir sus innovaciones en productos que puedan comercializarse. Hasta junio de 2001 GIAN había incubado varias innovaciones hasta hacerlas productos, ha registrado nueve patentes a nombre de los innovadores de las bases, y para algunas de las innovaciones ha otorgado licencias a nivel distrital cuyo pago lo han recibido los innovadores. Honey Bee se propone crear fondos similares de promoción de empresas de riesgos en otros estados de India.

La NIF fue creada en marzo del año 2000 para replicar el modelo de Honey Bee en todo el país, con US\$5 millones provenientes del Departamento de Ciencia y Tecnología de Ahmedabad. La fundación desarrollará un registro nacional de invenciones e innovaciones, vinculará innovaciones, inversiones y empresas, conectará excelencia en ciencias formales e informales, creará incubadoras y ayudará a cambiar la actitud mental de la sociedad para asegurar respeto, reconocimiento y retribución a los innovadores de las bases, quienes suelen enfrentar indiferencia o menosprecio. En el 2001, la NIF organizó un concurso nacional para explorar innovaciones y recibió más de 1.800 propuestas de toda India<sup>28</sup>.

---

28 Baramati Initiatives, 2001; Bhatnagar y Schware, 2000; Cecchini (próximo a salir).

## Apoyo a pequeños agricultores

La Cooperativa Nacional para el Desarrollo de la Industria Láctea (National Dairy Development Cooperative) en India atiende diariamente a 600.000 hogares, lo que la convierte en una de las cooperativas más grandes del mundo. Los productos lácteos se comercializan en 500 pequeñas ciudades y la leche se recoge a través de 96.000 sociedades campesinas de recolección de leche en 285 distritos y con una participación de 10 millones de familias campesinas. A diario se producen aproximadamente 16.5 millones de litros de leche con un valor anual de 780.000 millones de rupias (cerca de US\$16.000 millones). Aprovechando la robusta organización de las cooperativas, el IIMA introdujo un sistema computarizado con pesas electrónicas integradas, máquinas electrónicas para pruebas de grasa y lectores plásticos en 2.500 centros de acopio. Esto ha incrementado la transparencia y conducido a un procesamiento más rápido, menores colas y pago inmediato a los agricultores.

Anteriormente, el contenido de grasa en la leche se calculaba mediante un engorroso proceso de medición, horas después de recibida la leche. Aun cuando entregaran leche diariamente, a los campesinos se les pagaba sólo cada 10 días y tenían que confiar en los cálculos manuales de calidad y cantidad de leche que hacía el personal de la sociedad cooperativa. Aunque difíciles de substanciar, comúnmente se alegaban malos manejos y pagos recortados a los productores.

Con el sistema computarizado, los productores de leche ahora reciben inmediatamente su pago y ahorran mucho tiempo gracias a las menores colas en los centros de acopio de la leche. Los campesinos que entregan leche en los centros de acopio de la cooperativa tienen una tarjeta plástica como identificación. La tarjeta se mete en una máquina de lectura electrónica que transmite el número de identificación a un computador personal. Enseguida se vierte la leche en una cubeta de acero e instantáneamente el granjero puede ver el peso en el lector a la vez que éste es comunicado también a un computador. Asimismo, una muestra de la leche se vierte en una máquina que en segundos determina su contenido de grasa y lo transmite al lector a la vista del campesino, y al computador. Con base en el contenido de grasa, el computador calcula la suma que se le debe al productor. El valor total de la leche se imprime entonces en un desprendible que se le da al granjero, quien recibe su pago en una ventanilla contigua. En muchos centros toda la transacción no toma más de 30 segundos. Los más de 50.000 productores de leche que usan el sistema computarizado se sienten empoderados y se benefician de un sistema cooperativo más transparente, eficiente y efectivo.

En dos pueblos miembros de la cooperativa, del distrito de Kheda, Gujarat, se han hecho pruebas piloto del programa DISK: Kiosco con Sistema de Información Láctea – DISK (Dairy Information System Kiosk), creado por el Centro para la Gobernación Electrónica en el Instituto indio de gerencia, Ahmedabad, con dos componentes principales: una aplicación con base de datos y reportes mejorados que incluye la historia

completa de todo el ganado lechero que poseen los campesinos, y un portal lácteo conectado a Internet a través del cual los productores pueden hacer transacciones lucrativas, ordenar insumos, acceder a información y a documentos del gobierno, e intercambiar información entre ellos. Los campesinos productores de leche también podrán enterarse de innovaciones en la industria láctea a través de la base de datos multimedia Honey Bee Network (ver más atrás)<sup>29</sup>.

## ACCESO A SERVICIOS FINANCIEROS

La sistematización, las tarjetas inteligentes y los cajeros automáticos (ATM = automated teller machine) reducen los costos para las instituciones financieras, habilitándolas para llegar más eficientemente a los clientes, lo que permite que la gente pobre y las microempresas tengan acceso a servicios financieros.

De hecho, hasta las más eficientes MFI están gastando en costos operativos entre el 35% y el 51% de su promedio de préstamos vigentes. Las tarjetas inteligentes –provistas de un microchip incluido que contiene información sobre la historia crediticia del cliente–, al tiempo con sistemas de *software* que ofrecen rastreo de los préstamos, proyecciones financieras e información de manejo en las sucursales, ayudan a las instituciones microfinancieras – MFI (microfinance institutions) a reducir los costos de las transacciones. Al bajar los costos, las tarjetas inteligentes y los sistemas de *software* pueden hacer que las MFI sean financieramente sostenibles más pronto y ponerlas en posición de llegar a un gran número de pobres<sup>30</sup>. Y los ATM, que permiten depósitos y retiros con eficacia del coste, pueden hacer posible que los bancos comerciales extiendan sus servicios a municipios y barrios bajos más pobres<sup>31</sup>.

### Tarjetas inteligentes para microfinanciación

La MFI india Swayam Krishi Sangam (SKS), comenzó a usar tarjetas inteligentes en agosto del año 2000, para reducir el tiempo empleado en registrar copiosamente transacciones financieras en reuniones de grupo. La SKS fue creada en 1998 por Vikram Akula, hijo de inmigrantes indios en Estados Unidos, inspirado por una visita a Muhammad Yunus y el Grameen Bank. La institución apunta al 20% más pobre de la población, concentrándose en las regiones más pobres y seleccionando individuos mediante entrevistas a informantes clave y encuestas en la población. Como resulta-

---

29 World Bank, 2001; Bhatnagar y Schware, 2000. Ver también el sitio de la National Dairy Development Board de la India en la red, <http://www.nddb.org>

30 En África, la red de servicios financieros y de información de Pride Africa ofrece microfinanciación a una base de 100.000 clientes en cinco países. La cuantía del préstamo promedio es de US\$125 (Digital Opportunity Initiative, 2001).

31 Digital Opportunity Initiative, 2001; Akula, 2000.

do, los clientes de la SKS son considerablemente más pobres que los de la mayoría de las MFI.

Actualmente la SKS tiene cuatro sucursales en el Distrito Medak, Andhra Pradesh, y sirve a cerca de 2.200 clientas. La institución ofrece planes de ahorro y préstamo diseñados a través de procesos participativos y hace los desembolsos a través de colectividades del pueblo denominadas *sangams*. A junio de 2001, el desembolso total había sido de US\$165.000, con una tasa de amortización del 100% sobre préstamos generadores de ingresos (a un interés del 20%), préstamos estacionales y préstamos de emergencia (0% de interés). La mayoría de los miembros toma préstamos generales de US\$50 en el primer año y US\$100 en el segundo año, y usa estos fondos para empresas relacionadas con la agricultura y la cría de animales.

En una de las cuatro sucursales los funcionarios de préstamos están usando la tecnología de tarjetas inteligentes. En esa oficina, antes de una reunión de grupo bajan de una terminal principal a un computador manual información sobre las prestatarias. En la reunión, las prestatarias insertan sus tarjetas inteligentes en un lector del computador manual para revisar sus cuentas y registrar nuevas transacciones. En cuanto regresan a sus oficinas, los funcionarios de préstamos cargan otra vez la información en el computador principal. Para que las clientas puedan verificar sus balances regularmente, en el pueblo se deja un computador manual sólo para leer información. La SKS planea expandir el uso de esa tecnología a las cuatro sucursales.

Las tarjetas inteligentes ofrecen tres ventajas importantes para la SKS. En primer lugar, baja el alto costo de prestar servicios financieros a los pobres al reducir hasta en un 50% el tiempo de las reuniones semanales en los pueblos, lo que permite al personal de campo desarrollar tres o cuatro reuniones por día en vez de las típicas dos por día. En segundo lugar, las tarjetas inteligentes ayudan a mantener estándares y controles financieros sólidos para evitar errores y fraude. Esto es particularmente importante dado que la microfinanciación implica un gran número de transacciones, lo que da amplia cabida para el error y el fraude. Las tarjetas inteligentes resuelven este problema al no tener más que un único punto de entrada en una “libreta de depósitos electrónica” que, sin solución de continuidad, enlaza la información proveniente del pueblo con la de la sucursal y hasta la oficina principal y aun hasta las agencias donantes y prestamistas. Adicionalmente, las tarjetas inteligentes aumentan la capacidad de la gerencia para vigilar las operaciones y responder rápidamente a los problemas. Finalmente, las tarjetas inteligentes promueven la sostenibilidad de la SKS y habilitan a la institución para ofrecer una amplia gama de servicios financieros flexibles para responder mejor a las necesidades financieras de los pobres<sup>32</sup>.

---

32 Akula, 2000.

## **Tarjetas inteligentes para pequeñas empresas**

En Swazilandia, la Corporación Fiduciaria para el Crecimiento (Growth Trust Corporation), empresa afiliada a la Fiduciaria Swazi para el Crecimiento Empresarial – SBGT (Swazi Business Growth Trust), con asistencia de Usaid y Development Alternatives Inc., está usando tarjetas inteligentes para las pequeñas empresas clientes, para permitirles a éstas obtener fondos y pagar cuotas de amortización en sucursales de bancos comerciales participantes en cualquier parte del país.

La SBGT, actuando como “banco virtual”, ha suministrado a los cuatro mayores bancos de Swazilandia y a sus sucursales en las dos ciudades más grandes del país, terminales que leen tarjetas inteligentes. La SBGT mantiene una línea de crédito con los bancos comerciales que ofrecen el servicio gratuitamente a sus clientes de bajos ingresos. Diariamente se baja la información sobre transacciones complementada con el análisis del flujo de efectivo, lo que le permite a la SBGT vigilar fácilmente y con precisión los desembolsos y amortizaciones.

La SBGT invirtió aproximadamente US\$100.000 para desarrollar su tecnología de tarjeta inteligente y sus programas de banca virtual. Las terminales lectoras de tarjetas inteligentes cuestan US\$1.000 por unidad; cada tarjeta inteligente cuesta cerca de US\$8 y puede reprogramarse después de devuelta por el prestatario que termina de pagar. Hoy el sistema se está haciendo menos caro ya que el costo de las tarjetas inteligentes está descendiendo rápidamente y se está desarrollando una terminal lectora más económica (US\$500). En el futuro, la SBGT planea poner a disposición de sus clientes transacciones por teléfono y en línea, incluidos programas de ahorro.

## **Los cajeros automáticos llevan la banca comercial a los pobres**

En 1993, el Standard Bank of South Africa creó una filial, el E Bank (banco electrónico) para brindar servicios básicos de banca a los pobres de áreas urbanas a través de cajeros automáticos convenientemente ubicados en los municipios. Históricamente, los sudafricanos pobres han abierto cuentas de depósito directas en el sistema bancario con el objeto de evitar el robo. La gran mayoría de los trabajadores asalariados tienen cuentas de ahorros con grandes costos de transacción ocasionados por las elevadas tarifas y de tiempo del cajero. Largas filas, de una o dos horas, en los días de pago son lo normal en los bancos. Debido a los altos niveles de analfabetismo, los bancos no estaban en capacidad de pasar estas cuentas de bajo promedio y gran volumen a cuentas con tarjeta accesibles a través de cajeros automáticos comunes.

El E Bank combina innovadora tecnología de servicios de cajero automático modificados, con personal entrenado para ayudar a los clientes a hacer electrónicamente

los movimientos bancarios básicos. Los puntos de acceso al E Bank están situados en kioscos no tradicionales que dan sobre los andenes, convenientemente ubicados en los municipios, con videos de entretenimiento o instrucción, y están decorados en colores vibrantes. Además del texto, los cajeros tienen una pantalla simplificada que emplea imagen para ilustrar el uso para los clientes analfabetas. Cada kiosco cuenta con tres o cuatro asistentes que hablan diversas lenguas locales.

El E Bank ofrece una cuenta única de ahorros (sin cheques, sin talonarios) y todas las cuentas con más de R 250 (US\$56) ganan intereses. Los clientes pueden obtener dinero en efectivo, depositar ahorros y transferir dinero a parientes u otras personas que estén en el sistema en cualquier parte del país. Los depositantes que mantienen balances mínimos regulares se hacen elegibles para giros y premios, e incluso reciben automáticamente una modesta suma (R 1.500 o US\$333) de cubrimiento de seguro de vida.

Durante el primer año de operaciones del E Bank más de 150.000 clientes abrieron cuentas. No obstante, manejar el E Bank como una entidad autónoma no era rentable dado que el número de transacciones por máquina estaba por debajo del punto de equilibrio. En 1996 el E Bank fue reasimilado al Standard Bank y sus clientes fueron transferidos a un nuevo plan electrónico, el E Plan; los puntos de servicio fueron rebautizados Auto Bank (autobanco). En mayo de 1997, el Standard Bank pasó a 570.000 clientes de bajo promedio al E Plan. Adicionalmente este plan atrajo a 600.000 nuevos cuentahabientes en 10 meses entre finales de 1996 y mediados de 1997. Al cabo de tres años de operaciones había aproximadamente 1.4 millones de cuentahabientes del E Plan y 70 puntos de servicio electrónico Auto Bank. En 1997 hubo más de 18 millones de transacciones electrónicas en Auto Bank, las cuales constituyeron el 24,6% del total de transacciones del Standard Bank. Se requieren cerca de 8.000 transacciones por mes para estar en el punto de equilibrio en los cajeros automáticos y el promedio actual en el E Plan es de cerca de 12.000. Las proyecciones para el año 2002 son de 50 millones de transacciones electrónicas Auto Bank, correspondientes al 42,5% del total de transacciones del Standard Bank of South Africa<sup>33</sup>.

#### FUENTES Y DOCUMENTOS DE CONSULTA

Akula, Vikram Byanna. 2000. "Putting Technology to Work for Poverty Alleviation: A Draft Proposal for \$151,030 to Develop Smart Cards for Microfinance". (Poniendo la tecnología a trabajar para aliviar la pobreza: Borrador de propuesta por valor de US\$151.030 para desarrollar tarjetas inteligentes para microfinanciación). Swayam Krishi Sangam, Hyderabad, Andhra Pradesh, India.

---

33 Paulson y MacAndrews, 1998.

- Baramati Initiatives. 2001. "Honeybee Network Case Study". (Estudio de caso: Honeybee Network). Preparado para el taller sobre Cómo lograr conectividad para los campesinos pobres de la India. Baramat, Maharashtra, India, mayo 31-junio 2. Disponible: <http://www.baramatiinitiatives.com/cases/case4.htm>
- Bhatnagar, Subhash, y Robert Schware, eds. 2000. *Information and Communication Technology in Rural Development: Case Studies from India*. (Tecnología de la información y las comunicaciones en el desarrollo rural: Estudios de casos de la India). New Delhi: Sage Publications India.
- Bloome, Anthony. 2000. "The Bindura–World Links for Development Telecentre: Modest in Size, but Mighty in Impact". (Telecentro Bindura-World Links for Development: Modesto en tamaño pero poderoso en impacto). *TechKnowLogia* 2 (Nov./Dic.).
- Burr, Chandler. 2000. "Grameen Village Phone: Its Current Status and Future Prospects". (Teléfono rural Grameen: Estado actual y prospectos futuros). Documento presentado en la conferencia internacional sobre Servicios empresariales para pequeñas empresas en asia: Desarrollando mercados y midiendo el desempeño, Hanoi, Vietnam, abril 3-6. Disponible: <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/grameen.htm>
- Carr, Marilyn, y Sophia Huyer. 2001. "Information and Communications Technologies: A Priority for Women in Developing Countries". (Tecnologías de la información y las comunicaciones: Una prioridad para mujeres de los países en desarrollo). Documento preparado para el encuentro de Once and Future Network sobre género y tecnologías de la información en una economía global, Harvard University, 1 de mayo.
- Cecchini, Simone. (Próximo a salir). "Information and Communications Technology for Poverty Reduction in Rural India: Lessons and Experiences from Andhra Pradesh, Gujarat, Maharashtra and Tamil Nadu". (Tecnología de la información y las comunicaciones para la reducción de la pobreza en la India rural: Lecciones y experiencias de Andhra Pradesh, Gujarat, Maharashtra y Tamil Nadu). World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- CMC Ltd. 2001. "India Health Care Project. 4<sup>th</sup> Quarterly Report". (Proyecto de atención médica en la India. Cuarto informe trimestral). Cubre del 1 de julio al 30 de septiembre de 2001. Presentado a InfoDev, Hyderabad, India.
- De Alcántara, Cynthia Hewitt. 2001. "The Development Divide in a Digital Age. An Issues Paper". (La división del desarrollo en una era digital. Documento sobre temas de discusión). Programme Paper 4. United Nations Research Institute for Social Development, Technology, Business and Society program area, Ginebra. Disponible: <ftp://ftp.unicc.org/unrisd/outgoing/pp/tbs/hewitt.pdf>
- Digital Opportunity Initiative. 2001. "Creating a Development Dynamic: Final Report of the Digital Opportunity Initiative". (Creando una dinámica de desarrollo: Informe final de la Digital Opportunity Initiative). Nueva York. Disponible: <http://www.opt-init.org/framework.html>
- Grace, Jeremy, Charles Kenny, y Christine Qiang con Jiu Liuard Taylor Reynolds. 2001. "Information and Communication Technologies and Broad-Based Development: A Partial Review of the Evidence". (Tecnologías de la información y las comunicaciones,

- y desarrollo de base amplia: Revisión parcial de evidencias). World Bank, Decra Research Project, Washington, D.C.
- Grameen Phone. 2001. "Village Phones". Teléfonos rurales). Disponible: <http://www.grameenphone.com/village.htm>
- \_\_\_\_\_. 2002. Grameen Phone Newsletter (Boletín informativo de Grameen Phone), marzo, 2002. Disponible: <http://www.grameenphone.com/news/new.htm>
- Gupta, Anil K. 2001. "Building Upon Grassroots Innovations: Articulating Social and Ethical Capital". Aprovechando innovaciones producidas por las bases). Sristri, Ahmedabad, India. Disponible: <http://209.249.15.51/users/know-net/papers/A34.htm>
- \_\_\_\_\_. 2001. "Honey Bee Scales Up". ". (Honey Bee escala). May 23, email.
- Gyandoot. 2001. "A Community-Owned, Self Sustainable and Low Cost Rural Intranet Project". (Proyecto autosostenible y de bajo costo para Intranet rural, propio de la comunidad). Disponible: <http://www.gyandoot.net>
- Heeks, Richard. 1999. "The Tyranny of Participation in Information Systems: Learning from Development Projects". La tiranía de la participación en los sistemas de información: Aprendizaje logrado a través de proyectos de desarrollo) Development Informatics Working Paper 4. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, R.U. Disponible: [http://idpm.man.ac.uk/idpm/di\\_wp4.htm](http://idpm.man.ac.uk/idpm/di_wp4.htm)
- InfoDev. 2001. "InfoDev Quarterly Report: Second Quarter 2001". (Informe trimestral de InfoDev: Segundo trimestre de 2001). The World Bank: Washington D.C. Disponible: <http://www.infodev.org/library/qr201.pdf>
- Mathew, Ciny. 2001. "Simputer: Netdevice for DCs". (Simputer: Aparato en red, para discos compactos). *Information Technology in Developing Countries* (10) 3. Disponible: <http://www.iimahd.ernet.in/egov/ifip/dec2000.htm>
- Michiels, Isabel, y L. Van Crowder. 2001. "Discovering the Magic Box: Local Appropriation of Information and Communication Technologies". (Descubriendo la caja mágica. Apropiación local de tecnologías de la información y las comunicaciones). *SD Dimensions* (Junio). Food and Agriculture Organization of the United Nations, Sustainable Development Department, Communications for Development Group. Disponible: [http://www.fao.org/sd/2001/KN0602a\\_en.htm](http://www.fao.org/sd/2001/KN0602a_en.htm)
- Narayan, Deepa, y Talat Shah. 2000. "Connecting the Local to the Global: Voices of the Poor". (Conectando lo local con lo global: Voces de la pobreza). Documento marco preparado para el taller sobre Conectividad de lo local con lo global, para Voces de la pobreza. 11 a 13 de diciembre. World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Poverty Reduction Group, Washington, D.C. Disponible: <http://www.worldbank.org/poverty/voices/globcoal/dec00/narsha.pdf>
- Paulson, Jo Ann, y James McAndrews. 1998. "Financial Services for the Urban Poor: South Africa's E Plan". (Servicios financieros para los pobres del sector urbano: Plan electrónico de Sudáfrica). Policy Research Working Paper 2016. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Radics, Axel. 2001. "Cristal: Transparencia en la Gestión Pública". *Revista Probidad* 14 (Mayo-Junio). Edition especial sobre corrupción en Argentina. Buenos Aires, Argentina. Disponible: <http://www.probidad.org/revista/014/art14.html>

- Rajora, Rajesh. 2002. *Bridging the Digital Divide: Gyandoot – The Model for Community Networks* (Cerrando la división digital: Gyandoot – Modelo para Redes Comunitarias). Tata McGraw-Hill, New Delhi.
- Reilly, Katherine, y Ricardo Gómez. 2001. “Comparing Approaches: Telecentre Evaluation Experiences in Asia and Latin America”. (Comparando enfoques: Experiencias de evaluación de telecentros en Asia y América Latina). *Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries* 4 (3):1–17. Disponible: <http://www.is.cityu.edu.hk/ejisd/vol4/v4r3.pdf>
- Reuters. 2002. “Simputer for the masses set for takeoff” (Simputer para las masas listas para despegar). 6 de marzo de 2002. Disponible: <http://zdnet.com.com/2100-1103-852805.html>
- SRI International. 1999. “World Links for Development: Accomplishments and Challenges. Monitoring and Evaluation Annual Report 1998–1999”. (World Links for Development: Logros y desafíos. Informe anual de seguimiento y evaluación, 1998-1999). SRI Project P03617. SRI International, Center for Technology in Learning, Menlo Park, Calif. Disponible: [http://www.worldbank.org/worldlinks/english/assets/SRI\\_WorLD\\_report-view.pdf](http://www.worldbank.org/worldlinks/english/assets/SRI_WorLD_report-view.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2000. “World Links for Development: Accomplishments and Challenges. Monitoring and Evaluation Annual Report 1999-2000”. (World Links for Development: Logros y desafíos. Informe anual de seguimiento y evaluación, 1999-2000). SRI Project P10533. SRI International, Center for Technology in Learning, Menlo Park, Calif. Disponible : [http://www.worldbank.org/worldlinks/english/assets/SRI\\_M-E\\_Annual\\_Report\\_1999-2000.pdf](http://www.worldbank.org/worldlinks/english/assets/SRI_M-E_Annual_Report_1999-2000.pdf)
- Symonds, Matthew. 2000. “The Next Revolution: After E-Commerce, Get Ready for E-Government”. (La próxima revolución: Después del comercio electrónico, alístese para el gobierno electrónico). *The Economist*, 24 June, 53–59. Disponible: <http://www.economist.com/surveys/showsurvey.cfm?issue=20000624>
- Unctad. 2001. *E-Commerce and Development Report* (Comercio electrónico e Informe de Desarrollo). Naciones Unidas: Nueva York y Ginebra. Disponible: [www.unctad.org/en/pub/ps1ecdr01.en.htm](http://www.unctad.org/en/pub/ps1ecdr01.en.htm)
- World Bank. 2002. “Information and Communication Technologies: A World Bank Group Strategy” (Tecnologías de la información y las comunicaciones: Una estrategia del Grupo Banco Mundial). Global Information and Communication Technologies Dpt., Washington, D.C. Disponible: [http://info.worldbank.org/ict/ICT\\_ssp.html](http://info.worldbank.org/ict/ICT_ssp.html)

## Sitios en Internet

*Committee for Democracy in Information Technology (CDI)*  
<http://www.cdi.org.br/>

*Gobierno electrónico, Banco Mundial*  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/>

*Grameen Phone*  
<http://www.grameenphone.com>

*Guía de Coaliciones Globales para Voces de la Pobreza, en la Internet ICT*  
<http://www.worldbank.org/poverty/voices/globcoal/webguide/ict.htm>

*Comercio electrónico*  
<http://www.worldbank.org/poverty/voices/globcoal/webguide/ecom.htm>

*PEOPLink*  
<http://www.peoplink.org>

*Programa World Links for Development (WorLD), del Banco Mundial*  
<http://www.worldbank.org/worldlinks/english/index.html>



## II. EMPODERAMIENTO Y ESTRATEGIA DE ASISTENCIA A PAÍSES, DEL BANCO MUNDIAL, PARA INDONESIA\*

De acuerdo con el Informe más reciente sobre pobreza en Indonesia preparado por el Banco Mundial, la *Estrategia de asistencia a países, para Indonesia, año fiscal 2001-2003* (CAS – Country Assistance Strategy) del Banco enfatiza las políticas y programas para ayudar a empoderar a los pobres y vulnerables de Indonesia. Esta sección presenta el tratamiento que el informe sobre pobreza da a las cuestiones de empoderamiento y luego describe en qué forma las aborda la CAS, incluidas actividades específicas crediticias y no crediticias. La sección concluye con una revisión de los programas de desarrollo impulsados por la comunidad y apoyados por el Banco.

### INFORME SOBRE POBREZA

*Reducción de la pobreza en Indonesia: construcción de una nueva estrategia* (octubre 2000) explica abiertamente el estrecho vínculo entre pobreza y problemas de gobernación. El informe anota que no tiene sentido discutir recomendaciones de acciones que el gobierno puede emprender para reducir la pobreza “sin preocuparse primero, y profundamente, por la *capacidad e incentivos y responsabilidad* del gobierno mismo”. Señala que la democratización y descentralización están cambiando el diseño fundamental de gobernación en Indonesia, y que la *naturaleza* de estos cambios en la gobernación será significativa para los pobres, y sugiere tres elementos básicos en los cuales enfatizar:

- *Información*. Los programas de reducción de la pobreza deben romper el “monopolio de la información” que han mantenido las administraciones anteriores. Debe asignarse alta prioridad y presupuesto a una amplia publicidad a través de múltiples canales, acerca del contenido de los programas, antes y durante la implementación de los mismos. Un criterio de éxito de un programa debe ser el grado de conciencia del mismo entre los grupos objetivo primarios (como los pobres y, entre ellos, los que están en mayor desventaja).

---

\* Sección preparada por Jessica Poppele (EACIQ).

- *Voz*. Las voces de los pobres deben incluirse en la asignación del gasto público, en el diseño de programas y en la implementación del sector público. Los programas para llegar a los pobres deben luchar por darles a éstos como mínimo tantas opciones como a los no pobres, en vez de limitarlas únicamente a las ofertas gubernamentales. Pero no en todas las situaciones la multiplicidad de opciones es posible y, en muchos casos, los “bienes públicos” –como carreteras y servicio de policía– son necesariamente usados por todos los ciudadanos de la comunidad. En estos casos, las voces ciudadanas, especialmente las de la gente pobre y de las mujeres, deben buscarse directamente a la hora de tomar decisiones y de hacer seguimiento a los servicios.
- *Responsabilidad*. Los decisores a todos los niveles deben responder ante la gente por cada etapa de planeación, elaboración de presupuesto, implementación y seguimiento de los programas y proyectos públicos. En particular, los funcionarios deben responder por los resultados finales: ¿Encuentra la gente útiles los servicios públicos para ella, en línea con lo que ella necesita, y se mantienen así a lo largo del tiempo? Esto significará crear una nueva ética de servicios públicos, reorientar los incentivos para el servicio civil e incrementar gradualmente el estado de derecho y el cumplimiento forzoso y transparente de la ley.

Después de establecer este vínculo fundamental entre gobernación y pobreza, el informe comenta políticas y programas específicos en dos áreas generales de acción: un *ambiente de política* conducente a elevar los ingresos de los pobres, y *servicios públicos efectivos* que lleguen a los pobres en las áreas esenciales de responsabilidad del gobierno.

## Ambiente de política

La primera área de acción asume que, en su gran mayoría, familias e individuos escapan de la pobreza y reducirán su vulnerabilidad por esfuerzo propio. Las políticas económicas que persigue el gobierno pueden obstruir o favorecer esos esfuerzos individuales. Un marco de política para crear un ambiente en el que los individuos puedan progresar, contempla tres elementos que resaltan aspectos de empoderamiento:

- *Reasumir un crecimiento sostenible acelerado*. Las políticas conducentes a una economía creciente, con salarios reales ascendentes, expansión de empleo y limitada inflación, crearán un ambiente para la reducción de la pobreza. Pero para que los pobres se beneficien cabalmente del crecimiento, el gobierno tiene que tomar medidas para eliminar la corrupción; mantener un comercio interno abierto (que beneficie a los campesinos pobres); habilitar a la pequeña y mediana empre-

sa para prosperar; y elevar los ingresos del campo (mediante mejoras en la productividad).

- *Empoderamiento económico del pobre.* Para que el crecimiento sea una ruta efectiva hacia la reducción de la pobreza, los pobres tienen que tener un acceso equitativo a los bienes y una utilidad justa por sus productos. Las políticas que afectan los mercados laboral, de capital (financiación, ahorros), de tierra y de recursos naturales serán determinantes clave.
- *Gasto público concentrado en la pobreza.* Asignaciones de gasto público para mantener el balance fiscal y habilitar la descentralización a la vez que se beneficia a los pobres, son un tercer elemento clave de política económica. Tres acciones son esenciales: mirar qué subsidios pueden eliminarse (dado que la mayoría de los beneficios son para los ricos y que hay formas más directas de ayudar a los pobres); examinar el patrón de gastos de todos los sectores y al interior de cada uno para ver quién se beneficia; y respaldar un sistema regional de transferencia que reduzca la desigualdad.

### **Prestación de servicios públicos efectivos**

La segunda área de acción se refiere a la prestación efectiva de los servicios públicos, comenzando con la gobernación local e incluyendo salud y educación básicas, infraestructura básica, movilidad y acceso, y redes de seguridad. En cada una de estas áreas el informe se concentra en los factores que afectan el *qué tan bien* se proveen estos servicios y qué tanto responden a las necesidades de los ciudadanos.

- *Gobernación local que pone a la gente en primer lugar.* La descentralización traspasará a los gobiernos subnacionales las responsabilidades sobre oferta y desarrollo de los servicios públicos. El informe contempla las áreas y formas en que deben considerarse los ingredientes básicos de una buena gobernación en las elecciones locales, las estructuras de servicio civil, los procesos presupuestarios, y el diseño de programas, y también en el gasto responsable de los dineros públicos, de manera que la descentralización pueda mejorar realmente la prestación de los servicios públicos.
- *Salud, educación e infraestructura básicas que respondan a las necesidades de los pobres.* El informe comenta varias formas de reorientar la prestación de servicios para que sea más sensible a las necesidades locales, especialmente a las de los pobres. Tales formas incluyen mejores incentivos para los servidores públicos, medidas “del lado de la demanda” que den retroalimentación a los proveedores y faciliten la responsabilidad por servicios adecuados para los pobres, y la creación de una función de “agente” o “facilitador” que ayude a los pobres a conseguir que los escuchen.

- *Redes de seguridad para los más pobres y medidas para ayudar a los grupos vulnerables a enfrentar golpes.* El informe habla de dos grupos que necesitan especial atención. Uno es una pequeña cantidad de gente crónicamente pobre, primordialmente gente que carece de poder adquisitivo (viudas, huérfanos, los socialmente excluidos, los físicamente discapacitados) y que, por tanto, requiere un poco de ayuda en ingresos básicos. El otro, el grupo grande, consta de gente que necesita ayuda temporal, a raíz de la pérdida del empleo o de una enfermedad: no una red de seguridad, sino un trampolín o colchón temporal de seguridad para evitar su caída en la pobreza crónica e impulsarla otra vez a la actividad productiva.

## ESTRATEGIA DE ASISTENCIA A PAÍSES, PARA INDONESIA

Las ideas que constituyen el informe sobre pobreza constituyen también el alma de la Estrategia de Asistencia a Países. La CAS declara:

*La meta general de la CAS del Grupo Banco Mundial será reducir la pobreza y la vulnerabilidad en un ambiente más abierto y descentralizado.* Esto requerirá atención a políticas gubernamentales que promuevan un crecimiento económico de base general como exigencia clave para la reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, la calidad del crecimiento es importante para que éste sea sostenible y genuinamente en favor de los pobres. Pero no es solamente *qué* hace el gobierno, no solamente *qué tanto* gasta el gobierno, sino *qué tan bien* se prestan sus servicios. Para volver a ganar la confianza de los inversionistas privados y dar voz a los pobres serán cruciales fuertes mejoras en la gobernación. Con la descentralización de largo alcance de las funciones del gobierno ya a la vuelta de la esquina, se requerirán acciones para crear una gobernación fuerte tanto al nivel nacional como al local, para asegurar la prestación de servicios públicos efectivos a los pobres. (p. 19).

La CAS se detiene luego en tres áreas prioritarias generales, cada una de las cuales da especial atención a cuestiones de empoderamiento y gobernación.

### **Cómo sostener la recuperación económica y promover el crecimiento de base general**

La primera área de la CAS explica cómo promoverá el Banco políticas y gastos públicos en favor de los pobres, en el contexto de otras acciones para apoyar la recuperación y el crecimiento económicos:

- *Mantener los precios del arroz accesibles y el comercio interno abierto, y respaldar el desarrollo rural mediante la provisión de infraestructura básica, crédito, investigación y servicios de extensión.* El Banco continuará dando consejo sobre política en estas áreas cruciales y usará programas de inversión que enfatizan el empoderamiento en el desarrollo rural.

- *Ayudar a empoderar a los pobres mediante el acceso a la posesión segura de la tierra y a los recursos naturales, e incrementando la disponibilidad de servicios financieros para ellos.* El Banco está trabajando para estimular el diálogo entre las partes interesadas en política forestal y agraria. También está acometiendo trabajo analítico y apoyando la preparación de un Programa de Desarrollo de la Política de Manejo de Tierras para ayudar a revertir las prácticas de asignación y distribución de tierras del pasado, desventajosas para los pobres. Más que en créditos o en subsidios, el apoyo del Banco a la microfinanciación se centrará en incrementar el acceso de los pobres y fortalecer las instituciones. Se prevé un proyecto de financiación rural para el año fiscal 2003.
- *Ayudar a tener presente en el gasto público la pobreza, incluido el que los gobiernos locales busquen activamente qué subsidios pueden eliminarse y apoyen la reducción de la pobreza.* El Banco continuará respaldando la política gubernamental de reducir los subsidios al combustible y reorientar los fondos hacia programas en favor de los pobres. Para ayudar a estimular las agendas sobre pobreza a nivel local, mediante la transferencia de fondos, el Banco se centrará en el marco de transferencia fiscal, así como en estándares mínimos de prestación de servicios. Esto será abordado mediante consejo sobre política y asistencia técnica, y en el contexto de los proyectos propuestos en salud, educación e infraestructura básica.

### **Creación de instituciones nacionales para un gobierno responsable**

Esta área de la CAS anota que para dar voz a los pobres serán decisivas “fuertes mejoras en la gobernación”. En este campo las acciones dependen muchísimo de actividades analíticas y de consejería que aborden, a nivel nacional, reformas judiciales y legales, reformas en el servicio civil, descentralización, y los controles fiduciarios del gobierno.

### **Suministro de mejores servicios públicos a los pobres**

La agenda de gobernación a nivel nacional se complementa y traslapa con esta tercera área de la CAS. Aquí la estrategia del Banco ve las reformas de descentralización y democratización de Indonesia como una oportunidad para respaldar el empoderamiento en tres frentes: apoyo a mejoras para un manejo más responsable y transparente del sector público a nivel local; creación de medios de participación comunitaria, siempre que sea apropiado, dentro de proyectos sectoriales (por ejemplo, empoderar a asociaciones de usuarios del agua), y expansión de proyectos que funcionan a través de las comunidades, conectándolos desde abajo con el gobierno local.

Durante el período de la CAS, el “gran bombo” de la descentralización de Indonesia ofrece la mayor esperanza –y riesgos significativos– para el suministro de servicios públicos. La descentralización hace posible un gobierno más responsable y transparente, al acercarlo más a la gente. Sin embargo, a la luz de la experiencia internacional, es claro que la descentralización no conduce automáticamente a estos resultados de empoderamiento. Para estimular tales reformas, la estrategia del Banco propone que el apoyo de donantes se dirija a gobiernos subnacionales que hayan puesto en práctica reformas en favor de los pobres, esto es, aquellos que hayan dado pasos hacia una prestación de servicios públicos más transparente, responsable y sensible a la demanda. Para empezar a conocer los gobiernos locales y a identificar a los reformadores, la estrategia para el país incluye un proceso de hondo compromiso con los gobiernos locales y con organizaciones de la sociedad civil, en tres provincias y 10 ciudades, en términos de consulta y revisiones del gasto público. Se espera que esta actividad empiece a respaldar los esfuerzos de los gobiernos locales seleccionados de hacerse más transparentes y responsables ante los ciudadanos, de entender, desde el punto de vista de las partes interesadas, formas de enfrentar desafíos de desarrollo clave en las regiones, y de construir un fundamento analítico para la selección de regiones en las que el Banco pueda operar.

Simultáneamente con el compromiso del Banco con los gobiernos locales en materia de reformas al manejo del sector público, estudios y proyectos sectoriales están investigando y presionando para sacar adelante reformas de empoderamiento. El manejo del sector agua constituye un buen ejemplo. Bajo la sombrilla de amplias reformas institucionales y regulativas, y con el apoyo del Préstamo del Banco para el Ajuste del Sector Agua, se están creando autoridades a nivel nacional, provincial y de cuenca fluvial, con miembros de la sociedad civil y otras partes interesadas, para mejorar la responsabilidad. Las reformas también requieren que los gobiernos locales apliquen enfoques impulsados por la demanda y participativos para la planeación, construcción y mantenimiento de la infraestructura rural para el servicio.

Para ayudar a poner en práctica estas reformas, el Proyecto de Mejoramiento de la Irrigación y Manejo del Agua en Java, desde 1997 ha estado estableciendo asociaciones autogobernadas de usuarios del agua en toda la isla. Actualmente hay más de 360 en operación, con afiliados provenientes de más de medio millón de hogares campesinos. Estas asociaciones (cuyos miembros son los usuarios de los servicios de irrigación), eligen a sus líderes, recaudan derechos de irrigación, se ponen al frente de la operación y mantenimiento de la infraestructura, y reparten el agua. En algunos distritos (*kabupatens*), parte del presupuesto de irrigación es transferido calibradamente a estas asociaciones de usuarios para las actividades de operación y manejo. La evidencia preliminar sugiere que la productividad y el ingreso campesino han mejorado, y que el agua y la financiación se están empleando más eficientemente. Una concesión de los Países Bajos permitirá la aplicación piloto de este enfoque

fuera de Java. Un nuevo préstamo de inversión, el Programa de Manejo del Recurso Agua (FY03), ayudará a llevar a la siguiente etapa los objetivos de mejor gobernanación, responsabilidad y empoderamiento de los usuarios del agua.

#### PAPEL DEL BANCO MUNDIAL EN EL DESARROLLO IMPULSADO POR LA COMUNIDAD EN INDONESIA

Los proyectos de empoderamiento de la comunidad financiados por el Banco han surgido de una tradición de planeación (problemática) “de la base hacia arriba”. Durante algún tiempo, Indonesia asumió como una prioridad de desarrollo la provisión de infraestructura básica para los pueblos, para atender a los problemas de acceso a educación, salud y agua apta para consumo. Todos los estudios señalaban el menor costo, la mayor calidad y el mayor sentido de propiedad que se derivan de la participación comunitaria. Sin embargo, en todos los casos el sistema de transferencia de presupuesto gubernamental de la cima a la base era engorroso y lento para responder a la denominada planeación de la base hacia arriba que estaba en vigencia. Es más, revisiones de programas comunitarios sobre el terreno demostraron problemas recurrentes de captura elitista y manipulación política. La sola construcción de infraestructura, sin un ambiente más conducente a la planeación y el manejo de la misma, no era suficiente.

El trabajo y las respuestas operativas a gran escala del Banco y del sector gubernamental frente a los problemas sistémicos de la planeación de la base hacia arriba empezaron a mediados de la década de 1990, con el estudio de las instituciones de nivel local –LLI (Local-Level Institutions), FY98, por una parte y, por otra, el proyecto de abastecimiento de agua y sanidad para las comunidades de bajos ingresos– WSSLIC (Water Supply and Sanitation for Low-Income Communities), Junta FY92, y el proyecto de infraestructura para los pueblos –VIP (Village Infrastructure Project), Junta FY95. El WSSLIC fue el primer proyecto del gobierno de Indonesia en incluir a las comunidades en la toma de decisiones, pidiéndoles que contribuyeran tanto con dinero como en especie. El proyecto combinó la participación comunitaria en la planeación del suministro de agua y cañerías con educación integrada sobre higiene y saneamiento, con el objeto de mejorar la salud de los pobladores y también para liberar el tiempo invertido en llevar agua para otras actividades productivas. Otros proyectos iniciales, como el Proyecto Nacional de Manejo y Conservación de las Cuencas Hidrográficas –NWMCP (National Watershed Management and Conservation Project), Junta FY93, fueron pilotos en la transferencia directa de fondos a grupos comunitarios. Pero fue el VIP el pionero de las transferencias directas de recursos a gran escala, a poblaciones en toda Java. Los pobladores usaron los fondos para construir infraestructura rural, pese al escepticismo inicial con respecto a que el sistema (y los campesinos) pudieran responder.

El estudio LLI documentó los desajustes sistematizados entre prioridades comunitarias y decisiones de inversión para el desarrollo, y a la luz de esas lecciones se reestructuraron los proyectos regionales de desarrollo de áreas agrícolas. El estudio identificó la creciente brecha entre las agencias del gobierno y las organizaciones comunitarias y señaló también los procesos sociales que la estaban creando. El descubrimiento clave del estudio LLI fue el papel potencialmente positivo que las instituciones comunitarias podían jugar en el desarrollo local pese a las muchas formas en que las minaba el enfoque dado por el gobierno al desarrollo –“Nuevo Orden”–, el cual buscaba limitar la participación de la sociedad civil. La Evaluación de Pobreza hecha por el Banco (FY01) enfatizó también los estrechos vínculos entre reforma de la gobernación local, servicios públicos sensibles a la demanda y revitalización de la estrategia para la reducción de la pobreza. Estas conclusiones armonizaron con el trabajo académico sobre capital social y con el trabajo que se está haciendo en otros países sobre desarrollo impulsado por la comunidad.

La estrategia del Banco para el desarrollo comunitario ha evolucionado al tiempo con la propia perspectiva cambiante del gobierno sobre descentralización y reforma local. Sin embargo, el alma de esta estrategia ha sido el uso de proyectos para crear “hechos sobre el terreno” que muestren que los programas de empoderamiento comunitario debidamente diseñados conducen a mayores retornos, mayores beneficios para los pobres (incluidos mayor responsabilidad y uso más transparente de fondos), y resultados finales más sostenibles. Las contribuciones del Banco Mundial a este tipo de programas se han concentrado menos en el trabajo sectorial detallado *per se* que en establecer precedentes operativos para presionar el paso al siguiente nivel. Así, el primer Proyecto de Infraestructura para los Pueblos proveyó la maquinaria de diseño para que las comunidades, a gran escala, recibieran fondos directamente y los manejaran de forma responsable. Las lecciones de los proyectos piloto WSSLIC y NWMCP también dieron soporte para arraigar la infraestructura rural en el empoderamiento de la comunidad. El informe de terminación de la implementación del NWMCP, 2000, afirmó: “La participación directa de los intereses primarios en la planeación, implementación y manejo de actividades clave, v.g. la conservación y las obras de infraestructura campesina, es importante para llevar a cabo el desarrollo de un proyecto sostenible”. Una vez puesto en vigencia un sistema para transferir y manejar dinero y proyectos a los niveles de pueblo y comunidad, otros proyectos empezaron a hacer uso de este mecanismo para diversos enfoques de la asistencia para el desarrollo.

Empezando a mediados de la década de 1990, las nuevas aprobaciones de proyectos se alejaron sostenidamente de la infraestructura de gran escala y grandes contratos, y empezaron a poner más fondos directamente bajo control comunitario. A mediados de los años 1990, menos del 10% de las nuevas aprobaciones del Banco estaban dirigidas a las comunidades, pero a finales de la década este índice se elevó

a un tercio, y del año fiscal 1999 al 2001 más del 50% de las aprobaciones fueron para empoderamiento comunitario (en un año, más del 75%). Por ejemplo, el Proyecto Descentralizado de Extensión Agrícola y Forestal (Junta FY00) está experimentando a nivel piloto formas de ayudar a los trabajadores de extensión a responder mejor a las necesidades de los campesinos, dándoles a las comunidades más control sobre los fondos del proyecto. El segundo Proyecto para el Abastecimiento del Agua y el Saneamiento para comunidades de bajos ingresos (Junta FY00) adoptó el mecanismo de canalización de fondos del VIP para llevar la participación comunitaria a la siguiente etapa en el sector salud. El valor de los enfoques de empoderamiento comunitario no se limita a las áreas rurales. El Proyecto sobre Pobreza Urbana (Junta FY99) ha demostrado que los ingresos de los habitantes urbanos pobres también pueden elevarse mediante enfoques impulsados por la comunidad. Proyectos anteriores también fueron reestructurados con base en el éxito del impulso comunitario. Después de languidecer durante dos años en estado problemático, dos proyectos regionales de desarrollo por áreas (Nusa Tenggara y Sulawesi) fueron reestructurados a finales de la década de 1990 para poner su control en manos de los campesinos. Estos proyectos están de nuevo en camino de producir resultados satisfactorios.

El Proyecto de Desarrollo de Kecamatans – KDP (Kecamatan Development Project) abrió nuevos terrenos con su ambicioso cubrimiento y su menú abierto. El primer KDP empezó en 1998 y a principios del año 2002 desembolsará US\$273 millones (fondos del IBRD y la IDA). De las 67.500 poblaciones de Indonesia, más de 12.000 de las más pobres han participado hasta ahora en el KDP, con una población beneficiaria total de casi 100 millones de personas. Basándose en el VIP, el primer proyecto kecamatan (subdistrital) se concentró en ampliar la de partes interesadas involucradas en la toma de decisiones, incluyendo un renovado papel de regulación y consejería para los gobiernos de distrito descentralizados y, por primera vez, un papel institucionalizado para monitores de la sociedad civil. El KDP abrió además menús de proyecto de manera que por primera vez los campesinos se vieron comprometidos en una elaboración de presupuesto totalmente participativa y transparente. En el segundo año el proyecto estaba desembolsando US\$100 millones. El 75% de las concesiones a los pueblos fue empleado para crear infraestructura económica como carreteras (62%), puentes (10%) irrigación (8%) y agua pura (7%). El 25% restante se usó para actividades económicas. La infraestructura económica construida con métodos del KDP cuesta el 30% menos que la construida en los mismos lugares usando enfoques tradicionales.

Los beneficios de las inversiones en los pueblos han sido grandes para los pobres. El 67% de los beneficiarios de préstamos del KDP son considerados de los miembros más pobres de sus comunidades, y el 38% han sido mujeres. Cerca de cinco millones de personas recibieron salarios en el primer año del KDP, por su trabajo en las obras del proyecto, y debido a que el proyecto establece salarios inferiores al mínimo agrí-

cola local, casi la totalidad del monto que se paga en salarios va a los pobres y vulnerables. Revisiones de lo hecho muestran tasas de retorno promedio del 30% al 40% para infraestructura rural construida a través del KDP, retornos que son virtualmente todos captados por los campesinos. Una muestra de los subdistritos que fueron incluidos en el primer año del proyecto indicó que el 60% de participantes en las reuniones de proyecto eran pobres y que el 40% eran mujeres.

El segundo KDP (Junta FY01) continúa este programa vinculando cada vez más explícitamente gobernación y pobreza. Con US\$325 millones, el proyecto recibe el 75% del programa de préstamos FY01 del Banco para Indonesia. El corazón del proyecto está en las actividades que incrementan la habilidad de las comunidades para evaluar sus necesidades de desarrollo e involucrar a los gobiernos locales y otras partes interesadas en la solución de esas necesidades. No obstante, si bien el programa presume que las instituciones representativas son fundamentales para el suministro de servicios satisfactorios para los pobres, se necesita una estructura de soporte técnico que responda a las necesidades, para asegurar la calidad de lo que quiera que las comunidades construyan con sus recursos. El nuevo proyecto da más énfasis que antes al desarrollo de capacidades técnicas locales para diseño, manejo y mantenimiento.

### III. EMPODERAMIENTO EN EL PROGRAMA DE ASISTENCIA A PAÍSES, EN VIETNAM\*

Siguiendo a la adopción de la estrategia de “renovación” *doi moi* en 1986, y a la introducción de una serie de reformas económicas, entre 1990 y 1997 Vietnam experimentó tasas anuales de crecimiento del PIB del 8% en promedio. La pobreza absoluta descendió del 58% en 1993 a alrededor del 37% en 1998, en tanto que la cantidad de personas por debajo de la “línea de pobreza alimenticia” cayó del 25% al 15%. Las tendencias en los indicadores no monetarios de bienestar confirmaron que los niveles de vida estaban mejorando. Para el grueso de la población se expandió el acceso a los servicios de salud, educación e infraestructura.

El cambio hacia una economía de mercados trajo también algunos cambios en las estructuras políticas del país. De acuerdo con la nueva Constitución adoptada en 1992, el Partido Comunista sigue siendo el organismo líder del Estado, pero está obligado a operar dentro del marco de la ley y la Constitución. También se expandieron los poderes constitucionales y legislativos de la Asamblea Nacional, cuyos miembros son elegidos por sufragio universal y voto secreto.

En los últimos años el gobierno ha dado pasos significativos para mejorar la comunicación y estimular un flujo de información y de puntos de vista de doble vía. En 1998 fue aprobado un Decreto sobre Democracia para las Bases, el cual estableció el marco legal para la participación de los ciudadanos en los procesos locales de toma de decisiones a nivel de comuna y su derecho de “hacer seguimiento” a los gastos del gobierno local. Si bien la capacidad de los ciudadanos para participar activamente sigue siendo limitada, especialmente debido a su falta de conciencia de sus derechos y facultades legales, el decreto es considerado como un paso hacia la mayor transparencia y responsabilidad de los funcionarios del gobierno local.

#### CREACIÓN DE BLOQUES PARA UNA AGENDA FORTALECIDA DE EMPODERAMIENTO

#### **La Estrategia de Asistencia al País, de 1998**

La asistencia inicial del Banco Mundial a Vietnam se concentró en la rehabilitación de la infraestructura devastada durante las guerras consecutivas y la restauración del

---

\* Sección preparada por Carrie Turk (EACVF)

sistema de salud y educación básicas. El programa estaba diseñado para obtener altas tasas de retorno de estas inversiones y tuvo un impacto sobre la pobreza aligerando las limitaciones para el crecimiento a nivel de las bases. En 1998, la más reciente Estrategia de Asistencia al País fue diseñada para respaldar los esfuerzos del gobierno por recuperar el impulso en el crecimiento, el cual se había tambaleado a finales de esa década como resultado de la crisis económica regional. Esta CAS hace énfasis en la necesidad de concentrarse en la calidad del crecimiento, con una atención más explícita a la pobreza, los problemas sociales y el desarrollo rural. La estrategia enfatiza también la necesidad de desarrollar vínculos más claros entre proyectos individuales y el diálogo de política, y de dar mayor atención al mejoramiento de la eficiencia de la administración pública, particularmente la responsabilidad del sector público.

La CAS de 1998 tenía cierto número de elementos destinados a dar a la gente pobre más voz en la planeación de proyectos y en procesos generales de planeación y elaboración de presupuestos del gobierno. Entre esos elementos estaban:

- Introducción de dos proyectos de desarrollo impulsados por la comunidad, en algunas de las partes más pobres del país (el Proyecto de Infraestructura Rural Basado en la Comunidad y el Proyecto de Reducción de la Pobreza en las Montañas del Norte), los cuales delegan las responsabilidades tanto de planeación como de manejo de recursos al nivel comunal;
- Planes para la implementación de Evaluaciones Participativas de la Pobreza en las regiones pobres, a fin de conformar una parte integral de una evaluación en colaboración, de la pobreza;
- Iniciativas para mejorar la transparencia y responsabilidad en el uso de fondos públicos, mediante mayor descentralización y participación. Éstas incluían una Revisión del Gasto Público; una Sociedad Provincial Participativa con el PNUD y Oxfam GB para fortalecer la planeación participativa en la Provincia Tra Vinh, y trabajar para fortalecer la sociedad civil local.

Con excepción del apoyo planeado para el fortalecimiento de la sociedad civil local (que, en últimas, el gobierno decidió no aprovechar), estas iniciativas han proporcionado una base firme para esfuerzos futuros destinados a forjar un vínculo más fuerte entre los hogares pobres y los procesos de toma de decisiones. El Proyecto de Infraestructura Rural Basado en la Comunidad ahora ha sido aprobado por la Junta en junio de 2001 (US\$102,78 millones) y las negociaciones para el Proyecto de Reducción de la Pobreza en las Montañas del Norte se aprobaron en octubre de 2001 (US\$100 millones). Las PPA se llevaron a cabo y tuvieron un impacto generalizado, y la Revisión del Gasto Público condujo a un programa comprensivo de actividades de seguimiento, varias de las cuales están relacionadas con el mejoramiento de la responsabilidad financiera de las autoridades locales frente a las comunidades pobres.

## Las PPA y “Vietnam: atacando la pobreza”

Pese a los importantes logros de los años 1990 en cuanto a reducción de la pobreza y elevación de los niveles de vida para casi todos los grupos de Vietnam, las PPA mostraron el grado en que los hogares más pobres se sentían marginados de los procesos de toma de decisiones y de establecimiento de políticas<sup>34</sup>. Estos estudios enfatizaron las limitaciones que enfrentan los pobres para acceder a información básica sobre materias de importancia para su vida. Los resultados sugirieron que algunos grupos tenían menos voz que otros: era particularmente improbable que mujeres, minorías étnicas e inmigrantes indocumentados participaran en procesos de toma de decisiones. Con base en estos resultados, la evaluación de la pobreza “Vietnam: atacando la pobreza” llevó al centro de la discusión sobre equidad social asuntos de gobernación local y de democracia para las bases. Ahora se ha planeado cierto número de nuevas iniciativas para responder a los problemas que han salido a la luz, según se describe enseguida.

El proceso de implementación de las PPA y de integración completa de los resultados en la evaluación de la pobreza buscó involucrar al máximo posible a los responsables de la política gubernamental tanto en el nivel central como en el local. El establecimiento de una estructura de gobernación constituida por muchas partes interesadas –Grupo de Trabajo sobre la Pobreza (Poverty Working Group)– fue clave para generar aceptación (“compra”) y consenso sobre las realidades descubiertas<sup>35</sup>. Como resultado, asuntos que eran delicados y raramente discutidos en debate público de la política, como algunas de las conclusiones sobre carencia de voz y de poder, pasaron a primer plano con el acuerdo de las contrapartes del gobierno. Se sintió que tanto la forma en que se habían implementado las PPA, como la información que éstas generaron, eran importantes para elevar el perfil de algunos de estos asuntos de empoderamiento. El gobierno empleó las PPA como información de base para la preparación de los PRSP interinos, y varias de las áreas etiquetadas como estratégicamente importantes se derivan de esas evaluaciones. Dichas áreas incluyen mejoramiento de la difusión de información sobre derechos legales para los hogares pobres; fortalecimiento de un diálogo de doble vía entre autoridades locales y hogares pobres; creación y habilitación del ambiente para que los hogares pobres tomen parte en los planes locales de desarrollo económico, y creación de un marco legal para habilitar a las comunidades para mantener y manejar los recursos dados a través de los proyectos de desarrollo<sup>36</sup>.

---

34 Poverty Working Group, 1999.

35 Turk, 2001.

36 Government of the Socialist Republic of Vietnam, 2001.

## UNA AGENDA FUTURA DE EMPODERAMIENTO

### Iniciativas en proceso

La experiencia en la implementación de la CAS de 1998 y las conclusiones de las PPA han conducido directamente a varias iniciativas sobre las que ya se está avanzando. En primer lugar, los resultados de la PPA de Ha Tinh –en algunas partes del país los métodos para elevar los ingresos a nivel de la comuna eran gravosos, regresivos y no transparentes, y nadie rendía cuentas claras sobre los mismos– condujeron a la inclusión de un mayor trabajo en la Revisión del Gasto Público. Llevado a cabo con el Ministerio de Finanzas, este estudio concluyó que los hogares estaban sujetos a una compleja serie de tarifas y contribuciones que eran igualmente confusas para los hogares que para los funcionarios de las comunas. Esto a su vez limitaba el potencial para que los hogares pobres cuestionaran la legitimidad o el cálculo de esos pagos. Adicionalmente, el descubrimiento de que por rareza alguna comuna del área de estudio estaba haciendo intentos serios por implementar el Decreto sobre Democracia para las Bases (el cual requiere que las autoridades de la comuna publiquen y discutan públicamente planes, presupuestos y gasto comunal) agravó la impresión de que los ciudadanos comunes están muy lejos de la toma de decisiones financieras locales. Desde entonces el Ministerio de Finanzas ha respondido a esto emitiendo nuevas regulaciones que gobiernan la recaudación de ingresos a este nivel.

En segundo lugar, en respuesta a los resultados de las PPA en el sentido de que había gentes de muy severa pobreza en áreas urbanas, se tomó la decisión de reenfocar el componente urbano de la estrategia de asistencia para darles un mayor énfasis a las necesidades identificadas por la comunidad y a los objetivos de reducción de la pobreza. Esto ha llevado a la preparación de un programa de mejoramiento urbano basado en la comunidad, el cual está empezando con encuestas participativas sobre cómo los grupos pobres y vulnerables dan prioridad a las soluciones a sus problemas de acceso a vivienda e infraestructura.

En tercer lugar, se han establecido planes para asistir al gobierno en obtener retroalimentación de los hogares sobre sus apreciaciones acerca de la calidad, la eficiencia y la utilidad de la prestación de servicios públicos. Este trabajo probablemente empiece como experiencia piloto en una ciudad, con la idea de informar al programa de mejoramiento así como de generar más debate público sobre la prestación de servicios. A un plazo más largo se esperaba que esta retroalimentación pudiera incorporarse al trabajo de encuestas a los hogares para producir un cuadro nacional más preciso de acceso a los servicios públicos y calidad de los mismos, desagregado por grupo socioeconómico. Se esperaba que al final pudiera establecerse un vínculo entre las evaluaciones de los servicios públicos hechas por los clientes y la asignación de recursos.

En cuarto lugar, al Ministerio de Finanzas le gustaría abordar algunos de los problemas de transparencia y responsabilidad al nivel de comuna, como parte de su

seguimiento al Informe sobre el Gasto Público. El Ministerio ha pedido asistencia para investigación de formas en las que la información sobre presupuesto y gastos pueda hacerse más fácilmente accesible y comprensible para las familias pobres. Esto se está persiguiendo ahora en colaboración con una ONG especializada en difundir información sobre derechos legales.

## Trabajo futuro

La producción de la siguiente CAS se ha postergado ligeramente para permitir que el gobierno de Vietnam complete su PRSP, que él denomina Estrategia Comprensiva de Reducción de la Pobreza y Crecimiento – CPRGS (Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy). Las futuras estrategias de asistencia de parte del Banco Mundial y algunos otros donantes, estarán muy en línea con la CPRGS. Eso significa que la agenda futura de trabajo de empoderamiento depende en gran medida de la dirección estratégica que establezca el gobierno en su CPRGS. Esto destaca la necesidad de desarrollar mecanismos más fuertes para consultas significativas con los hogares pobres y los individuos vulnerables, durante la preparación de la CPRGS. La ausencia de una vibrante sociedad civil local que incluya organizaciones de la gente pobre, es un vacío a este respecto, y el desarrollo de procesos robustos de participación de los hogares pobres en la preparación de la CPRGS es un área prioritaria de interés para el Banco Mundial y muchos otros donantes.

El gobierno de Vietnam también ha reconocido la necesidad de desarrollar mecanismos para hacerle seguimiento al progreso con respecto a los blancos y objetivos estratégicos, de tal manera que capture la visión de todas las partes interesadas. El Banco Mundial ha coordinado consultas a nivel de pueblo sobre la CPRGS, las cuales implicarán volver a todos los sitios donde se hicieron las PPA (más dos sitios adicionales) con el documento de la CPRGS en borrador para discutir con los pobladores si el diagnóstico de pobreza está debidamente enfocado por las estrategias propuestas.

La Fuerza Especial para la Pobreza (antes Grupo de Trabajo sobre la Pobreza) ha respondido a las solicitudes de asistencia del gobierno en el desarrollo de un marco de seguimiento para la CPRGS, mediante la preparación de una serie de ocho documentos sobre metas y blancos finales de desarrollo. Este trabajo aún está en proceso (al momento de escribir este documento) pero las discusiones hasta ahora han involucrado a más de cien responsables de formular las políticas y profesionales en ejercicio, quienes acordaron en un reciente taller que sería importante incluir una meta de gobernación: “crear un sistema de administración pública democrático, limpio, fuerte, profesionalizado, modernizado, efectivo y eficiente”<sup>37</sup>.

---

37 Government of Vietnam–Donor-NGO Poverty Task Force, 2001.

## FUENTES Y DOCUMENTOS DE CONSULTA

- Government of the Socialist Republic of Vietnam. 2001. "Interim Poverty Reduction Strategy". (Estrategia temporal para reducción de la pobreza.) Hanoi. Disponible: <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm>
- Government of Vietnam-Donor-NGO Poverty Task Force. 2001. "Report of the Haiphong Workshop. Localizing the International Development Goals: The Vietnam Development Targets." (Informe del taller en Haiphong. Localización de las metas de desarrollo internacional: Blancos de desarrollo de Vietnam.) Hanoi.
- Poverty Working Group. 1999. "Vietnam: Attacking Poverty". (Vietnam: Atacando la pobreza). Vietnam Development Report 2000. Joint Report of the Government of Vietnam-Donor-NGO Poverty Working Group. World Bank, Washington, D.C.
- Turk, Carrie. 2001. "Linking Participatory Poverty Assessments to Policy and Policymaking: Experience from Vietnam". (Cómo ligar evaluaciones participativas de pobreza a la política y la formulación de planes: Experiencia de Vietnam). Policy Research Working Paper 2526. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

## IV. MIRADA AL PORTAFOLIOS DE PERÚ A TRAVÉS DE LALENTE DEL EMPODERAMIENTO\*

Después de la publicación de *Voces de la pobreza* y del *Informe Mundial de Desarrollo 2000/2001: Lucha contra la pobreza*, a la Unidad de Manejo por País - CMU (Country Management Unit) para Perú le quedó claro que el empoderamiento de los pobres es esencial para las estrategias de crecimiento económico y reducción de la pobreza. La pregunta que siguió fue cómo y con qué resultados estaba incorporando el Banco Mundial empoderamiento a su estrategia de asistencia y sus operaciones en curso en Perú, y cómo podía mejorarse eso. Dado que el equipo de Perú estaba liquidando la implementación de la CAS de 1997, un primer paso era revisar el portafolio del país.

### UNA MIRADA AL PORTAFOLIOS DE PERÚ

Como parte de la Revisión Anual de Desempeño del Portafolios del País – CPPR (Country Portafolio Performance Review), la CMU acometió el ejercicio de evaluar en qué forma los ocho proyectos en marcha en Perú financiados por el Banco estaban contribuyendo al empoderamiento de los beneficiarios del proyecto. Los objetivos específicos del ejercicio eran:

- Analizar e identificar en qué medida el empoderamiento estaba incluido en el diseño y en las actividades del proyecto, y con qué mecanismos, e
- Identificar formas de mejorar el empoderamiento en los proyectos.

Participaron dos consultores, bajo la supervisión del funcionario para el País y la guía de otros funcionarios del Banco<sup>38</sup>, para acometer las siguientes actividades: a) una revisión general de documentos del Banco (PAD, PSR y manuales para supervisión); b) preparación de una guía para entrevistas; c) entrevistas a directores de

---

\* Sección preparada por Keta Ruiz (LCCPE).

38 El consejero regional para la Reducción de la Pobreza, el coordinador regional de la Sociedad Civil y el especialista en Sociedad Civil para Perú, contribuyeron a la preparación de los términos de referencia para los consultores, y también contribuyeron como consejeros en el proceso.

proyectos gubernamentales y a gerentes de personal de proyectos y de fuerzas especiales del Banco; d) presentación y discusión, durante la CPPR, de los resultados tanto de la revisión de escritorio como de las entrevistas, y e) preparación de un informe resumiendo los principales resultados del ejercicio<sup>39</sup>.

Los principales resultados del ejercicio fueron los siguientes:

- Aunque sólo recientemente se ha extendido el uso del término empoderamiento, durante los últimos años el Banco ha estado luchando por incluir en sus proyectos en Perú algunos elementos de empoderamiento a través de los conceptos de participación, equidad, transparencia y sostenibilidad. Estos elementos fueron incluidos en la mayoría de los diseños de proyectos y formaron parte de la supervisión y evaluación de los proyectos sobre la marcha.
- Si bien estos elementos han sido incluidos en diversos grados en los proyectos, el objetivo de empoderamiento, entendido como la creación de capacidades y el compartir el poder con los beneficiarios del proyecto, no se incluyó en todos los marcos lógicos. También quedaron faltando indicadores de insumos, rendimiento y resultados para medir el empoderamiento.
- El empoderamiento es relevante y puede aplicarse de manera diferente en cada uno de los proyectos financiados por el Banco en Perú. Hay unos pocos proyectos (educación, salud, desarrollo rural y pueblos indígenas) en los que el empoderamiento de los beneficiarios ha sido un elemento central del diseño e implementación del proyecto. En otros casos (rehabilitación e infraestructura para el servicio de agua, derechos de propiedad urbana) el empoderamiento se ha logrado indirectamente a través del proyecto. Por ejemplo, al ganar derechos de propiedad mediante el Proyecto sobre Derechos de Propiedad Urbana, los peruanos pobres han ganado acceso a un bien económico que les permite ingresar a la economía formal y crea nuevas oportunidades.
- Había el riesgo de “babelización” del concepto de empoderamiento, dada la novedad, complejidad y ambigüedad del término, la heterogeneidad de los proyectos y la diversidad profesional de los directores y el personal que trabaja en ellos.
- También había el riesgo de que el objetivo del ejercicio se volviera trivial, si los directores de proyecto, personal y equipos del Banco lo adoptaban sólo por ser un requerimiento del Banco y no por estar convencidos de su importancia o relevancia.

## CREACIÓN DE ENTENDIMIENTO COMÚN

Dados los riesgos descritos, se decidió que la siguiente etapa después del ejercicio de la CPPR debía ser crear una mejor comprensión de empoderamiento y su operacio-

---

39 Esta nota se basa fundamentalmente en el informe de los consultores.

nalización en trabajo sobre los proyectos. Para este propósito se organizaron dos talleres, cada uno dedicado a cuatro de los ocho proyectos, con la participación de personal del Banco y de directores de proyecto del gobierno. Los objetivos específicos de los talleres eran:

- Dar una oportunidad para analizar el empoderamiento y alcanzar un mejor entendimiento sobre el concepto dentro de los equipos de proyecto;
- Definir mecanismos para el seguimiento y la evaluación del empoderamiento en los proyectos, y
- Dar una oportunidad para que los equipos de proyecto intercambiaran experiencias sobre la forma en que el empoderamiento estaba incluido en sus proyectos.

Durante los talleres, los equipos de proyecto explicaron brevemente los objetivos de su respectivo proyecto, cómo entendían el empoderamiento y cómo se estaba logrando el empoderamiento de los beneficiarios a través de sus proyectos. También discutieron los elementos clave de empoderamiento y algunos efectos intencionados y no intencionados de su operacionalización, y aplicaron el concepto a través de equipos de trabajo que revisaron actividades de proyecto e indicadores de seguimiento relacionados con el empoderamiento.

Las discusiones produjeron varios puntos comunes de entendimiento sobre lo que conlleva el empoderamiento en el contexto del trabajo en los proyectos de Perú; estos puntos comunes también pueden aplicarse más generalmente en el trabajo operativo. En primer lugar, el empoderamiento es un proceso que responde a factores endógenos y exógenos. Consecuentemente, no puede tener un blanco fijo, sino que es más bien una cuestión de nivel o grado. En segundo lugar, el empoderamiento implica un cambio en la relación de poder entre directores, personal operativo (clientes intermediarios) y beneficiarios de proyectos. En tercer lugar, la creación de capacidad y un claro entendimiento de empoderamiento a nivel de directores de proyecto y clientes intermediarios, pero especialmente de los beneficiarios, es indispensable para la efectividad y sostenibilidad de este cambio en las relaciones de poder.

Otras cuestiones clave discutidas durante los talleres fueron:

- ¿A quién empoderar? Si bien el blanco último son los beneficiarios del proyecto, resultó claro que también es importante empoderar a los clientes intermediarios, ya que para ellos sería difícil promover el empoderamiento de los beneficiarios del proyecto si no se los empodera a ellos mismos.
- ¿Cómo llevar a cabo el proceso? Un elemento importante es asegurar la consulta con, y la participación de los beneficiarios a todo lo largo del ciclo del proyecto.
- ¿Por qué empoderar? Además de la comprensión de que el empoderamiento de los pobres es central para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, también es importante considerar que es clave para la sostenibilidad del proyecto.

## TRABAJO CON LOS EQUIPOS Y BENEFICIARIOS DE PROYECTOS: PROYECTO PERUANO DE REHABILITACIÓN DE LA IRRIGACIÓN

En las conclusiones de los talleres los participantes enfatizaron la necesidad de llevar a cabo ejercicios similares con clientes intermediarios y también de observar en el campo cómo podían resultar efectivamente los beneficiarios de proyecto “empoderados”. También fue evidente la necesidad de un trabajo más detallado para clarificar el marco lógico y los indicadores que habrían de usarse en la operacionalización del empoderamiento. En esta materia se está adelantando trabajo piloto dentro del Proyecto de Rehabilitación de la Irrigación en Perú, un proyecto de US\$85 millones aprobado por la Junta en 1996, para incrementar la productividad de más de 50.000 familias que cultivan aproximadamente el 65% de las tierras que tienen sistemas de irrigación en la costa peruana (200.000 hectáreas).

El proyecto sólo ha logrado algunos de sus objetivos originales debido a la lenta implementación ocasionada por dilaciones iniciales, reestructuración debida a cambios de prioridades como resultado de El Niño, y falta de fondos de la contraparte. En todo caso, el establecimiento de la toma de decisiones descentralizada, en manos de asociaciones de usuarios del agua, es uno de los objetivos específicos en los que se ha avanzado significativamente. De las 64 asociaciones, 52 tienen ahora gerentes técnicos y 60 han seguido cursos de conscientización; se han cambiado las regulaciones de la legislación sobre el agua para hacer a los usuarios menos dependientes del Ministerio de Agricultura. El proyecto también está reduciendo el papel del Estado en el sector de irrigación. Se han celebrado elecciones de representantes de las asociaciones de usuarios del agua para todos los sistemas de irrigación, con la esperanza de que esto permita que las asociaciones sean manejadas más eficientemente y menos bajo el control directo del Ministerio de Agricultura. En los sistemas de irrigación, la recuperación del costo de inversión, operación y mantenimiento es lenta, pero en los últimos meses se ha logrado un progreso sustancial. Veinte asociaciones de usuarios del agua (30% del total) recuperan actualmente el 75% de los costos (en contraste con el 5% dos años atrás) y sólo 25 asociaciones recuperan menos del 50%.

Mediante entrevistas y talleres con clientes intermediarios del proyecto, conjuntamente con visitas de campo para evaluar cómo han resultado los beneficiarios “empoderados”, se pudo identificar cierto número de pasos adicionales que podrían incrementar la efectividad y sostenibilidad del proyecto a través del empoderamiento. Esos pasos incluyen:

- Reasignación de partidas presupuestarias a actividades que fortalezcan el empoderamiento de las asociaciones de usuarios y de los comités del agua, especialmente creación de capacidad, asistencia técnica y equipo requerido;

- Fortalecimiento de la junta del proyecto, incluyendo no sólo expertos en irrigación, autoridades del Ministerio de Agricultura y representantes del sector privado, sino también representantes de las asociaciones de usuarios del agua;
- Fomento del compartir experiencias entre los beneficiarios del proyecto, estableciendo un sistema de intercambio técnico que permita compartir las mejores prácticas, y
- Vinculación de los beneficiarios del proyecto con los proveedores de servicios de asistencia técnica e ingeniería hidráulica (universidades, firmas consultoras), de manera que los beneficiarios puedan contratarlos directamente para la rehabilitación y mantenimiento de su infraestructura de irrigación.

Finalmente, es esencial tomar medidas para simplificar, unificar y seleccionar indicadores en el marco lógico del proyecto, a fin de medir el progreso alcanzado en el proceso de empoderamiento. Deben incluirse indicadores: a) que midan la capacidad de manejo de las asociaciones de usuarios del agua; por ejemplo, incremento de los ingresos, porcentaje asignado a operación y mantenimiento, y porcentaje de beneficiarios satisfechos con el manejo de la asociación, y b) que midan la organización y manejo técnico de los campesinos; por ejemplo, porcentaje de campesinos que participen en las decisiones de las asociaciones de usuarios del agua y porcentaje de campesinos satisfechos con la calidad de la asistencia técnica que reciben de las asociaciones.



## V. MECANISMOS DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EN PRÉSTAMOS PARA AJUSTES PROGRAMÁTICOS Y ESTRUCTURALES\*

Hay dos formas básicas en las que se puede hacer que los gobiernos respondan por las acciones públicas y sus resultados:

- *Responsabilidad horizontal*, hace referencia a chequeos y balances entre las diversas agencias e instituciones del gobierno, y a supervisión institucional.
- *Responsabilidad vertical*, se refiere a la responsabilidad del gobierno ante los ciudadanos<sup>40</sup>.

Los ciudadanos tienen papeles importantes que jugar en reforzar la responsabilidad tanto horizontal como vertical de sus gobiernos. Entre los mecanismos de responsabilidad social se cuenta una gama de herramientas para promover mayor responsabilidad ante los ciudadanos.

Los mecanismos de responsabilidad social últimamente se han convertido en un aspecto importante de préstamos para apoyo presupuestario, para ajustes y para reformas públicas y sectoriales. Ejemplos recientes de préstamos con provisiones para responsabilidad social son el Proyecto de Descentralización de Guinea, el Proyecto de Reforma del Sector Público en Tanzania, los proyectos de Manejo Financiero y Reforma Judicial en Guatemala, el PSRL para Tailandia, el PRSC aprobado para Uganda, los Secal para el sector carbonífero ruso, los PSAL para Latvia, y el PSRL para Perú. A continuación se presentan ejemplos de Uganda, Rusia, Latvia y Perú.

### CRÉDITO DE APOYO PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN UGANDA

El primer Crédito de Apoyo para la Reducción de la Pobreza – PRSC (Poverty Reduction Support Credit), por valor de US\$150 millones, fue recientemente aprobado para Uganda. El PRSC consistirá en una serie de créditos anuales para ajuste estructural programático, con claros puntos de referencia sobre desempeño, indicadores de resultados y medidas de política. El programa de reforma apoyado por el primer

---

\* Sección preparada por Laura Bures (PRMPR), con aportes de Magüi Moreno Torres.

40 Ver O'Donnell, 2000; Fox, 2000.

PRSC se propone a) mejorar la prestación de servicios públicos mediante el uso eficiente y equitativo de los recursos públicos; b) mejorar la gobernación incrementando la transparencia y la participación, luchando contra la corrupción y reformando los servicios públicos, el aprovisionamiento, y el manejo de recursos financieros y humanos, y haciendo seguimiento y evaluación, y c) incrementar el acceso a, y la calidad de los servicios básicos, incluidos educación, salud, agua y sanidad<sup>41</sup>.

### ¿Qué problemas abordará el PRSC?

En Uganda, la prestación de servicios públicos actualmente se concentra en los insumos y los procesos de implementación más que en los resultados finales de políticas y programas. Entre los problemas de primer orden están la insuficiente claridad y consistencia de los indicadores de resultados o rendimiento, de los blancos y de los estándares de servicio del sector, y la falta de retroalimentación sistemática de parte de los usuarios de los servicios públicos. Las actividades de seguimiento y evaluación y las exigencias de reportes están descoordinadas y a menudo significan una considerable carga para gobiernos locales débiles. La rendición de cuentas del gasto público es laxa debido a la poca importancia dada al registro oportuno y regular de las transacciones, la evasión de controles y la falta de disciplina financiera.

El acceso a la información sobre desempeño y prácticas del sector público es limitado. También son débiles la transparencia y la responsabilidad en la prestación de servicios del gobierno y de las ONG. La participación de la comunidad y el uso de enfoques y métodos participativos siguen siendo fundamentalmente *ad hoc*. La corrupción es generalizada, especialmente en los servicios judiciales, de policía y de salud, lo que reduce el acceso de la gente pobre a los servicios públicos.

### Experiencia de Uganda con Encuestas de Rastreo del Gasto Público

En los últimos años Uganda ha tenido éxito con el uso de información para mejorar la responsabilidad y el desempeño del gobierno, muy notablemente en el caso de las Encuestas de Rastreo del Gasto Público en los sectores de educación y salud<sup>42</sup>. Estas encuestas constituyeron chequeos útiles de la prestación de servicios, del lado de la oferta. En educación, por ejemplo, se llevaron a cabo encuestas de diagnóstico para comparar presupuestos con gasto efectivo en educación primaria, después de haber encontrado que los indicadores oficiales de resultados escasamente mostraban algún incremento de matrículas a pesar de incrementos sustanciales en las asignaciones presupuestarias para educación. La encuesta en las escuelas demostró que sólo el

---

41 Ver World Bank, 2001c, 2001d, 2001e, 2001f.

42 Ver Reinikka, 1999, 2001; Tikare y otros, 2001.

2% del gasto no salarial en educación llegó a las escuelas en 1991, y sólo el 20% en 1995, debido a que las autoridades distritales habían drenado el grueso de los fondos no salariales destinados a las escuelas. Estos descubrimientos movieron al gobierno a iniciar la publicación de información sobre transferencias monetarias a los distritos, vía periódicos y emisiones radiales, y a insistir en que esta información se pusiera en cartelera en las escuelas y las oficinas distritales. En el año 2000, una encuesta de seguimiento mostró que, como resultado de las reformas hechas en respuesta a la encuesta inicial, las escuelas estaban recibiendo más del 90% del gasto no salarial transferido desde el gobierno central. El PRSC aprovechará el éxito de Uganda con las encuestas de rastreo del gasto público y la revelación de información para mejorar la responsabilidad.

## **¿Qué mecanismos de responsabilidad introduce el PRSC?**

### ***Responsabilidad vertical***

Para mejorar la responsabilidad vertical, el PRSC apoyará los esfuerzos de Uganda por vigilar la prestación de servicios y los gastos públicos, y por incrementar el acceso de los ciudadanos a información sobre su gobierno. A lo largo del período de tres años, el gobierno de Uganda y/o la sociedad civil y otras partes interesadas van a:

- Vigilar regularmente la prestación de servicios públicos y la corrupción a través de entrevistas;
- Implementar encuestas regulares de rastreo del gasto en servicios básicos;
- Establecer un sistema común de seguimiento y evaluación ligado al desempeño en sectores de servicios básicos;
- Mejorar el acceso de los ciudadanos a información pública, incluyendo llevar al Parlamento un proyecto de ley sobre Acceso a información del gobierno;
- Poner en cartelera, en puntos de prestación de servicios, noticias públicas sobre autorizaciones provisionales y otros auxilios;
- Publicar informes de desempeño presupuestario;
- Preparar e implementar una estrategia de comunicación para el proceso presupuestario y la política fiscal;
- Incrementar la disponibilidad de información pública sobre transferencias fiscales a niveles locales;
- Dinamizar las exigencias de reportes para los gobiernos locales;
- Desarrollar, publicar e implementar estrategias gubernamentales de reforma de pagos y aprovisionamiento;
- Armonizar la política y el código de conducta de las ONG para el uso de enfoques participativos.

*Entrevistas y seguimiento.* El país institucionalizará en otros sectores encuestas similares a las de rastreo del gasto público y dinamizará las numerosas actividades de seguimiento y evaluación actualmente en curso. Los mecanismos clave de seguimiento de resultados relativos a pobreza y nivel sectorial incluyen tres encuestas anuales independientes (encuestas de hogares, prestación de servicios e integridad). Las revisiones sectoriales en salud y educación han progresado significativamente hacia el acuerdo sobre un conjunto pequeño pero consistente de indicadores de seguimiento y medios de verificación. Recientemente se estableció también un programa sectorial para agua y sanidad. Se llevarán a cabo Evaluaciones Periódicas Participativas sobre Pobreza, encuestas empresariales, y encuestas anuales de rastreo del gasto en los sectores de servicios básicos. Asimismo, se ha preparado una estrategia de seguimiento y evaluación de la pobreza.

El seguimiento es cada vez más un esfuerzo conjunto entre el gobierno ugandés, la IDA y otros donantes del PEAP/PRSP. El seguimiento del progreso en la implementación del programa de reforma y su impacto seguirá al mecanismo de revisión del PRSP, teniendo en cuenta información recogida en actividades de seguimiento ciudadanas y de la sociedad civil. El gobierno ugandés hará informes trimestrales de progreso en cada área del programa. El programa de reforma establece puntos de referencia cuantitativos y cualitativos claros para tres años, y año por año el gobierno y la IDA acordarán su decisión sobre el PRSC II y el PRSC III.

*Acceso a la información.* En marzo de 2001, el Ministerio de Información, en colaboración con el Ministerio de Ética e Integridad, revisó el Acta de Secretos Oficiales a la luz de la mejor práctica relativa a acceso a información del gobierno. Se espera que para abril de 2004 el gabinete apruebe principios de acceso a información del gobierno y el Ministerio de Información lleve a consideración del Parlamento un proyecto de ley sobre lo mismo.

También en marzo de 2001 el Ministerio de Finanzas, Planeación y Desarrollo Económico publicó una guía para los ciudadanos sobre el proceso presupuestario.

### ***Responsabilidad horizontal***

Para mejorar la responsabilidad horizontal, el PRSC apoyará esfuerzos destinados a:

- Mejorar los sistemas de rendición de cuentas y auditoría a los niveles central y distrital del gobierno;
- Mejorar el flujo de fondos para la prestación de servicios de primera línea;
- Coordinar la reforma de manejo financiero y actualizar el marco legal-institucional;
- Incrementar la colaboración entre las agencias judiciales y encargadas de hacer cumplir la ley.

Se espera que estos esfuerzos mejoren el manejo financiero, la contabilidad y los procesos de auditoría, y que mejoren la coordinación y la responsabilidad entre agencias e instituciones gubernamentales.

En marzo de 2001, el Directorio de Cuentas hizo preparativos para introducir informes trimestrales consolidados sobre implementación presupuestaria para los años 2001 y 2002. El Ministerio de Finanzas, Planeación y Desarrollo Económico y el Ministerio del Interior acordaron nombrar personal adicional de contabilidad para los niveles central y distrital. El gobierno nombró además un contador internacionalmente calificado como auditor general.

#### PRÉSTAMOS PARA AJUSTE DEL SECTOR CARBONÍFERO RUSO

Entre 1996 y 2000, el Banco Mundial apoyó el programa de reestructuración carbonífera de Rusia mediante dos préstamos para ajuste del sector carbonífero (Coal Secal I US\$500 millones y II US\$800 millones)<sup>43</sup>.

### ¿Qué problemas abordan los Coal Secal?

#### *Transición del período soviético*

Años de manejo deficiente del sector carbonífero durante el período soviético, combinados con una caída de la demanda a principios de los años 1990, perjudicaron significativamente la viabilidad económica del sector. Por encima del sector carbonífero sólo estaba el de agricultura en cuanto a la magnitud de los subsidios gubernamentales que recibía. En 1993 los subsidios alcanzaron niveles insostenibles, excediendo al 1% del PIB de Rusia. Había poca relación entre el monto de los subsidios y el rendimiento de las minas. Adicionalmente, el sector adolecía de enormes ineficiencias y condiciones de seguridad que empeoraban incesantemente, en tanto que el sistema de pagos salariales había colapsado. El pago de salarios se demoraba de 8 a 16 meses en promedio, y cuando finalmente se les pagaba a los trabajadores, con frecuencia se hacía en especie –zapatos, vidrio o azúcar–. La capacidad de los gobiernos municipales era muy limitada, y no había sistemas que operaran para transferencias de recursos para el sector carbonífero.

#### *Inestabilidad, secreto y pérdida de confianza pública en el gobierno*

Había un alto nivel de inestabilidad como resultado del vuelco en las posiciones más altas del gobierno, lo que impedía hacer reformas. Entre 1996 y 2000 Rusia tuvo

---

43 Esta parte se basa en Ghani, 2001a, 2001b. Ver también World Bank, 1996b, 1997a, 1997b, 2000d.

cinco primeros ministros, siete primeros ministros delegados que fueron también los que reunieron formalmente la Comisión Carbonífera Inter-Agencias, seis ministros de energía y cuatro líderes de la agencia carbonífera. Adicionalmente, había grandes restricciones sobre los flujos de información dentro del gobierno. Altos funcionarios tenían muy poco acceso a información, la cual tendía a ser acaparada por funcionarios de menor rango que tenían interés en el *statu quo*. La confianza en el gobierno en general, y en el sector carbonífero en particular, era extremadamente baja. De acuerdo con una entrevista de hogares de mineros en 1995, una quinta parte de las familias no confiaban en ninguna organización para distribuir dinero o asistencia. Sólo el 5% confiaba en RosUgol, menos del 3% confiaba en compañías carboníferas regionales, el 3% confiaba en el gobierno regional y el 8% confiaba en sindicatos.

## ¿Cuáles fueron los resultados de las reformas del sector carbonífero?

### *Resultados en el terreno*

- *Los subsidios al sector carbonífero decrecieron* de US\$2.760 millones en 1994 a US\$280 millones en el año 2000. La destinación de estos subsidios ha cambiado, pasando de ser un apoyo presupuestario blando para un sector improductivo, a ser un apoyo a la provisión de seguridad social y al desarrollo comunitario. (Del subsidio al carbón para el año 2000, el 31% estuvo dirigido a seguridad social).
- Durante el mismo período de seis años, *la productividad de las minas se incrementó* de 764 a 1.355 toneladas por trabajador por año –un incremento del 77%–. La imposición de fuertes limitaciones presupuestarias en el sector carbonífero creó incentivos para que los gerentes se concentraran en la productividad.
- *Mejoramiento en la provisión de seguridad social*. Todos los trabajadores despedidos de minas cerradas o aún en operación, han recibido directamente sus prestaciones completas y a tiempo, según lo verificado a través de múltiples fuentes del gobierno y a través del seguimiento de impacto social. Todos los trabajadores discapacitados de minas cerradas también han recibido sus prestaciones completas y a tiempo. La entrega de prestaciones ha permitido a los ciudadanos participar en mayor grado en la actividad económica.
- *Mejores salarios y condiciones de trabajo para los mineros del carbón*. En Siberia los salarios ahora se pagan en efectivo y alcanzan los 30.000 rublos por mes.

### *Resultados organizacionales*

- *Nuevos papeles para organizaciones existentes*. Se expandió el papel del Tesoro para convertirlo en la agencia central del nuevo sistema de responsabilidad, entrega de prestaciones sociales y manejo de subsidios. Para la entrega de pres-

taciones sociales a los mineros discapacitados, se creó un mecanismo con credibilidad: el Fondo de Seguridad Social – SIF (Social Insurance Fund) acordó entregar prestaciones sociales inicialmente del Ministerio de Energía y, a más largo plazo, de derechos recaudados de las minas de carbón. En el SIF se estableció una cultura de entrega y un patrón de predecibilidad, ya que las prestaciones se entregaban completas y a tiempo.

- *Mecanismos establecidos para la participación intragubernamental.* La Comisión Carbonífera Inter-Agencias constituye un foro para la discusión y resolución de problemas, pues reúne a todas las partes interesadas del gobierno. Un grupo interministerial para desembolsos parciales asegura que las diferentes partes interesadas hayan acometido las acciones necesarias para lograr los resultados a tiempo.

### ***Resultados institucionales***

- En todas las agencias del gobierno se crearon reglas para establecer *claros vínculos entre asignaciones y resultados*. Ahora los presupuestos enuncian claramente las categorías de subsidios, los receptores de subsidios, y los mecanismos de entrega y de rendición de cuentas.
- *Chequeos y balances entre ministerios del gobierno* están operando ahora para hacer cumplir las reglas. También están operando mecanismos para asegurar la participación de las agencias del gobierno en los procesos de reforma y toma de decisiones.
- Puesto que las nuevas reglas y resoluciones del gobierno se han traducido en acciones correspondientes, y puesto que han sido dispuestas para lograr soluciones de largo plazo para el sector carbonífero, pueden tener efectos positivos de largo plazo en la *credibilidad del Estado* al satisfacer las expectativas de los ciudadanos.
- Los nuevos mecanismos de responsabilidad o rendición de cuentas introducidos en el gobierno para la reforma del sector carbonífero también han sentado *precedentes para reformas en otros sectores* de la economía rusa.
- *Los municipios*, que inicialmente opusieron mecanismos de responsabilidad relacionados con fondos de desarrollo local, encontraron útiles los nuevos mecanismos ya que protegían a los funcionarios locales de la intensa presión ejercida por otras partes interesadas.

### **¿Qué mecanismos de responsabilidad introdujeron los Coal Secal?**

La reforma del sector carbonífero incluyó varios mecanismos importantes de responsabilidad, como correlación de procesos y correlación de partes interesadas, chequeos y balances entre ministerios para asignaciones presupuestarias y para hacer cumplir las reglas, y auditoría financiera y procesos de rendición de cuentas.

La identificación de procesos se usó para crear responsabilidad por los resultados mediante el trazado de flujos en tres áreas clave:

- Flujos de dinero relacionados con la entrega de prestaciones sociales;
- Flujos de políticas y toma de decisiones relacionados con el cierre de minas;
- Flujos de información entre ministerios y funcionarios del gobierno, y el público.

El *trazado de los flujos* de dinero asignado a seguridad social, desde la pura cima hasta los destinatarios mostró que un flujo pasaba a través de los gobiernos federal, regional y local hasta llegar a las comunidades, en tanto que otro iba del gobierno federal a la compañía nacional del carbón, luego a las compañías regionales del carbón, después a las minas y finalmente a los mineros. En cada punto del flujo, se verificó la correspondencia entre las reglas formales y las prácticas reales, lo que reveló grandes roturas. Las compañías y los gerentes de minas carboníferas tenían enorme discrecionalidad y presupuestos flexibles con escasa exigencia de responder ante los destinatarios por la entrega de fondos. Había poca predecibilidad en los flujos de dinero para seguridad social.

El *trazado de los flujos* de políticas reveló las brechas entre la intención de las políticas y la realidad. Por ejemplo, pese a que la política dictaba que 300.000 millones de rublos debían gastarse en prestaciones sociales en 1996, menos del 35% de los mineros recibieron sus fondos; aunque sólo ocho minas debían cerrarse, se cerraron 60 minas sin el debido proceso legal. La correlación entre la política enunciada y los resultados de la política mostró también incertidumbre entre los mineros con respecto a cuándo se cerrarían sus minas y a que prestaciones tenían derecho, y no había procedimientos operantes para informar a los mineros sobre sus derechos.

El *trazado de los flujos* de información mostró que funcionarios gubernamentales de bajo nivel a menudo ocultaban información a funcionarios de alto rango y que típicamente los ministros no compartían información entre ellos mismos. Por ejemplo, el ministro de Finanzas clasificaba la mayoría de la información como “secretos nacionales”. En respuesta, el Banco estableció mecanismos neutrales para recoger y analizar información de múltiples fuentes, hizo tabulación cruzada de la información para descubrir áreas de acuerdo y de desacuerdo, y aseguró la entrega oportuna de información a intervalos mensuales y trimestrales.

La *correlación de partes interesadas* también fue importante porque las partes proveyeron información crítica sobre procesos y pudieron recomendar mecanismos catalíticos para intervenciones institucionales<sup>44</sup>. Al nivel local, la *correlación de las partes interesadas* mostró que responsabilidad y transparencia eran problemáticas dada la ausencia de procedimientos presupuestarios y de rendición de cuentas. En

---

44 Intervención institucional es la que cambia las reglas del juego para alterar las relaciones entre las partes interesadas, eliminar partes interesadas o introducir nuevas. Mecanismo catalítico es el que requiere un empuje inicial para dar arranque a una reforma, pero luego continúa funcionando sin más intervención.

respuesta, se establecieron mecanismos para asegurar que todos los pagos fueran dirigidos a través del Tesoro, con el objeto de limitar la discrecionalidad de los gobiernos locales. La reforma incluyó provisiones para que el gobierno suministrara a los mineros, sus familias y sus comunidades la información adecuada y oportuna acerca del programa de reforma, su implementación, los derechos de ellos y los mecanismos de recurso legal durante la reestructuración.

La *responsabilidad horizontal* se fortaleció en la medida en que las asignaciones presupuestarias eran chequeadas por varios ministerios así como por el Banco, y se pusieron en operación reglas para procesos internos, mecanismos de supervisión y auditoría financiera. Desembolsos parciales desplazables dieron flexibilidad para reevaluar y responder a problemas imprevistos y concentró la atención de funcionarios clave del gobierno en el sector carbonífero varias veces al año.

Se crearon procesos participativos para mejorar la responsabilidad a los niveles regional, local y comunitario:

- Se desarrollaron mecanismos de asociación social que incluían diversos grupos de residentes de las regiones carboníferas, mediante el fortalecimiento de las Comisiones Carboníferas Regionales Inter-Agencias creadas entre 1994 y 1995, y la creación de comisiones en las regiones carboníferas que aún no las tenían.
- A nivel local, se creó y financió una asociación de alcaldes de ciudades mineras para reunir a los alcaldes con el fin de que discutieran los impactos de la reforma y maneras de mejorar la capacidad local.
- Se formaron comités de supervisión, incluidos los jefes de las administraciones locales y representantes de diversos grupos afectados, para planear, coordinar e implementar una estrategia local para el desarrollo, determinar la seguridad social para los trabajadores despedidos y los residentes de las comunidades mineras, y crear pautas para el desembolso de fondos para programas locales.
- También se integraron al proceso, en su calidad de partes interesadas, a trabajadores, comunidades y sindicatos. Dos sindicatos de trabajadores ganaron contratos por US\$400.000 cada uno, para promover la conciencia de los trabajadores con respecto a sus derechos y para comprometerse en programas de seguimiento.
- También a nivel local se hizo seguimiento de impacto social, para verificar y evaluar la entrega de prestaciones y el impacto de las reformas del sector carbonífero en los mineros, sus familias y las comunidades mineras. Funcionarios del gobierno federal y del Banco viajaron al campo repetidamente para reunirse directamente con los trabajadores.

#### PRÉSTAMOS PROGRAMÁTICOS PARA AJUSTE ESTRUCTURAL EN LATVIA

A finales de la década de 1990, Latvia enfrentaba las difíciles etapas finales de la transición en la cual la [falta de] eficiencia y efectividad del gobierno eran los princi-

pales impedimentos para lograr una economía de mercado completamente lista para competir y un crecimiento económico sostenido. Latvia continuaba teniendo dificultades con la privatización de las grandes empresas estatales restantes, y el sistema de administración pública del país continuaba permitiendo la corrupción generalizada. En el año 2000, el Banco Mundial dio a Latvia un Préstamo para Ajuste Estructural Programático – PSAL I de US\$40,41 millones (Programmatic Structural Adjustment Loan) para respaldar el proceso de reforma que estaba en curso en el país<sup>45</sup>. El PSAL I estaba destinado a asistir a Latvia en sus esfuerzos por mejorar la credibilidad, la eficiencia y la efectividad del sector público en la prestación de servicios públicos; apoyar el crecimiento liderado por el sector privado; fortificar la economía contra golpes externos, y preparar al país para el advenimiento de la Unión Europea mejorando el manejo del sector público y reduciendo la corrupción. Durante el período de tres años se planearon tres préstamos para ajuste estructural programático destinado a apoyar estas reformas.

## **¿Qué problemas abordó el PSAL I?**

### ***Corrupción***

Una reciente investigación del Banco clasificó a Latvia como un país con niveles medios de corrupción administrativa y elevados niveles de captura del Estado. La ineficiencia y la corrupción en la prestación de servicios públicos han minado el bienestar público y afectado desproporcionalmente a la gente más vulnerable del país, que no puede pagar alternativas del sector privado. La regulación excesiva y corrupta de la comunidad empresarial sofocó el desarrollo del sector privado, en tanto que la evasión de regulaciones mediante sobornos erosionó la seguridad en el trabajo y produjo también degradación ambiental y otros efectos negativos.

### ***Proliferación de agencias gubernamentales y falta de responsabilidad***

Durante los años 1990 el gobierno permitió la creación en masa de agencias cuasi autónomas, con insuficientes provisiones para responsabilidad y transparencia con respecto a los recursos usados y a los servicios prestados. Esto tuvo como resultado mucha informalidad, desperdicio y abuso, y fue una fuente significativa de corrupción en el sistema y de pérdida de control sobre los recursos presupuestarios. El gobierno carecía de un marco de planeación estratégica que permitiera ligar cometidos de política general, las prioridades de política de algunos ministerios y los blancos con las asignaciones presupuestarias. El sistema de pagos del sector público no era transpa-

---

45 Ver World Bank, 1996a, 1999, 2000a, 2000b, 2000c.

rente ni aseguraba igual remuneración por igual trabajo. Los gobiernos locales también carecían de mecanismos de responsabilidad adecuados.

### **¿Qué mecanismos de responsabilidad introdujo el PSAL I?**

El foco de atención del PSAL I fue el fortalecimiento de la credibilidad de las instituciones del sector público; el incremento de la capacidad del Estado para manejar eficientemente los recursos –humanos y financieros– y para prestar servicios efectivamente, y la racionalización de los límites entre los sectores público y privado. El PSAL I incluyó mecanismos para mejorar la responsabilidad tanto vertical como horizontal del gobierno de Latvia.

#### ***Responsabilidad vertical***

*Revelación de información y acceso público a la información.* En 1998, el gobierno aprobó la Ley sobre Acceso a la Información, por la cual se dispuso la apertura y revelación de información del gobierno, y en 1999 la reglamentó. No obstante, muchos funcionarios gubernamentales continúan inconscientes de las implicaciones de la ley y las regulaciones, y los ministerios aún no tienen la capacidad suficiente para responder a las solicitudes de información que hace el público<sup>46</sup>. Para atender a esta situación, el Consejo de Ministros adoptó regulaciones que estipulan más claramente la clasificación de la información y los arreglos institucionales para asegurar el acceso a la información.

Además, dentro del Ministerio de Justicia el gobierno creó una unidad que:

- Establecerá un *plan de acción* para a) crear capacidad en los organismos del sector público para responder a las solicitudes públicas de información; b) informar sobre el cumplimiento de la ley, y c) enseñar al público los procedimientos para obtener documentos del gobierno.
- Desarrollará un *sistema para el seguimiento de la implementación* de la ley, incluidos a) un mecanismo para medir la satisfacción de las solicitudes públicas de información, y b) la publicación de estas medidas en informes anuales del sector público.
- Asegurará que los *informes anuales* de los organismos del sector público incluyan información sobre a) derechos del público a la información; b) procedimientos para que el público acceda a la información, y c) medidas de satisfacción de las solicitudes públicas de información.

---

46 Sobre acceso a la información en Latvia, ver Lubbers y otros, 2001; Ericsson, 1999.

La inclusión de esta información en los informes anuales del sector público se ha institucionalizado. El Consejo de Ministros adoptó un instructivo sobre los informes anuales del sector público que exige a todas las instituciones públicas, incluidos los organismos reguladores y las inspecciones, preparar un informe anual de sus actividades, empezando en el año 2000. Para este propósito, el gobierno desarrolló pautas claras y sencillas para el contenido de los informes. Para los informes anuales futuros se exigirá concentrarse más en el desempeño. Diez organismos reguladores han implementado las exigencias para los informes, las cuales incluyen evaluación de impacto regulador, y han diseñado e iniciado un sistema para vigilar el cumplimiento de las exigencias.

*Esfuerzos anticorrupción.* En 1997 el gobierno creó un Consejo de Prevención de la Corrupción, organismo interministerial responsable del desarrollo y la implementación de un programa anticorrupción. Con el PSAL I, el gobierno nombró un jefe ejecutivo del secretariado para el Consejo de Prevención de la Corrupción y proveyó la cantidad necesaria de personal calificado y de recursos. A fin de mejorar la transparencia y responsabilidad del Consejo ante el público, se puso en vigencia una regulación para exigir al Consejo publicar el estado de todas las medidas identificadas en el programa anticorrupción. El Consejo ha establecido y publicado mecanismos de seguimiento de la corrupción y de los esfuerzos anticorrupción, y los ha aplicado en experiencias piloto, pero aún no ha podido establecer efectivamente su capacidad de seguimiento. Adicionalmente, el Consejo implementó procedimientos para que el público reporte casos de corrupción. Entre otros esfuerzos del gobierno contra la corrupción está la Ley sobre Partidos Políticos, sometida por el Consejo de Ministros a consideración del Saeima, con provisiones para transparencia, supervisión y auditoría.

La sociedad civil también ha incrementado su participación en el esfuerzo anticorrupción, particularmente en actividades de seguimiento relacionadas. Delna, la afiliada local de Transparency International, ha preparado un informe sobre los logros alcanzados como resultado del programa anticorrupción del gobierno, y también está vigilando el proceso de privatización de las grandes empresas restantes. Esta información se está dando públicamente y contribuirá al seguimiento del programa PSAL y a la preparación de reformas futuras.

*Transparencia en la reforma judicial.* Además de otras reformas judiciales, el ministro de Justicia ha escrito, en versión preliminar, instrucciones para exigir que todas las decisiones y fallos de las cortes sean publicados, y para dar más transparencia a las comunicaciones entre jueces y litigantes en casos criminales y civiles.

### ***Responsabilidad horizontal***

Responsabilidad de las agencias del gobierno. Para enfrentar el problema de la proliferación *ad hoc* de agencias públicas, sin un marco institucional de administración

pública ni un marco legislativo claramente definidos para las operaciones y el manejo financiero de la agencia, el Consejo de Ministros adoptó una moratoria en la creación de agencias del sector público. Además, la Ley sobre Agencias del Sector Público fue puesta en vigencia en marzo de 2001, y se redactó también otra ley atinente al marco institucional de la administración pública, la cual fue sometida a consideración del Saeima.

*Manejo y seguimiento del gasto público.* En marzo de 2001, el Saeima adoptó una Ley sobre Agencias del Sector Público, la cual mejorará la transparencia y responsabilidad por los recursos presupuestarios. Otra ley relacionada fue aprobada, para meter en el presupuesto todas las cuentas de instituciones con presupuesto financiado, y asegurar que todas ellas tengan cuentas exclusivamente con el Tesoro. También están en camino otras medidas para mejorar la responsabilidad en el presupuesto y el manejo de recursos, como es la propuesta de un Comité de Cuentas Públicas y un plan de acción para fortalecer las prácticas de auditoría externa. Dado que la responsabilidad es débil a los niveles tanto central como local del gobierno, el gobierno central ha propuesto procedimientos integrados de contabilidad e informes financieros para que los gobiernos locales mejoren el acceso a información acerca de su ejecución presupuestaria y su manejo de recursos.

*Transparencia y responsabilidad en el pago del servicio civil.* Aunque todavía tenga dificultades de implementación, escalonamiento y manejo del cambio, el Consejo de Ministros ha adoptado un concepto de pago para el sector público que respalda la introducción de una escala de pagos de banda ancha, transparente y uniforme, con mecanismos de evaluación del desempeño. Además se adoptó la Ley sobre Servicio Civil, para promover el desarrollo de un servicio civil profesional y leal, y que incluye provisiones para la evaluación del desempeño.

*Conflicto de intereses.* El gobierno pidió a la unidad anticorrupción del Servicio Estatal del Tesoro desarrollar pautas para identificar conflictos de intereses y casos de enriquecimiento ilícito entre los funcionarios públicos. El desarrollo de estas pautas aún está en proceso. Éstas incluirán formatos para declaraciones de ingresos y activos, y un manual sobre procesamiento y evaluación de declaraciones, así como manuales y programas de entrenamiento sobre conflictos de intereses, para empleados del sector público. Funcionarios gubernamentales clave y secretarios parlamentarios han presentado declaraciones de ingresos y activos y éstas han sido publicadas. La unidad anticorrupción también diseñó e implementó un sistema para que los funcionarios públicos reporten casos potenciales de conflicto de intereses.

## PRÉSTAMO PROGRAMÁTICO PARA REFORMA SOCIAL EN PERÚ

Se ha diseñado un Préstamo Programático para Reforma Social – PSRL (Programmatic Social Reform Loan) para apoyar el programa de reforma social a mediano plazo del

gobierno de Perú<sup>47</sup>. Su propósito es crear los cimientos para mecanismos transparentes y participativos de asignación de recursos, racionalización de gastos, implementación descentralizada y rastreo sistemático de desempeño de los programas sociales.

El primer préstamo del programa hará énfasis en la protección de gastos sociales cruciales especialmente benéficos para los pobres, durante este difícil período de ajuste fiscal y transición política. Sentará las bases para reformas de mediano plazo, incluidas las que incrementan la capacidad de dirigir al blanco y vigilar los programas de alivio de la pobreza, y las que mejoran el acceso público a información sobre gastos sociales. El segundo préstamo del programa ayudará a consolidar lo construido con el primero, concentrándose en las acciones tendientes a despolitizar la asignación y utilización de recursos, eliminar más duplicación de programas, mejorar la red de seguridad contra riesgos sociales y fortalecer el control social por parte de la sociedad civil.

### **¿Qué problemas aborda el PSRL?**

Perú no tiene una fuerte tradición de evaluación ni de transparencia en la planeación y seguimiento de programas para aliviar la pobreza. En el país pocos programas han hecho evaluaciones rigurosas de impacto y la población rara vez participa en el seguimiento del uso e impacto de los recursos públicos<sup>48</sup>. Además de esta débil tradición, la corrupción también es un problema. El colapso del gobierno de Fujimori y los alegatos de diferentes niveles de corrupción –desde el uso de fondos públicos para la financiación de campañas hasta escándalos que involucran a miembros prominentes de instituciones públicas– han tenido como resultado la demanda de mayor transparencia, generalizada en la sociedad peruana. Los esfuerzos anticorrupción se han vuelto prioritarios para el gobierno de transición.

### **Diálogos y mesas de concertación nacionales sobre pobreza**

Como preparación a la transición en el gobierno, y en respuesta a la Evaluación de Pobreza de 1997, durante cuatro años el Banco Mundial ha estado promoviendo en Perú un espacio para el diálogo, el intercambio y la asociación. A raíz de esa evaluación, la cual indicaba que la duplicidad y la carencia de sinergia entre los actores del desarrollo significaban la improbabilidad de obtener más logros en la reducción de la pobreza, el Banco sugirió el establecimiento de un foro inclusivo para el debate y la

---

47 Katherine A. Bain (LCRVP) contribuyó a esta parte. Ver World Bank, 2001a, 2001b.

48 Las pocas excepciones en evaluación son las evaluaciones anuales hechas por los beneficiarios del Fondo de Inversión y Compensación Social – Foncodes, así como las evaluaciones de impacto hechas por Foncodes, Caminos Rurales y el Proyecto Nacional para la Conservación de Cuencas y Suelos de las Hoyas Hidrográficas.

acción pluralistas. En 1998, con el consentimiento de otros donantes y finalmente del gobierno, se estableció el Diálogo Nacional sobre Pobreza. El objetivo era compartir experiencias e información y promover un mejor uso de los recursos para reducir la pobreza.

Después de tres series de diálogos temáticos descentralizados sobre pobreza, desarrollados entre 1998 y 2001, el Diálogo Nacional sobre Pobreza se convirtió en un foro pluralista institucionalizado. Durante la transición, el gobierno –reconociendo la necesidad de institucionalizar el debate público y crear en el país un sentido de pertenencia de las estrategias de desarrollo– emitió un decreto presidencial por el que se daba longevidad al foro y se promovía la descentralización de los esfuerzos a través de organismos pluralistas coordinadores denominados *mesas de concertación*. Éstas son mesas redondas para el diálogo y la colaboración, que incluyen participantes de comunidades locales, sociedad civil, gobierno local y nacional, y la comunidad de donantes. Ahora las *mesas de concertación* tienen a su cargo la planeación y el seguimiento de todos los fondos públicos asignados para reducción de la pobreza.

### **¿Qué mecanismos de responsabilidad introducirá el PSRL?**

En total, se espera que el PSRL ayude a institucionalizar procesos transparentes y participativos de asignación de recursos y de rastreo de los gastos sociales basado en el desempeño, lo que aumentará la capacidad de los peruanos pobres de ejercer influencia y tener voz en el uso de los recursos fiscales. También se espera que el PSRL fortalezca los esfuerzos anticorrupción y promueva el empoderamiento de la sociedad civil y del sector privado, a la vez que da dinamismo al papel del sector público. Las reformas contempladas en el PSRL incluyen mecanismos para mejorar la responsabilidad tanto vertical como horizontal.

#### ***Responsabilidad vertical***

*Seguimiento de las agencias y programas sociales.* El PSRL ayudará al programa de reforma a mediano plazo que tiene el gobierno, fortaleciendo la capacidad de las agencias y programas sociales para planear y presupuestar con base en resultados esperados, para vigilar la implementación y para determinar el impacto que los programas hayan tenido sobre aspectos críticos de la pobreza. Este préstamo programático ayudará a institucionalizar una cultura de evaluación, en la que los programas para aliviar la pobreza sean evaluados para apreciar su impacto sobre las condiciones de vida de los hogares pobres.

Como parte de este esfuerzo, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con participación de los jefes de programas para aliviar la pobreza, está diseñando una estrategia para asegurar que ellos hagan regularmente evaluaciones sistemáticas de

impacto. En cuanto al primer PSRL, el Ministerio ha llegado a un acuerdo con los líderes de programas sociales de primer orden –incluidos el Fondo de Inversión y Compensación Social, el Programa Nacional de Ayuda Alimentaria, Caminos Rurales, el Proyecto Nacional para la Conservación de Cuencas y Suelos de las Hoyas Hidrográficas, y el programa de electrificación rural–, sobre el desarrollo de una estrategia de seguimiento y pautas de evaluación para aquellos programas que no hayan hecho una evaluación sistemática de impacto en los dos últimos años. La Defensoría del Pueblo estará a cargo de investigar y usar recursos judiciales en el evento de abuso en programas sociales.

*Procesos participativos.* Una parte integral de la reforma contemplada en el PSRL será la participación de los ciudadanos y de la sociedad civil en los procesos de revisión y seguimiento relacionados con programas sociales. El PSRL apoyará los esfuerzos por aumentar la capacidad de las *mesas de concertación*, y estos foros ayudarán a institucionalizar la participación de la sociedad civil en el diseño, la toma de decisiones y el control de programas relacionados con la pobreza a nivel de departamento. En 2001, el 75% de los planes departamentales de desarrollo se acordaron a través de esos meses. En enero de 2001, la administración Paniagua estableció una Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, cuyo mandato es asegurar que las políticas sociales sean transparentes, eficientes y tengan impactos efectivos sobre la pobreza. Esta Mesa trabaja para institucionalizar la participación de la sociedad en el diseño, toma de decisiones y programas relacionados con el control de la pobreza.

Para el seguimiento del escrutinio público, se utiliza un sistema de tarjetas de registro, permitiendo que la evaluación pública de los servicios del gobierno haya sido monitoreada en numerosas ciudades en 2001. Fuera de esto, el 75% de los programas públicos han implementado las evaluaciones en la calidad del servicio, que incluye inversión pública. A petición del gobierno peruano, el Banco lanzó en 2001 una conferencia sobre empoderamiento y mecanismos de responsabilidad pública, para reunir la mejor práctica internacional y dar sugerencias concretas al equipo peruano.

*Esfuerzos anticorrupción, transparencia y acceso público a la información.* Una de las iniciativas clave del gobierno de transición de Perú es un programa de anticorrupción y transparencia. Una de las iniciativas clave en la transición del gobierno de Perú es el programa de anticorrupción. El primer PSRL apoyó el establecimiento de los tipos y lugares de corrupción y dio a conocer los resultados a los diferentes estamentos públicos. Para complementar estos esfuerzos, se realizó en 2001 una revisión institucional y de gobierno, que consistió en un análisis profundo de las estructuras de incentivos que han afectado el sistema actual institucional y de gobierno en Perú.

En pro de la meta de transparencia, la Defensoría del Pueblo ha acometido una campaña de información muy publicitada y establecido un mecanismo de quejas, que

incluye una línea caliente, para desalentar el uso político de los programas sociales. Numerosos organismos, incluidos la Defensoría del Pueblo, el Ejecutivo y el Ministerio de la Mujer, han adoptado resoluciones dirigidas a garantizar la neutralidad política de su personal y de los programas que ellos administran durante la transición preelectoral.

*Acceso público a la información.* Otra prioridad de las reformas contempladas en el PRSL es el incremento del acceso público a información sobre el uso que el gobierno hace de los recursos y los programas más importantes de reducción de la pobreza. El Ministerio de Finanzas ha creado un sitio en la red en febrero de 2001 sobre transparencia económica, que proporciona información mensual sobre transferencias presupuestarias a programas sociales y otros programas de desarrollo. También en cumplimiento de los puntos de referencia para el PSRL, se están publicando en la red los gastos distrito por distrito y otras transferencias hechas por cierto número de programas sociales en el año 2000. Por ejemplo, el Programa Nacional de Ayuda Alimentaria – Pronaa está publicando las transferencias hechas a cada una de las más de 15.000 dispensadoras de sopa. El gobierno ha lanzado también campañas de información para asegurarse de que el público esté informado de sus derechos como ciudadanos. Por ejemplo, una campaña explicando el derecho público a la información se hizo en 2001 por la Oficina del Defensor del Pueblo.

### ***Responsabilidad horizontal***

Para mejorar el manejo del gasto público y la responsabilidad por el mismo, el gobierno instituyó Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales y un Sistema de Administración Financiera Integrada. Los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales han introducido presupuestos basados en el desempeño, en tanto que el Sistema de Administración Financiera Integrada rastrea los ingresos y gastos públicos y provee regularmente información confiable. El sistema de administración financiera fue creado en 1999 y tiene información consolidada de ingresos y gastos de las aproximadamente 559 unidades ejecutoras de distintos ministerios a nivel provincial. Antes las unidades ejecutoras enviaban esta información al Directorio Nacional de Presupuestos Públicos, al Directorio General del Tesoro Público y al contador público Nacional. Ahora, con el Sistema de Administración Financiera Integrada, las unidades ejecutivas reciben sus transferencias mensuales del Directorio Nacional de Presupuestos Públicos y a su turno registran sus ingresos y gastos de operación, los cuales son transmitidos entonces al Ministerio de Economía y Finanzas para su verificación y aprobación. Estos sistemas han ayudado a mejorar el manejo, la transparencia y la responsabilidad financieras en general.

En enero de 2001, el Sistema de Administración Financiera Integrada se extendió a los ministerios del Interior y de Defensa, de manera que el uso que estos ministerios hacen de los fondos, que antes era información bien guardada, será rastreado por el

Ministerio de Economía y Finanzas. Esto mejorará más la transparencia y responsabilidad horizontales de los gastos sociales dentro del gobierno. El público general también tiene acceso a la información del sistema a través del sitio en la red recientemente creado sobre transparencia económica. En el momento de publicación, el SIAF no estaba accesible como debería, debido a la manera en que se presenta la información, la falta de infraestructura en sistemas a nivel provincial y el tiempo que se demora en cargar el programa. El segundo PSRL apoyará la aplicación de un sistema similar a una muestra de varios gobiernos municipales, y también el desarrollo, por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, de un plan integrado para rastrear todas las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales.

#### FUENTES Y DOCUMENTOS DE CONSULTA

- Ericsson, Fredrik. 1999. "Access to Information in Latvia: Practice, Provisions, and Proposals". (Acceso a la información en Latvia: Práctica, provisiones y propuestas). Preparado para el Banco Mundial, Washington, D.C.
- Fox, Jonathan. 2000. "Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion". (Sociedad civil y responsabilidad política: Propuestas para discusión). Documento preparado para el taller sobre Instituciones, responsabilidad y gobernación democrática en América Latina. University of Notre Dame, Kellogg Institute, 8 a 9 de mayo. Disponible: <http://www.nd.edu/~kellogg/>
- Ghani, Ashraf. 2001a. "Russia Coal Sector Reform". (Reforma del sector carbonífero en Rusia). Presentación hecha en el taller sobre Voces y escogencias a nivel macro: Participación en estrategias propias del país para la reducción de la pobreza. World Bank, Washington, D.C., 3 a 5 de abril. Disponible: [http://www.worldbank.org/participation/ghanipt\\_files/frame.htm](http://www.worldbank.org/participation/ghanipt_files/frame.htm)
- \_\_\_\_\_. 2001b. "Russia Coal SECAL". (Préstamo para ajuste del sector carbonífero en Rusia). Documento preparado para el taller sobre Voces y escogencias a nivel macro: Participación en estrategias propias del país para la reducción de la pobreza. World Bank, Washington, D.C., 3 a 5 de abril. Disponible: <http://www.worldbank.org/participation/ghanidoc.htm>
- Lubbers, Jeffrey, Vedat Milor, y Malcolm Russell-Einhorn. 2001. "Preliminary Report on the Public Sector Reform Initiative in Latvia". (Informe preliminar sobre la iniciativa de reforma del sector público en Latvia). Preparado para el Banco Mundial. Washington, D.C.
- O'Donnell, Guillermo. 2000. "Further Thoughts on Horizontal Accountability". (Reflexiones ulteriores sobre responsabilidad horizontal). Documento preparado para el taller sobre Instituciones, responsabilidad y gobernación democrática en América Latina. University of Notre Dame, Kellogg Institute, 8 a 9 de mayo. Disponible: <http://www.nd.edu/~kellogg/>
- Reinikka, Ritva. 1999. "Using Surveys for Public Sector Reform". (Uso de encuestas para reforma del sector público). PREM Note 23. World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.

- \_\_\_\_\_. 2001. "Recovery in Service Delivery: Evidence from Schools and Health Centers". (Recuperación en la prestación de servicios: Evidencias obtenidas de escuelas y centros de salud). En Ritva Reinikka y Paul Collier, eds., *Uganda's Recovery: The Role of Farms, Firms, and Government*. World Bank Regional and Sectoral Studies. Washington D.C.: The World Bank.
- Tikare, Seema, Deborah Youssef, Rita Hilton, Paula Donnelly-Roark, y Parmesh Shah. 2001. "Organizing Participatory Processes in the PRSP". (Organización de procesos participativos en el Programa de apoyo para la reducción de la pobreza). En World Bank, *Poverty Reduction Strategy Sourcebook*. Washington, D.C.: World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network. Disponible: <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm>
- World Bank. 1996a. "President's Report: Republic of Latvia Structural Adjustment Loan". (Informe Presidencial: Préstamo para ajuste estructural en la República de Latvia). Report P-7019 LV. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1996b. "President's Report: Russian Federation Coal Sector Adjustment Loan". (Informe Presidencial: Préstamo para ajuste del sector carbonífero de la Federación Rusa). Reporte P-6919-RU. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1997a. "President's Report: Russian Federation Second Coal Sector Adjustment Loan". (Informe Presidencial: Segundo préstamo para ajuste del sector carbonífero de la Federación Rusa). Reporte P-7202-RU. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1997b. "Russia Coal Sector Adjustment Loan II". (Segundo préstamo para ajuste del sector carbonífero en Rusia). Project Implementation Document 5822. Europe and Central Asia Region, Energy Sector, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Latvia Programmatic Structural Adjustment Loan". (Préstamo para ajuste estructural programático en Latvia). Project Implementation Document 8581. Europe and Central Asia Region, Public Sector Management, Privatization Sector, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000a. "Draft President's Report: Republic of Latvia Programmatic Structural Adjustment Loan". (Borrador de informe Presidencial: Préstamo para ajuste estructural programático en la República de Latvia). Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000b. "President's Report: Republic of Latvia Programmatic Structural Adjustment Loan". (Informe Presidencial: Préstamo para ajuste estructural programático en la República de Latvia). Reporte P-7352 LV. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000c. "Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy". (Reforma de instituciones públicas y fortalecimiento de la gobernación: Una estrategia del Banco Mundial). Public Sector Group, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000d. "World Bank Supports Russia's Coal and Forestry Sectors". (El Banco Mundial apoya los sectores carbonífero y forestal de Rusia). News release 2000/059/ECA, septiembre 13.
- \_\_\_\_\_. 2001a. "Peru Programmatic Social Reform Loan (PSRL)". (Préstamo programático para reforma social en Perú). Project Implementation Document 10052. Latin America and Caribbean Region, Human Development Network, Washington, D.C.

- \_\_\_\_\_. 2001b. "President's Report: Republic of Peru Programmatic Social Reform Loan". (Informe Presidencial: ). (Préstamo programático para reforma social en la República del Perú). Reporte P-7447-PE. Latin America and Caribbean Region, Bolivia, Ecuador and Peru Country Management Unit, Human Development Network, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2001c. "President's Report: Uganda Poverty Reduction Support Credit". (Informe Presidencial: Crédito de apoyo para la reducción de la pobreza en Uganda). Reporte P7442-UG. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2001d. "Uganda's Poverty Reduction Support Credit". (Crédito de apoyo para la reducción de la pobreza en Uganda). *Bank's World Today*, junio 4. Disponible: <http://ispace.worldbank.org/todayarchive/html/060401b.htm>
- \_\_\_\_\_. 2001e. "Uganda Poverty Reduction Support Credit". (Crédito de apoyo para la reducción de la pobreza en Uganda). Project Implementation Document 9653. Africa Region, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2001f. "World Bank Approves First Poverty Reduction Support Credit". (El Banco Mundial aprueba el primer crédito de apoyo para la reducción de la pobreza). News release 2001/351/AFR, junio 1. Washington, D.C.

## VI. ELABORACIÓN PARTICIPATIVA DE PRESUPUESTOS\*

La elaboración participativa de presupuestos es un proceso en el que una amplia serie de partes interesadas debate, analiza, establece prioridades y vigila decisiones acerca de los gastos e inversiones públicos. Entre las partes interesadas pueden estar el público general, grupos pobres y vulnerables, incluidas las mujeres, la sociedad civil organizada, el sector privado, asambleas o parlamentos representativos y donantes.

La elaboración participativa de presupuestos puede darse en tres etapas diferentes del manejo del gasto público<sup>49</sup>:

- *Formulación y análisis presupuestario.* Los ciudadanos participan en la asignación de presupuestos de acuerdo con prioridades que han identificado en diagnósticos participativos de pobreza; formulan presupuestos alternativos, o evalúan asignaciones propuestas en relación con los cometidos, intereses y objetivos estipulados de una política del gobierno.
- *Vigilancia y rastreo del gasto.* Los ciudadanos rastrean el gasto público para ver si es consistente con las asignaciones hechas en el presupuesto, y rastrean el flujo de fondos hacia las agencias responsables del suministro de bienes y servicios.
- *Seguimiento de la prestación de servicios públicos.* Los ciudadanos vigilan la calidad de los bienes y servicios suministrados por el gobierno en relación con los gastos hechos para esos bienes y servicios, proceso éste que es similar a las tarjetas de reporte ciudadano o tarjetas de puntaje<sup>50</sup>.

La mayor participación en la elaboración del presupuesto puede conducir a la formulación de, y a la inversión en políticas en favor de los pobres, mayor consenso societario y apoyo para difíciles reformas de política. Las experiencias en elaboración participativa de presupuestos han mostrado lazos positivos entre participación, políticas macroeconómicas sólidas y gobierno más efectivo. En cierto número de

---

\* Sección preparada por Laura Bures, con aportes de Magüi Moreno Torres (PRMPR).

49 Esta parte se basa en Tikare y otros, 2001. Ver también el sitio del Grupo Temático de Participación: <http://www.worldbank.org/participation/>

50 Para mayor información sobre las tarjetas de reporte ciudadano ver Herramientas y Prácticas xvi.

países, incluidos Irlanda, Canadá, India, Uganda, Brasil y Sudáfrica, se han utilizado procesos participativos de elaboración de presupuestos. Enseguida se describen tres ejemplos, correspondientes a la experiencia de Irlanda, Porto Alegre, en Brasil, y Sudáfrica.

#### ACUERDOS DE ASOCIACIÓN SOCIAL EN IRLANDA

Desde 1987 Irlanda ha desarrollado cinco acuerdos de “asociación social” en los que el gobierno y una serie de organizaciones de la sociedad civil se comprometen en amplias consultas sobre objetivos económicos y sociales<sup>51</sup>. La idea de asociación social se desarrolló a mediados de la década de 1980, en respuesta a la recesión (1980-87), elevada inflación, elevados endeudamiento y déficit públicos y pérdida de la base manufacturera de Irlanda. En 1986 el Consejo Nacional Económico y Social – NESC (National Economic and Social Council) empezó a facilitar consultas entre varios “socios sociales” en un proceso de aprendizaje compartido para lograr una visión general inclusiva de opciones, desafíos y transacciones socioeconómicas. El primer acuerdo (1987-90) tuvo un estrecho enfoque macroeconómico y se orientó primordialmente a la negociación de niveles salariales de los sectores público y privado, con el objetivo central de mantener disciplina financiera pública y de promover la competitividad. El proceso estimuló la creación de consenso y se concentró en torno a la necesidad del país como un todo –al cierre de cuentas de la recesión y con el objeto de cumplir las condiciones de ingreso a la EMU–, de evitar una excesiva presión inflacionaria a través de exageradas demandas fiscales al erario público. Los gremios comerciales fueron participantes claves en la negociación de niveles salariales, de impuestos y de beneficios de bienestar social.

En 1990 el NESC identificó tres elementos esenciales para un marco de política consistente dentro de una estrategia nacional: a) política macroeconómica que asegure una baja inflación y un crecimiento sostenido; b) evolución de ingresos que promueva la competitividad y maneje el conflicto respecto de la distribución; y c) cambio estructural para adaptarse a un ambiente externo cambiante. No obstante, el NESC arguye que las estrategias económicas que se están empleando para cumplir las condiciones de la EMU sólo podrían tener éxito con el consentimiento y la participación activos de los afectados por esas políticas. El Foro Nacional Económico y Social – NESF (National Economic and Social Forum) fue creado en 1993 para que abordara problemas de política social tales como la inclusión y el desempleo.

Mientras que los tres primeros acuerdos se enfocaron más estrictamente en asuntos económicos, el cuarto (1997-2000) y el quinto (2000-02) fueron más amplios en

---

51 Esta parte se basa en World Bank, 2001a y Government of Ireland, 2000.

su alcance. El último acuerdo de asociación social, “Programa para la prosperidad y la justicia”, fue lanzado en febrero del año 2000 y describe una serie comprensiva de objetivos económicos y sociales preparada a través de consultas entre el gobierno y organizaciones de la sociedad civil, de noviembre de 1999 a febrero de 2000.

### **Resultados de los acuerdos de asociación social**

La asociación social ha sido identificada como una fuerza motriz subyacente al éxito económico de Irlanda durante la última década<sup>52</sup>. Este éxito incluye varios logros:

- En 1999, Irlanda registró un superávit presupuestario de más de 1.100 millones de libras irlandesas, en contraste con su déficit de 1.400 millones de libras en 1986. Como resultado, desde 1987 los gastos en salud se han incrementado en un 150%, en educación en el 84%, y en bienestar en el 70%.
- El superávit fiscal alcanzó 747 millones de libras irlandesas en 1998, en contraste con el endeudamiento fiscal de 2.100 millones de libras diez años atrás.
- La razón nacional de deuda a PIB cayó al 52% en 1998, del 120% en 1986.
- La inflación promedio anual, que se había elevado hasta el 20% a principios de los años 1980, desde 1987 fue del 2,8%.
- Entre 1994 y 1998 se duplicó la existencia de FDI manufacturero estadounidense en Irlanda (de US\$3.800 millones a US\$8.100 millones) y una tercera parte de la inversión estadounidense en Europa está ahora en Irlanda.
- La tasa de desempleo cayó del 17,5% a menos del 5% en 12 años.
- Las tasas salariales ajustadas a la inflación se elevaron cerca del 30% durante la década de 1990 –dos y media veces el incremento para la Unión Europea y cuatro veces el de Estados Unidos.

Si bien es difícil probar una causalidad directa entre los acuerdos de asociación y el éxito de Irlanda desde finales de los años 1980, la estabilidad que ofrecen estos compromisos de política y salariales multianuales ha servido como instrumento en el posicionamiento de Irlanda como una de las economías de más rápido crecimiento en Europa –el denominado Tigre Celta o Esmeralda. A los acuerdos de asociación se les ha acreditado el facilitar la participación del país en el EMS y la EMU a través de un prudente manejo de las finanzas públicas, el mantenimiento de una baja inflación, tasas de interés bajas, tasas de cambio creíbles y mejor competitividad. Además de estos beneficios tangibles, el proceso de asociación ha creado capital y confianza sociales, pues los socios saben que tendrán que rendir cuentas por sus compromisos y que van a encontrarse de nuevo en futuras negociaciones.

---

52 Ver World Bank, 2001a. Este estudio cita opiniones y resultados extractados de McCarthy, 1999; O'Donnell, 1999, y *The Economist*, 2000, entre otros.

## Participantes y proceso de asociación social

### *Partes interesadas incluidas*

Con su base de operaciones en el departamento de Taoiseach (Primer Ministro), el NESC incluye representantes del gobierno<sup>53</sup>, gremios comerciales, organizaciones empresariales y de patronos, asociaciones de granjeros y, desde 1996, organizaciones comunitarias y de voluntarios. Hay en total 19 socios sociales, seleccionados por el gobierno para representar a los cuatro “pilares” de la sociedad irlandesa:

- *Uniones comerciales*: Congreso Irlandés de Uniones Comerciales;
- *Organizaciones empresariales y empleadoras*: Confederación Irlandesa de Empresas y Empleadores, Asociación de Pequeñas Empresas, Cámaras de Comercio de Irlanda, Federación de la Industria de la Construcción, Asociación de Exportadores Irlandeses, Confederación Irlandesa de la Industria del Turismo;
- *Organizaciones del agro*: Asociación de Granjeros Irlandeses, Asociación de Proveedores de Derivados Lácteos, Sociedad Irlandesa de Organizaciones Cooperativas, Macra Na Fierme;
- *Organizaciones comunitarias y voluntarias*: Organización Nacional Irlandesa de Desempleados, Centros del Congreso para Desempleados, La Plataforma Comunitaria, Conferencia de Religiosos de Irlanda, Consejo Nacional de Mujeres de Irlanda, Consejo Nacional de Jóvenes de Irlanda, Sociedad San Vicente de Paúl, Ayuda Protestante.

### *Proceso participativo de elaboración del presupuesto*

Si bien cada uno de los acuerdos de asociación social se ha hecho a través de un proceso ligeramente diferente, en general el proceso de acuerdo comienza con la proyección económica del Departamento de Finanzas, la cual es sometida a consideración del NESC. Durante un período de un año el NESC discute con expertos los aspectos y parámetros incluidos en la proyección y, con elementos de otros informes sobre aspectos de desempeño socioeconómico, elabora un informe sobre estrategia que se convierte en el documento de base para la discusión. Luego, una consulta formal entre el gobierno y las partes interesadas durante un período de tres o cuatro meses genera un nuevo acuerdo que es una compilación de “marcos operativos” aprobados.

El gobierno constituye el foro en el que tiene lugar el proceso de asociación social. Invita a los participantes y establece los límites dentro de los cuales operan las estructuras de asociación. Asimismo, sirve como facilitador de las negociaciones. A

---

53 Secretarios generales de cinco departamentos clave y expertos independientes nombrados por el gobierno.

diferencia de la interacción bilateral, el proceso de consulta que envuelve diversos grupos con diferentes intereses permite a cada partido presentar su posición, escuchar las de los otros y ajustar su perspectiva. La asociación social en Irlanda se ha calificado como un ejercicio de negociación multipartita; no obstante, en muchos sentidos es un esfuerzo concienzudo de amplia participación de todas las partes interesadas, porque los socios no sólo influyen en el resultado del acuerdo sino que además están obligados a cumplir su parte de los compromisos adquiridos en las negociaciones. Así, tanto el gobierno como los socios son responsables del acuerdo.

#### ELABORACIÓN PARTICIPATIVA DE PRESUPUESTOS EN PORTO ALEGRE, BRASIL

Empezando a finales de la década de 1980, el Partido de los Trabajadores de Brasil buscó estimular la democracia mediante la administración popular del gobierno<sup>54</sup>. Después de ganar varias elecciones municipales en 1989, el Partido, a través de la Alcaldía, inició un experimento consistente en comprometer a un amplio espectro de ciudadanos en la formulación de presupuestos municipales. El proceso de elaboración participativa del presupuesto puesto en operación en Porto Alegre implica reunir ciudadanos de diferentes áreas y diferentes grupos de interés, para definir las prioridades de gastos e inversiones para el presupuesto gubernamental basados en criterios aceptados por la comunidad. El proceso incluye también seguimiento ciudadano para determinar si el presupuesto del año anterior se ha ejecutado o no de acuerdo con la política.

### **Resultado de la elaboración participativa del presupuesto en Porto Alegre**

#### *Resultados sobre el terreno*

Hasta 1989, las finanzas de Porto Alegre sufrieron los efectos de la desindustrialización, la inmigración, el endeudamiento y una base de ingresos deficiente. Desde la introducción de la elaboración participativa del presupuesto y las reformas fiscales de primer orden que se acometieron entre 1989 y 1991, las finanzas y el desarrollo de Porto Alegre han tenido significativas mejoras. Entre los logros alcanzados entre 1989 y 1996 están:

- Un incremento en el porcentaje de hogares con acceso a servicios de agua, del 80% al 98%;
- Un incremento en el porcentaje de la población servida por el sistema municipal de alcantarillado, del 46% al 85%;

---

54 Esta sección se basa en World Bank, 2001b; MOST Clearinghouse, 2001; Santos, 1998; Avritzer, 2000; Baiocchi, 1999.

- La duplicación del número de niños matriculados en escuelas públicas;
- Treinta kilómetros anuales de carretera pavimentada;
- Un incremento del 50% en los ingresos fiscales, como resultado de la mayor transparencia en las tasas y pagos de los impuestos recibidos, lo cual ha estimulado el pago de impuestos.

Mucho del crédito por estas mejoras se le dio al proceso de elaboración participativa del presupuesto. Por tres veces consecutivas, un periódico empresarial importante nominó a Porto Alegre como la ciudad brasileña con mejor calidad de vida.

### ***Incremento de la participación***

En Porto Alegre, el número de participantes involucrados en el proceso presupuestario participativo creció de menos de 1.000 en 1990 a más de 14.000 en 1996. Incluyendo las consultas informales, pueden haber participado unas 100.000 personas en estos procesos participativos, casi el 8% de la población de la ciudad. El 60% de los ciudadanos de todo el estado eran conscientes del proceso participativo de elaboración del presupuesto. En todo Brasil más de 80 ciudades están siguiendo ahora el modelo de Porto Alegre.

### **Proceso participativo de elaboración del presupuesto y mecanismos institucionales**

En el gobierno municipal de Porto Alegre, la Alcaldía sirve como el Ejecutivo y la Cámara de Diputados como la legislatura. Las municipalidades tienen considerable autonomía sobre sus ingresos –obtenidos de impuestos locales, tarifas y transferencias federales– y sobre sus gastos. El Ejecutivo prepara el presupuesto el cual es luego ratificado por la Cámara.

Dentro de la Alcaldía dos instituciones manejan las consultas presupuestarias con los residentes de la ciudad: la Oficina de Planeación – Gaplan, y la Coordinación de Relaciones con las Comunidades – CRC. La CRC trabaja a través de coordinadores regionales con líderes comunitarios, para establecer asambleas de discusión y para juntar las demandas comunitarias. Gaplan concilia las demandas ciudadanas con la viabilidad técnica y económica.

La ciudad está dividida en 16 zonas, y los asuntos de política están agrupados en cinco áreas generales: transporte; educación; recreación y cultura; salud y bienestar social; desarrollo económico y tributación. Por cada zona hay dos rondas de sesiones plenarias al año sobre cada área, para discutir las prioridades de los ciudadanos. Después de estas sesiones menores, anualmente se celebran dos asambleas masivas, una para hacer seguimiento al gasto del año anterior en relación con las asignaciones presupuestarias, y otra para identificar prioridades y elegir representantes.

Los ciudadanos se reúnen en marzo, antes de la primera ronda de asambleas formales, para recoger solicitudes y preocupaciones individuales y para movilizar a la comunidad a que elija delegados zonales. La municipalidad no participa en estas discusiones intracomunitarias. La primera ronda de reuniones entre ciudadanos y el alcalde se desarrolla en abril, y su objeto es revisar los planes de inversión del año anterior, discutir nuevas propuestas y elegir gente para los foros de delegados para las deliberaciones subsiguientes.

Entre la primera y la segunda rondas (entre marzo y junio), se llevan a cabo reuniones informales de preparación con diversas organizaciones comunitarias (uniones, cooperativas, clubes de madres) para discutir demandas en diferentes sectores. Las demandas son calificadas en una escala ascendente de 1 a 5, y luego son agregadas por el Ejecutivo sumándoles los puntos ganados con base en otros dos criterios: necesidad en términos de qué tanto acceso ha tenido una zona a un determinado servicio, y tamaño de la población.

La segunda ronda se celebra en julio, cuando de cada una de las 16 zonas se eligen dos consejeros municipales, y de cada una de las cinco áreas de política otros dos, además de un miembro del gremio de servidores civiles y uno de una organización sombrilla de las comunidades de la zona. Estos consejeros constituyen un Consejo de Elaboración Participativa del Presupuesto – COP, de 44, miembros que sirve como principal institución participativa.

Los consejeros luego se familiarizan con el estado de las finanzas municipales, debaten criterios para la asignación de recursos, discuten las demandas de sus representados y revisan la propuesta presupuestaria preparada por Gaplan y el gabinete del alcalde. Para estos propósitos, el COP convoca a reuniones semanales hasta el final de septiembre, cuando se somete a consideración de la legislatura una propuesta final de presupuesto. De septiembre a diciembre el COP sigue los debates de la Cámara y hace cabildeo en la legislatura, en tanto que trabaja sobre un plan de inversión que plantea asignaciones para obras públicas específicas por zona. El alcalde impulsa el proceso del COP coordinando reuniones, fijando la agenda y presentando información antes de abrir el foro para la negociación con los consejeros. Al final, los recursos se reparten mediante un sistema de ponderación que combina las preferencias de los ciudadanos con el criterio cuantitativo.

### **Iniciativa Presupuestaria de la Mujer en Sudáfrica**

Idasa es una ONG independiente dedicada a promover la democracia sostenible en Sudáfrica<sup>55</sup>. Esta ONG fue fundada en la década de 1980 como Instituto para

---

55 Visitar el sitio del Servicio de Información Presupuestaria de Idasa en [www.idasa.org.za/bis/](http://www.idasa.org.za/bis/). Ver también el sitio del Proyecto Presupuestario Internacional del Centro de Prioridades Presupuestarias y de Política en [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org). La información de esta parte también se basa en Krafchik, 2001.

una Alternativa Democrática en Sudáfrica – Idasa (Institute for a Democratic Alternative in South Africa), para apoyar la democracia y abordar el problema de polarización de negros y blancos en el país. A raíz de las elecciones de 1994, la organización cambió su nombre por el de Instituto para la Democracia en Sudáfrica y creó un servicio de información presupuestaria – BIS (Budget Information Service) para analizar cómo afectan la asignación y uso de los recursos públicos a los pobres del país. El BIS abordó también el problema del deficiente flujo de información entre el gobierno y los ciudadanos y buscó mejorar la participación del Parlamento y de la sociedad civil en la planeación presupuestaria. Un área particular de interés tanto para Idasa como para el BIS fue la posición de mujeres, niños y discapacitados, quienes constituyen una gran proporción de la gente pobre y vulnerable de Sudáfrica.

En 1995 el BIS convocó a un pequeño grupo de individuos interesados para discutir la posibilidad de crear una iniciativa presupuestaria de la mujer sudafricana. Con el apoyo de nuevos parlamentarios, la Iniciativa Presupuestaria de la Mujer se creó como un proyecto conjunto del BIS, el Comité Parlamentario de Calidad de Vida y Status de la Mujer, y la Agencia Comunitaria para la Consulta Social. La Iniciativa se dio a la tarea de analizar el presupuesto del país con respecto a su impacto diferencial sobre mujeres y sobre hombres. Analizar el presupuesto a través de una “lente de género” es, en esencia, una auditoría de género que examina si el gasto público es asignado de maneras que promuevan o que impidan patrones de ingresos y uso de recursos que sean equitativos en términos de género.

### **Resultados de la iniciativa presupuestaria de la mujer**

La Iniciativa Presupuestaria de la Mujer ha conducido a un ejercicio presupuestario de género que opera dentro del gobierno sudafricano, y a la producción de un manual de presupuesto centrado en el género para uso de los funcionarios gubernamentales. Esta iniciativa ha inspirado también análisis similares de desagregación acerca del impacto del presupuesto sobre otros grupos de interés tales como los campesinos, los pobres, la gente con discapacidades y los niños. La Iniciativa Presupuestaria de la Mujer y proyectos derivados de la misma han tenido éxito en la expansión de sus redes de trabajo, y la participación de investigadores de proyectos en trabajo clave de política presupuestaria pública es testimonio de su impacto en la formación de la política nacional. El éxito de la iniciativa ha llevado a la adaptación de su trabajo de análisis y defensa de género en otras partes de África, particularmente en Uganda.

## **Proceso, mecanismos institucionales y participantes**

### ***Desarrollo del proceso presupuestario de la mujer***

La Iniciativa Presupuestaria de la Mujer comenzó por el análisis del presupuesto sudafricano desde afuera del gobierno. Examinó si el presupuesto consideraba las necesidades de la mujer y si les asignaba una provisión adecuada (financiera o de otro tipo) para implementar las políticas sensibles al género. También identificó indicadores para medir si los recursos se usaban efectivamente para llegar a los blancos y a las metas propuestos. La Iniciativa Presupuestaria de la Mujer atendía tanto a los ingresos como a los gastos, teniendo en cuenta los limitados recursos financieros disponibles. En áreas en las que el análisis revelaba la necesidad de una mayor asignación presupuestaria, identificó ahorros potenciales que pudieran hacerse reduciendo el gasto en áreas identificadas como contrarias a la equidad de género.

Al cabo de un año se lanzó una iniciativa paralela para el análisis de género del presupuesto dentro del gobierno. El Comité Selectivo de Finanzas instituyó audiencias especiales sobre la mujer e invitó a la Iniciativa Presupuestaria de la Mujer y otras organizaciones a hacer sus presentaciones. Tres días antes del Día del Presupuesto se lanzó la investigación de análisis de género, la cual fue presentada a partes interesadas claves, incluidos parlamentarios, ONG, los medios y otros, a través de presentaciones plenarias y discusiones de grupo sobre resultados sectoriales.

### ***Difusión de la información***

Desde 1998, el análisis desarrollado por la Iniciativa Presupuestaria de la Mujer ha sido difundido mediante materiales escritos en lengua accesible, popular, incluidas traducciones simplificadas de secciones clave. También se han desarrollado materiales para talleres y eventos de entrenamiento.

### ***Participantes en el proceso Presupuestario de la Mujer***

El análisis del Presupuesto de la Mujer lo acometen investigadores de una serie de ONG e instituciones académicas, los cuales son elegidos por su experticia en sectores particulares y en asuntos de género. Un grupo de referencia que incluye parlamentarios, funcionarios del gobierno, miembros de ONG y expertos sectoriales, apoya a los investigadores. El grupo de referencia cambia anualmente con el objeto de aprovechar el rango más amplio posible de experiencia y de incrementar la participación en la Iniciativa.

Para el éxito de la Iniciativa Presupuestaria de la Mujer han sido decisivos los papeles y relaciones de los involucrados:

- *Las ONG* brindan la experticia y el tiempo de personal requeridos para recoger información y producir un análisis.
- *Los parlamentarios* dan acceso a información, mantienen la atención en los asuntos políticos sobresalientes, y actúan como abogados en el gobierno.
- *El gobierno* proporciona el nexo crucial con la política. También se espera de él que provea información sobre sus actividades y que reporte sus metas y las dificultades que enfrenta para alcanzarlas.

### ***Punto focal del Presupuesto de la Mujer***

El primer Presupuesto de la Mujer se produjo en marzo de 1996, unos pocos días antes de la publicación del presupuesto nacional. Aquél evaluaba los rubros del presupuesto nacional en seis sectores: bienestar, vivienda, educación, comercio e industria, fuerza laboral, y el Programa de Reconstrucción y Desarrollo. También abordaba dos temas presupuestarios de corte transversal: servicio público y tributación, y el perfil socioeconómico de la mujer sudafricana.

La Iniciativa publicó su segundo Presupuesto de la Mujer en la segunda mitad de 1997. Éste trataba sobre metodología, reforma presupuestaria, justicia, seguridad física y seguridad social, servicio correccional, energía, asuntos internos y asuntos extranjeros, transporte, asuntos de tierras y agricultura, y salud.

El tercer Presupuesto de la Mujer, publicado en agosto de 1998, fue de gran envergadura, incluida la elaboración de presupuesto sobre finanzas, obras públicas, empresas y comunicaciones públicas, artes, cultura, ciencia y tecnología, desarrollo constitucional, defensa, asuntos de aguas y forestación, asuntos ambientales y turismo, y Parlamento.

En el cuarto Presupuesto de la Mujer, de 1999, se aplicó metodología con impacto de género a tres nuevas áreas: presupuestos gubernamentales locales, creación de empleo y financiación del sector público por donantes extranjeros.

### **FUENTES Y DOCUMENTOS DE CONSULTA**

- Avritzer, L. 2000. "Public Deliberation at the Local Level: Participatory Budgeting in Brazil". (Deliberación pública a nivel local: Elaboración participativa del presupuesto en Brasil). Documento presentado en la Conferencia sobre Experimentos para la democracia deliberativa. Madison, Wisconsin, enero 13-16.
- Baiocchi, G. 1999. "Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory". (Participación, activismo y política: Experimento y teoría democrática deliberativa de Porto Alegre). Borrador. Madison, Wisconsin. Disponible: <http://www.archonfung.net/papers/Baiocchi.pdf>
- Government of Ireland. 2000. "Programme for Prosperity and Fairness". (Programa para la prosperidad y la justicia). Department of the Taoiseach. Disponible: [ww.irlgov.ie/](http://www.irlgov.ie/)

- taoiseach/publication/prosperityandfairness *The Economist*. 2000. "Hot and Sticky in Ireland". (Caliente y pegajoso en Irlanda). 29 de julio.
- Krafchik, Warren. 2001. "Institute for Democracy in South Africa: Budget Information Service". (Instituto para la democracia en Sudáfrica: Servicio de información presupuestaria). Presentación hecha en el taller sobre Responsabilidad de las instituciones públicas ante los pobres: Enfoques participativos del manejo del gasto público. World Bank, Washington, D.C., 21 de mayo.
- McCarthy, Dermot. 1999. "Building a Partnership". (Creando una sociedad). En B. Reynolds and S. Healy, eds., *Social Partnership in a New Century*. Dublin: Conference of Religious of Ireland Justice Commission.
- MOST Clearinghouse. 2001. "The Experience of the Participative Budget in Porto Alegre, Brazil". (La experiencia del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil). United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Management of Social Transformations Programme. Disponible: <http://www.unesco.org/most/southa13.htm>
- O'Donnell, Rory. 2000. "Social Partnership: Principles, Institutions and Interpretations". (Asociación social: Principios, instituciones e interpretaciones). *EIRI Review* (Noviembre/Diciembre).
- Santos, B. De Sousa. 1998. "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Towards a Redistributive Democracy". (Elaboración participativa del presupuesto en Porto Alegre: Hacia una democracia redistributiva). *Politics and Society* 26 (4): 461-510.
- Tikare, Seema, Deborah Youssef, Rita Hilton, Paula Donnelly-Roark, y Parmesh Shah. 2001. "Organizing Participatory Processes in the PRSP". (Organización de procesos participativos en el Programa de apoyo para la reducción de la pobreza). En World Bank, *Poverty Reduction Strategy Sourcebook*. Washington, D.C.: World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network. Disponible: <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm>
- World Bank.. 2001a. "Case Study 1: Ireland, Participation in Macroeconomic Policy Making and Reform". (Estudio de caso 1: Participación en la formulación de la política y en la reforma macroeconómicas en Irlanda). Participation Thematic Group, Social Development Department, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2001b. "Case Study 2: Porto Alegre, Brazil, Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management". (Estudio de caso 2: Enfoques participativos en la elaboración del presupuesto y el manejo del gasto público en Porto Alegre, Brasil). Participation Thematic Group, Social Development Department, Washington, D.C.



## VII. REVELACIÓN DE INFORMACIÓN\*

Los ciudadanos informados pueden aprovechar oportunidades, acceder a servicios, negociar mejores términos para ellos cara a cara con el gobierno y el sector privado, ejercer sus derechos, y hacer que los actores estatales y no estatales respondan. La revelación de información sobre el desempeño de las instituciones públicas promueve la transparencia en el gobierno, los servicios públicos y el sector privado. Hay que institucionalizar reglas de revelación de información con la ayuda de leyes concernientes a los derechos a la información y a la libertad de prensa. La difusión de ésta y otra información de manera oportuna, en formatos que sean apropiados y fácilmente entendidos, constituye la base para el surgimiento de la participación cívica informada.

Muchos proyectos de inversión y de reforma institucional subestiman y subinvierten en revelación y difusión de la información; sin embargo en este campo se están haciendo esfuerzos importantes e innovadores. Esta sección destaca las siguientes iniciativas:

- Ley de Libertad de Información en Rumania;
- Programa de Control, Evaluación y Calificación de la Polución en Indonesia;
- Auditoría de desempeño público en el Sistema Metropolitano de Acueducto y Alcantarillado de Manila;
- Prácticas de revelación y difusión de la información en el Programa de Desarrollo de Kecamatans, en Indonesia;
- Revelación de información del sector privado: el caso de Nike en Vietnam.

### LEY DE LIBERTAD DE INFORMACIÓN EN RUMANIA

En 1999-2000, la Sociedad Académica Rumana llevó a cabo encuestas de opinión pública sobre corrupción en Rumania, Bulgaria y Eslovaquia<sup>56</sup>. Las encuestas mostraron que la corrupción era un problema generalizado en los tres países. Además, revelaron que en Rumania ni los medios ni la gente (especialmente los pobres) tenían

---

\* Sección preparada por Laura Bures (PRMPR).

56 Esta parte se basa en Mungiu-Pippidi, 2001a, 2001b; Government of Romania, sin fecha.

acceso a información del gobierno. En respuesta, la Sociedad creó en la propia Rumania una coalición doméstica de ONG, medios y organizaciones políticas para presentar un proyecto de ley sobre libertad de información – FOIA (Freedom of Information Act).

La coalición se reunió rápidamente ya que la Sociedad envió un mensaje electrónico a la comunidad de ONG, convocando a una reunión de emergencia sobre la FOIA. Además publicó amplia e inmediatamente documentos de trabajo sobre leyes de libertad de información en general y sus recomendaciones para una FOIA rumana. La convocatoria a la reunión de la coalición y la publicación de los documentos relacionados se produjeron en una apretada ventana durante cinco días, con el objeto de darle visibilidad e impulso al proyecto.

En enero de 2001, la coalición consiguió que todos los puntos esenciales de su propuesta incluidos en la FOIA fueran avalados por el nuevo gobierno y por la oposición política. En octubre de 2001 la ley fue oficialmente sancionada y publicada, y su implementación quedó fijada para diciembre de 2001.

### **Provisiones de la Ley de Libertad de Información**

La FOIA exige la regulación del acceso a la información pública y una transformación radical de la cultura administrativa de Rumania. Por esta ley, a todas las agencias públicas se les exigirá establecer una oficina de relaciones e información pública, responsable de acopiar y publicar documentos oficiales especificados por la misma ley, de manera oportuna y en un formato amable para el usuario. Los documentos oficiales incluyen organigramas, presupuestos por programas, decisiones de política, reglamentación interna, y registros de compras y contratos. Las oficinas del gobierno tendrán que proveer un informe completo de actividades del año anterior. La FOIA establece un máximo de 24 horas para la entrega de información solicitada por los medios y de 30 días para la solicitada por los ciudadanos. La negativa a las solicitudes podrá apelarse a través de la jerarquía burocrática o de la Corte Administrativa. Ninguna información podrá ser clasificada sin una declaración pública de justificación, y el público conservará el derecho a demandar la desclasificación.

### **Proyecto piloto de Defensoría del Pueblo**

Para ayudar a la creación de capacidad de las oficinas de relaciones públicas del gobierno, la Sociedad Académica Rumana ha propuesto un proyecto piloto que emplee periodistas locales para trabajar con las oficinas de relaciones públicas y asegurar el debido proceso. Esas oficinas y los periodistas locales promoverían la transparencia a través de comunicaciones intra e interagencias dentro del gobierno, sitios en la red, boletines de noticias y emisiones y publicaciones por los medios loca-

les. El proyecto también pide a las ONG y a las organizaciones locales actuar como cuerpos de veedores, chequeando informes y radicando quejas en nombre de los ciudadanos en los primeros años de vigencia de la ley.

#### PROGRAMA DE INDONESIA PARA EL CONTROL, LA EVALUACIÓN Y LA CALIFICACIÓN DE LA CONTAMINACIÓN

A principios de los años 1990, Indonesia sufrió agudos problemas de polución y una escasez de fondos para la protección ambiental<sup>57</sup>. La Agencia para el Manejo del Impacto Ambiental de Indonesia – Bapedal encontró que su limitada capacidad de seguimiento y ejecución era insuficiente para combatir efectivamente la polución industrial. En respuesta, en 1993 el diputado para el control de la polución Nabel Makarim, empezó a desarrollar el Programa para el Control, la Evaluación y la Calificación de la Polución – Proper (Program for Pollution Control, Evaluation and Rating). Con apoyo del Banco Mundial, en 1995 Proper fue presentado al público.

#### **Cómo funciona el Proper**

El sistema Proper fue diseñado para recibir de las fábricas información sobre polución, analizar y calificar su desempeño ambiental y difundir esta información al público. El raciocinio era que el hecho de proveer información sobre polución de manera que pudieran entenderla no especialistas, explotaría el creciente poder de los medios y de la opinión pública para promover una industria más limpia. Bapedal esperaba que las calificaciones de desempeño ambiental estimularan a las comunidades a unirse a los esfuerzos para presionar a las fábricas locales a hacer mejoras, y que provocaran que los mercados financieros reaccionaran negativamente frente a las compañías con baja calificación. La intención del Proper era producir una atención negativa hacia los grandes contaminadores y el reconocimiento del buen desempeño ambiental, de tal manera que se diera un incentivo a las fábricas para operar de manera más limpia que la exigida por las normas ambientales.

El Proper surgió del creciente reconocimiento internacional de la revelación de información al público como herramienta para una mayor transparencia y responsabilidad de las instituciones públicas. El programa funcionó como una auditoría del desempeño público, revelando indicadores de desempeño a fin de crear incentivos para un mejor desempeño. Si bien las auditorías de desempeño público habitualmente se concentran en mejorar el desempeño del sector público, programas similares pueden promover mejoras en entidades privadas cuya actividad, a falta de tales progra-

---

57 Esta sección se basa en Afsah, Laplante, Shaman, y Wheeler, 1997; Afsah, Laplante y Wheeler, 1997; Afsah y otros, 1996.

mas, implicaría costosos mecanismos de imposición de la ley, o procesos legales. En esfuerzos de esa naturaleza, la calidad de la información usada para evaluar el desempeño es de crucial importancia.

### *Sistema de calificación*

Badepal decidió centrarse primero en la polución del agua, debido a que la Agencia ya tenía datos sobre el cumplimiento de las normas sobre agua en las fábricas. La agencia sabía que la credibilidad del programa Proper dependería de la confiabilidad de su información, así que buscó la asistencia de la División de Medio Ambiente, Infraestructura y Agricultura del Departamento de Investigación de Políticas del Banco Mundial, para la creación de un sistema de manejo de datos. El sistema incluyó información sobre las actividades económicas, el equipo de control de emisiones y el seguimiento interno de la polución de cada fábrica. En febrero de 1995, el equipo de análisis envió cuestionarios para encuestar a 350 fábricas y complementó las encuestas con inspecciones rigurosas en el sitio. El equipo usó un modelo computarizado para traducir toda la información de una fábrica en una única calificación de desempeño.

Con base en la evaluación gubernamental del desempeño ambiental, el Proper le asignó a cada planta un color calificador (dorado, verde, azul, rojo o negro). La calificación dorada estaba reservada para las plantas cuyo desempeño con respecto a estándares ambientales era de clase mundial; la calificación azul se le daba a las fábricas que cumplían con las normas nacionales; la negra se le daba a aquellas que no hacían ningún esfuerzo por controlar la polución y que estaban causando serio daño ambiental. La verde y la roja eran calificaciones intermedias: la verde significaba que la planta era más limpia que lo exigido por las normas pero no tanto como de clase mundial, en tanto que la roja significaba que la compañía no cumplía con las normas pero tampoco era tan contaminadora como una planta con calificación negra.

### *Revelación de la información*

En la primera fase del programa se calificó el desempeño ambiental de 187 plantas, representativas de 13 provincias y 14 sectores industriales con estándares de descarga de aguas residuales. A cinco de las fábricas se les otorgó una calificación verde (a ninguna se le dio dorado), a 61 se les dio azul, 115 tuvieron rojo y 6 tuvieron calificación negra. Bajo la amenaza de revelación al público, a las plantas con calificación roja y negra se les dio hasta diciembre de 1995 para mejorar su desempeño. En ese mes comenzó la revelación completa en términos de color de calificación, nombre, ubicación, gerentes y casas matrices de las fábricas, datos estos que fueron entregados a los medios y al público. La información fue revelada gradualmente con el objeto de estimular la atención sostenida de los medios.

## Resultados del programa Proper

En junio de 1995, las plantas que no cumplían con las normas ambientales constituían el 65% del total. A raíz de la implementación del sistema de calificación del Proper, así como de la revelación de los resultados, para septiembre de 1996 el número de plantas que no cumplían las normas se había reducido al 47% del total. Adicionalmente la cantidad de firmas que cumplían con las normas se incrementó en el 50% durante este período. También el número de fábricas que entró a participar voluntariamente en el Proper se duplicó (de 11 a 23).

El Proper usó incentivos de relaciones públicas para promover un mejor desempeño ambiental. La información recogida entre los dueños de fábricas y otras evidencias sugieren que la razón principal de estas mejoras en el desempeño ambiental fue la preocupación de la gerencia de las fábricas acerca de una posible respuesta negativa de las comunidades y mercados locales a calificaciones Proper desfavorables. El programa demostró también ser el medio por el cual algunos dueños de fábricas se enteraron por primera vez del desempeño ambiental de sus plantas. Así, el Proper jugó un papel educativo e incrementó la conciencia ambiental de propietarios, gerentes y empleados de plantas, y de los ciudadanos. Asimismo, condujo a Badepal a incrementar sus inspecciones de las fábricas y a mejorar la calidad y la confiabilidad de su recolección y verificación de datos.

La información proporcionada por el sistema Proper empoderó a los ciudadanos de las comunidades locales para negociar mejores arreglos ambientales con las fábricas. También hizo posible que las firmas que obtuvieron buenas calificaciones hicieran publicidad sobre su desempeño y ganaran beneficios del mercado; permitió que los inversionistas evaluaran con mayor precisión las obligaciones ambientales, y ayudó a que los inspectores de Badepal concentraran los limitados recursos en los mayores ofensores. La propia Badepal también se volvió más transparente con el Proper y fue objeto de mayor escrutinio público. El éxito del programa inspiró además programas similares en otros sitios.

## Mejoramiento del desempeño del acueducto municipal en Manila

El sistema de auditoría del desempeño público de Manila es parte del Proyecto de Desarrollo de Distritos de Riego de Filipinas<sup>58</sup>. El proyecto piloto de aplicación de este sistema se llevó a cabo en el Sistema Metropolitano de Acueducto y Alcantarillado de Manila, que fue privatizado en 1997. La meta de introducir la auditoría era

---

58 Esta parte se basa en World Bank, 1999, 1997a, 1997b, 2001c., y Renardet S.A. y Louis Berger Group, 2001.

probar un nuevo enfoque de la provisión de información transparente sobre calidad, confiabilidad y satisfacción de servicio, a los ciudadanos y a los proveedores del servicio.

El propósito de la auditoría de desempeño público era alterar fundamentalmente la forma en que proveedores y consumidores del servicio interactúan entre ellos. Se esperaba que el proyecto encendiera el interés del sector privado por participar en contratos a largo plazo con los servicios de agua de Filipinas, los que a su vez podrían proporcionar inversión, experticia en manejo y servicio orientado al cliente, todos muy necesarios para mejorar a nivel general la provisión y cubrimiento del servicio. El énfasis de la auditoría en la transparencia también tenía la finalidad de reducir el riesgo de que la corrupción minara las normas. Las lecciones que se aprendieran habrían de usarse luego para implementar completamente el sistema en el Sistema Metropolitano de Acueducto y Alcantarillado y extenderlo a otros servicios de agua del país.

### **Problemas abordados por la auditoría de desempeño público**

En los distritos de agua y otros servicios de sanidad, los consumidores y los políticos locales tenían acceso limitado a información sobre el desempeño relativo de los servicios públicos y el alcance de las posibilidades de mejora del desempeño. Estos servicios carecían también de un marco de regulación económica bien dirigido, consistente y transparente. Más aún, a nivel local había una limitada capacidad para desarrollar propuestas para la participación del sector privado y para evaluar los méritos de propuestas no solicitadas de sistemas privados de agua y sanidad.

El marco regulativo e institucional del sector agua fue el producto de decisiones de política incremental y *ad hoc* a lo largo de muchos años, las cuales desembocaron en un alto grado de fragmentación. Múltiples instituciones tenían poder para regular en el sector agua, y sus jurisdicciones se traslapaban y no eran claras. Faltaba transparencia en el diseño y la aplicación de normas regulativas y en mecanismos para la apelación de decisiones regulativas. Como resultado, los servicios públicos carecían de señales claras acerca de los límites de desempeño aceptable; no había ningún enfoque sistemático para la protección de los consumidores contra abusos monopolistas potenciales por parte de los servicios de agua y sanidad; y el elevado grado de incertidumbre regulativa desanimaba a los inversionistas potenciales del sector privado. El Proyecto de Desarrollo de Distritos de Riego proporcionó asistencia técnica al gobierno para mejorar el marco regulativo.

### **Sistema de auditoría del desempeño público**

El componente de auditoría del desempeño del Proyecto de Desarrollo de Distritos de Riego financió asistencia técnica destinada a dirigir a nivel experimental y a pro-

bar en el campo un sistema privatizado de auditoría del desempeño público. El proyecto se basó en la idea de que la deficiente prestación de los servicios de agua y sanidad en Manila no mejoraría mientras no cambiaran los incentivos para los proveedores.

Dentro del sistema de auditoría del desempeño, auditores independientes vigilaron, evaluaron y reportaron públicamente el desempeño de dos concesionarios del Sistema Metropolitano de Acueducto y Alcantarillado, empleando un formato que el público, los medios y los líderes del Congreso podían entender fácilmente. La auditoría proveyó información oportuna y confiable que permitía a los consumidores, los líderes comunitarios y los medios hacer un seguimiento de los beneficios de privatización de los servicios metropolitanos de agua y sanidad en Manila. Adicionalmente, el reportaje consistente, preciso e independiente proporcionado por el sistema hizo que los acuerdos de concesión fueran menos propensos a litigios. El sistema permitió también que las sanciones a los concesionarios se impusieran con más facilidad, dado que las deficiencias en la calidad del servicio eran documentadas públicamente.

### ***Partes interesadas en la auditoría del desempeño público***

El sistema de auditoría del desempeño para los servicios de agua y sanidad de Manila fue diseñado para satisfacer las necesidades de varios grupos:

- *Los consumidores, los medios y los líderes comunitarios* querían un índice de desempeño sencillo y creíble para juzgar la prestación del servicio;
- *Los reguladores* necesitaban medidas de calidad del servicio para establecer incentivos apropiados para un buen desempeño;
- *Los gerentes del servicio* necesitaban información similar para la operación eficiente del servicio;
- *Las autoridades del medio ambiente* necesitaban medidas de agua residual para verificar el cumplimiento de las regulaciones.

### ***Información proporcionada por el sistema de auditoría***

La meta del sistema era proporcionar a todas las partes interesadas información apropiada, precisa y oportuna sobre la calidad y costo de los servicios de agua y sanidad. Los reportes cubrían tres aspectos de calidad del servicio para los usuarios finales en cada período facturado:

1. *Calidad del agua*: grado de contaminación química, física y bacteriológica
  - a. *Química*: tóxicos, metales pesados

- b. *Física*: sólidos suspendidos, transparencia
  - c. *Bacteriológica*: coliformes totales, coliformes fecales
2. *Confiabilidad*: disponibilidad de agua como porcentaje total del tiempo del período facturado
  3. *Presión*: Presión del flujo en la llave

En cada distrito se preparaban reportes de auditoría para los consumidores en cada período facturado. Las medidas de calidad del servicio cubrían las tres dimensiones (calidad, confiabilidad y presión del agua) y los reportes sobre descargas de agua residual cubrían únicamente las medidas de calidad del agua.

Por razones de costos, el sistema de auditoría se basa en un muestreo. El concesionario proporciona sus propias medidas en puntos clave del sistema de distribución (estaciones de bombeo, colectores, agua residual de plantas de tratamiento) por cada período facturado, en tanto que el contratista auditor selecciona al azar y reporta las medidas para una muestra de esos mismos puntos. Tanto el concesionario como el contratista auditor toman muestras al azar de un grupo significativo de hogares y empresas en cada período para establecer medidas comparables de calidad del servicio para el usuario final. Así, el muestreo al azar hecho por el contratista vigila los reportes de parte del propio concesionario. Un informe errado de un parámetro de calidad (definido como una sobreestimación estadísticamente significativa de la calidad) para un área, puede derivar en la calificación automática de insatisfactorio a la calidad del servicio para esa área, en un período especificado. La clave para el sistema está en tomar como puntos de referencia estándares aceptados, con calificaciones asignadas para grados de desviación positiva o negativa con respecto a esos puntos de referencia.

## RESULTADOS Y SEGUIMIENTO

La auditoría encontró que se había mejorado la distribución del agua desde la privatización, con 33% de los 10.000 hogares encuestados respondiendo que mejoró, 55% lo mismo, y 12% como peor. Las áreas de mejoramiento incluían poblados donde se hicieron nuevas instalaciones y se llevaron a cabo programas de mejoramiento del agua. Se encontró que la calidad del servicio necesitaba mejorarse, 50% de los *barangays* mostraron puntajes bajos. La calidad del agua fue calificada consistentemente como positiva, pero la calidad de la red (horas de servicio, por ejemplo) “necesitan mejorarse”, en 11 de las 15 áreas.

Se organizó un foro en el verano de 2001 con representantes del servicio de agua, proveedores, grupos de consumidores, ONG y gobierno para presentar los resultados, y alertar y discutir el seguimiento. La información de las encuestas dio importantes señales al gobierno y a los reguladores para traslado y mejora de políticas, y servicio

a los consumidores. Los proveedores enfatizaron que la información los dirigirá para priorizar sus limitados recursos en la solución de problemas identificados por los consumidores.

También enfatizaron que, a menos que la información generada en las encuestas sea presentada claramente de manera que el consumidor la pueda entender, se corre el riesgo de ser malinterpretada o crear falsas expectativas. El uso apropiado de instrumentos y lenguaje en la comunicación de los resultados es entonces importante. Se realizaron planes para mostrar el desempeño de los resultados a las regiones en “demostraciones en caminos”, se dispusieron los datos en una estación de trabajo “café desempeño” localizada en MWSS, en la red, en negocios concesionarios y en las áreas de oficinas.

### PROGRAMA DE DESARROLLO DE KECAMATANS

El Programa de Desarrollo de Kecamatan (KDP) es una iniciativa de empoderamiento comunitario diseñada para aliviar la pobreza en comunidades rurales y mejorar la gobernación local en Indonesia<sup>58</sup>. Se inició en agosto de 1998 como un programa a tres años, mediante un préstamo por US\$228 millones del IBRD. El programa está dirigido a los kecamatans más pobres de Indonesia y financia proyectos de desarrollo a nivel de pueblo. (Los kecamatans son el nivel subdistrital de administración en Indonesia. Cada kecamatan cubre aproximadamente 20 pueblos y una población de más de 50.000 personas). Como resultado de su exitosa implementación, se estableció una segunda fase –el Segundo Programa de Desarrollo de Kecamatan (KDP-2)– que ha de iniciarse cuando termine el KDP a tres años, a principios de 2002. Se espera que el programa reciba del Banco US\$325 millones para la segunda fase.

La meta del KDP es desarrollar formas más democráticas y participativas de gobernación local, fortaleciendo las capacidades de los kecamatans y de los pueblos y mejorando la participación de la comunidad en los proyectos de desarrollo. El programa da a los kecamatans y a los pueblos subvenciones globales para proyectos de infraestructura y actividades económicas de pequeña escala. Todas las actividades del KDP están engranadas hacia la habilitación de los pobladores para tomar sus propias decisiones acerca de las clases de proyectos que necesitan y quieren. Un aspecto al que el programa da particular énfasis es la revelación y difusión de la información.

---

58 Esta parte se basa en National Management Consultants, 2000; World Bank, 1998a, 1998b, 2000a, 2001a, 2001b; de Aenlle, 2001.

## Resultados del programa

En su primer año de implementación (1998-99) el KDP asistió a 105 distritos en 20 provincias y financió cerca de 6.000 proyectos a nivel de pueblo, incluidos vías, puentes, redes de irrigación y agua potable, y préstamos para pequeñas empresas. Para el final del segundo año (1999-2000), el proyecto llegaba a 727 kecamatans y 11.325 pueblos. A junio de 2001, de un total de 67.500 pueblos indonesios, más de 12.000 pueblos pobres habían participado en el KDP. El programa ha alcanzado una población beneficiaria de casi 10 millones de personas.

Durante los dos primeros años del proyecto, el 75% de los fondos se usó para construir infraestructura económica como vías (62%), puentes (10%), irrigación (8%), y agua potable (7%), en tanto que el 25% restante se usó para actividades económicas. La infraestructura económica con los métodos participativos del KDP ha costado hasta el 30% menos que por los métodos tradicionales usados en los mismos sitios.

Los beneficios en términos de lucha contra la pobreza han sido considerables. En una muestra de kecamatans incluidos en el primer año se encontró que el 60% de todos los participantes en las reuniones del proyecto eran pobres, y que el 40% eran mujeres. Cerca de 5 millones de personas recibieron pagos salariales en el primer año del programa. Revisiones *ex post* muestran tasas promedio de retorno de entre el 30% y el 40% para la infraestructura rural construida a través del programa, retorno que es captado casi en su totalidad por los lugareños. En el primer año el proyecto generó 4 millones de días/persona de trabajo. Debido a que el proyecto fija salarios inferiores al mínimo agrícola local, casi todos estos salarios fueron pagados a los pobres y vulnerables.

## Actividades del programa

El análisis de las actividades del KDP muestra cómo éstas están estructuradas de manera que posibilitan decisiones comunitarias informadas, la rendición de cuentas local y la inclusión, y cuentan con la gran ayuda de una estrategia bien desarrollada para la revelación y difusión de la información.

### *Arreglo institucional*

La responsabilidad del proyecto está en manos del Departamento de Asuntos Interiores. El programa opera a través de gobiernos locales elegidos, más que a través de agencias regulares, con el objeto de asumir un compromiso sistemático con la descentralización administrativa en Indonesia. La esencia de los arreglos institucionales del proyecto radica en las relaciones entre los niveles kecamatan y pueblo. Ya en cada kecamatan existía un Consejo Kecamatan de Cabezas de Pueblo (UDKP), que reunía a las cabezas de pueblo y líderes de consejos de pueblo (LKMD) de todos los

pueblos del kecamatan. Dentro del proyecto, los pueblos envían tres representantes adicionales al Consejo, dos de ellos mujeres, lo cual es considerado como una forma de introducir más transparencia y responsabilidad en los UDKP, así como más equilibrio de género.

Para elevar y fortalecer la capacidad de la comunidad, el proyecto sostiene dos facilitadores por pueblo, quienes son elegidos por el pueblo y entrenados por el proyecto, y empleados durante siete meses al año. Su papel principal es el de difundir información del proyecto a grupos del pueblo (especialmente grupos marginados), aunque en algunas áreas prestan asistencia en proyectos en desarrollo. También organizan reuniones del pueblo y del UDKP y supervisan la implementación del proyecto. Además, el proyecto sostiene a un facilitador en cada kecamatan y a otro en cada kabupaten. El facilitador del kecamatan presta asistencia en una serie de actividades tales como ayudar en el diseño de proyectos, abrir y manejar cuentas bancarias, y coordinación general. Los facilitadores ayudan a las comunidades a crear vínculos con otras organizaciones, particularmente con agencias del gobierno.

### *Identificación y diseño de proyectos*

El proceso de identificación y planeación de un proyecto de pueblo selecciona un máximo de dos proyectos. Después de que expertos locales las revisan para cerciorarse de su factibilidad técnica, las propuestas son presentadas al Consejo Kecamatan –el UDKP– para su discusión. El proyecto tiene un menú “casi abierto” (sólo se excluyen unas pocas posibilidades, tales como construcciones religiosas y proyectos ambientalmente nocivos), de manera que las decisiones sobre orden de prioridades se ven escasamente afectadas por los criterios de diseño del proyecto. Muy notablemente, el orden de prioridades de los proyectos obedece a tres criterios: impacto general, impacto sobre la pobreza y factibilidad técnica y financiera. No obstante, en la práctica estos criterios resultan muy vagos, de manera que el UDKP establece prioridades y aprueba proyectos de acuerdo con sus propios criterios.

### *Contratación, implementación y operación*

Para estimular la responsabilidad local, siempre que es posible los pueblos hacen su propia subcontratación para los proyectos. Ellos reciben dinero en efectivo del proyecto y pagan en efectivo a los contratistas. En últimas, la implementación del proyecto es responsabilidad de los pueblos, con apoyo y supervisión de los facilitadores de proyecto a los niveles de kecamatan y, en menor grado, de kabupaten. Similarmente, el Consejo del Pueblo (LKMD) vigila la implementación. El pueblo también es responsable de planear y financiar la operación y mantenimiento de las instalaciones lo cual, dependiendo del tipo de proyecto, puede hacerse en cooperación con el gobierno local.

## **Revelación y difusión de información sobre el KDP**

### ***Difusión de información***

La revelación y difusión de información acerca del KDP tiene lugar en varias formas. Generalmente, los facilitadores comparten oralmente la información en reuniones y discusiones informales, y también por escrito, a través de panfletos, afiches, manuales y carteleras informativas. Las carteleras ofrecen información relativa a los principios del KDP, así como datos sobre los tipos de proyectos que se han de financiar, costos, progreso y fechas esperadas de terminación.

A los niveles provincial, distrital y de kecamatan se desarrollan talleres para difundir información, elevar el nivel de conocimiento y generar interés en el programa. Estos talleres incluyen a líderes comunitarios, funcionarios del gobierno local, prensa local, universidades y ONG. A nivel de pueblo, la difusión de información ocurre a través de grandes reuniones del pueblo y a través de reuniones de grupos y subgrupos en las que se estimula a la gente a proponer ideas para proyectos KDP. En promedio, a las grandes reuniones del pueblo asisten de 50 a 100 habitantes, aunque en algunos sitios la asistencia frecuentemente alcanza a varios cientos de participantes.

Estos métodos de difusión de la información se complementan también con esfuerzos adicionales y únicos para compartir información sobre el KDP. En el pueblo de Pugeran del kecamatan Gondang, al este de Java, los facilitadores encontraron que eran pocos los pobladores que leían la cartelera informativa. Encontraron que era más efectivo difundir oralmente la información, especialmente antes o después de las reuniones musulmanas semanales de oración en cada barrio, y del grupo regular de desarrollo de destrezas para las mujeres. En el kecamatan Edera, en Papua, el cura párroco local se interesó mucho en el KDP y empezó a difundir información sobre el programa en sus sermones semanales. También empezó a poner carteleras de información pública en los atrios de las iglesias, dado que las carteleras informativas ubicadas en áreas públicas a menudo eran objeto de vandalismo. En el distrito Sampang del este de Java las festividades religiosas pueden durar unos cuantos meses por vez y los miembros de la comunidad no asisten a reuniones en la Alcaldía durante esas festividades. Consecuentemente, el facilitador de Camplong empezó a asistir a todas las celebraciones del pueblo y a presentar en ellas información sobre el KDP.

### ***Revelación de información para seguimiento y evaluación***

Hay varios mecanismos de seguimiento que están funcionando. A nivel de pueblo, los gobiernos del pueblo (LKMD y el líder del pueblo) vigilan los proyectos. El autoseguimiento comunitario se ve incentivado en la medida en que fallar en el cumplimien-

to de las obligaciones en un proyecto descalifica al pueblo entero para cualquier proyecto en el año siguiente. A esta regla se le da amplia publicidad, creando así fuertes presiones para la rendición de cuentas e incentivos de desempeño para el liderazgo local. A nivel de provincia, el proyecto ha empezado a contratar y a entrenar periodistas, ONG locales y universidades, como monitores independientes del proyecto. A nivel nacional se han contratado periodistas para que escriban historias sobre el proyecto y se les da entrenamiento y se les cubren costos de transporte para que visiten sitios KDP. Finalmente se llevan a cabo auditorías del proyecto al azar. Se han revelado listas anuales de los kecamatans participantes en el programa, poniéndolas en un sitio en la red, el cual tiene seguimiento por parte de varias ONG. Adicionalmente, los indicadores de desempeño del proyecto han incluido contratos con una gran cantidad de periodistas profesionales que aportan reportajes independientes sobre visitas a sitios específicos de áreas KDP.

### *Lecciones aprendidas en estrategias de información*

De acuerdo con una encuesta hecha en agosto de 2000 a 444 facilitadores de kecamatans, el 56% (de 250 kecamatans) reportaron que las carteleras de información estaban funcionando. Un cierto número de reportes han mostrado que las carteleras informativas no se han mantenido actualizadas, no son muy interesantes o no son leídas por las comunidades, en parte debido al problema de analfabetismo. Para el segundo y el tercer años del programa se han hecho esfuerzos por mejorar la información, la educación y la comunicación, difundiendo la información en estilos y formatos más a la medida de las audiencias y usuarios objetivo, especialmente miembros comunitarios de áreas KDP. El actual proyecto KDP está dirigiendo una revisión de evaluación sobre la marcha, de los medios empleados para transmitir información en los pueblos; ésta contribuirá a los planes de revelación y difusión de la información del Segundo Programa de Desarrollo de Kecamatans. El Segundo KDP incluye también un plan de acción para integrar el elemento género al programa, lo cual implica identificar formas locales, específicas y aceptables de difundir información entre las mujeres.

Para mejorar más la revelación y difusión de información en la segunda fase del programa, mucho del trabajo de los facilitadores de empoderamiento del KDP consistirá en encontrar y difundir información –sobre programas gubernamentales disponibles, estándares para proyectos, solución de problemas técnicos, y respaldo para el cumplimiento forzoso de contratos–. La información financiera de proyectos se registrará en presupuestos y registros distritales. Los kecamatans prepararán una “conferencia de rendición de cuentas” para el Parlamento Distrital, sintetizando las realizaciones y las fallas de los proyectos KDP. El seguimiento independiente a nivel de provincia, por parte de ONG y los medios, continuará y se expan-

dirá. El KDP mantendrá su respaldo a un programa agresivo de transparencia, defensa y revelación a través de los medios, el cual publicará resúmenes anuales de implementación y pondrá a disposición toda auditoría –política oficial de transparencia– y toda asistencia para la defensa comunitaria referente a la revelación de información.

## REVELACIÓN DE INFORMACIÓN DEL SECTOR PRIVADO: NIKE EN VIETNAM

Las campañas internacionales de información ligadas a las prácticas laborales y ambientales industriales, son poderosas herramientas para hacer que las corporaciones multinacionales respondan ante las comunidades locales. En el caso de un subcontratista de Nike Inc. en Vietnam, una campaña internacional de información sirvió como instrumento para mejorar prácticas laborales y ambientales<sup>60</sup>.

### **Fábrica Tae Kwang Vina**

En 1998 Nike Inc. era el líder mundial en la producción de calzado y ropa deportiva, con ventas que alcanzaban los US\$9.600 millones. La compañía también era líder en conseguir producción externa a nivel mundial y, de hecho, no era dueña de ninguna de las fábricas que producían su calzado. En Vietnam, las fábricas Nike (cinco en total) eran propiedad de subcontratistas coreanos y taiwaneses, y empleaban a 35.000 personas.

La compañía Tae Kwang Vina era una subcontratista de Nike Inc. en la provincia Dong Nai. La fábrica Tae Kwang en la ciudadela industrial Bien Hoa 2 tenía alrededor de 9.200 empleados, en su mayoría mujeres, que trabajaban once horas diarias seis días a la semana, por salarios de alrededor de US\$40 mensuales. Muchos de los trabajadores de la fábrica eran inmigrantes recientes en la provincia, y muchos habían dejado granjas para ingresar a la fábrica. Durante el verano, los trabajadores sudaban en una planta de un recinto único del tamaño de un campo de fútbol, con un calor que superaba los 100°F. Estaban expuestos a solventes y gomas tóxicos empleados en la manufactura de los zapatos Nike, lo que les causaba mareos y náuseas. Muchos trabajadores sufrían malestares respiratorios, y en las secciones más azarosas de la planta ocurrían accidentes. Además, los obreros se veían some-

---

60 Esta sección se basa en O'Rourke, próximo a salir; O'Rourke y Brown, 1999; Global Alliance for Workers and Communities, 2000. Para mayor información, ver los siguientes sitios:

<http://www.saigon.com/~nike/index.html>

<http://www.saigon.com/~nike/reports/report1.html>

<http://www.nikebiz.com/labor/index.shtml>

<http://web.mit.edu/dorourke/www/>

tidos a abuso verbal y físico de parte de los gerentes. Tae Kwang era conocido como un lugar malo para trabajar y la mayoría de los trabajadores evitaba en lo posible emplearse allí.

Los funcionarios del gobierno de Dong Nai consideraban la fábrica como “no cooperadora” y se quejaban de que sus solicitudes a Tae Kwang eran ignoradas. La regulación de compañías como esa era difícil debido al deseo vietnamita de atraer capital extranjero al tiempo que establecía políticas regulativas y efectivos mecanismos de cumplimiento forzoso. Tae Kwang había evitado el cumplimiento de las exigencias nacionales de una planta de tratamiento de aguas residuales, así como otras regulaciones ambientales. La fábrica quemaba todos los residuos de caucho de su proceso de producción para generar vapor, lo cual producía nubes de humo negro. Pese a las solicitudes del gobierno de que la planta redujera la polución, Tae Kwang compraba residuos adicionales de caucho a otras fábricas de Nike en Vietnam. Además, la compañía contrató al hijo del presidente del Partido Comunista de la provincia para que le asegurara conexiones y actuara como “solucionador de problemas” con el gobierno.

### **Dificultades en la iniciación del cambio a nivel local**

Debido a que la fábrica estaba ubicada en medio de una zona industrial, nadie vivía oficialmente cerca de ella; en consecuencia, virtualmente no había ninguna comunidad local que se quejara de los problemas. Las personas más afectadas por las prácticas de Tae Kwang eran los trabajadores y éstos tenían poco poder para influir en la compañía. El sindicato de la fábrica era controlado por la compañía y todos los representantes de los trabajadores eran elegidos por la gerencia. La comunidad circundante tenía poca capacidad, poca cohesión y pocos vínculos con actores externos. Más aún, debido a que entre los trabajadores de la fábrica eran tantos los inmigrantes recientes en la provincia y a que usualmente se quedaban allí menos de dos años, los residentes de los alrededores se sentían poco conectados con los trabajadores de Tae Kwang.

### **Revelación de información y presión externas**

Como resultado de esta situación, los esfuerzos de los funcionarios del gobierno local y de miembros de la comunidad demostraron no ser efectivos para cambiar las prácticas de Tae Kwang. Sin embargo Nike ha sido influenciado por una serie de presiones externas. Redes de ONG en Estados Unidos y Europa han tenido cierto éxito en presionar a Nike y a Tae Kwang para que mejoren las tácticas de producción. Algunos de estos esfuerzos han incluido el uso de los medios para instruir al público acerca de las condiciones en las fábricas de Nike; otros han convocado boicoteos a los

productos de la compañía y otros han hecho cabildeo en los gobiernos para forzar a Nike a cambiar. Las ONG también han prestado asistencia en la creación de capacidad y de vínculos disponibles para los trabajadores de la fábrica y los miembros de la comunidad.

Campañas activistas dirigidas a las prácticas y condiciones laborales en las fábricas de Nike han recibido atención mundial de los medios. En octubre de 1997, grupos cívicos de más de diez países organizaron protestas y campañas informativas sobre las prácticas de producción de Nike. En abril del año siguiente el esfuerzo se extendió a más ciudades de Europa y América. Atizando el fuego en estas protestas y campañas de información estuvieron: un informe televisivo de la CBS en octubre de 1996 acerca de las condiciones de trabajo en fábricas vietnamitas; la investigación y publicación subsecuente de parte de la Veeduría Laboral Vietnamita; y un informe del *New York Times* en noviembre de 1997, basado en una investigación de Dara O'Rourke para la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial – Unido y sobre una auditoría de Tae Kwang hecha por Ernst & Young, la cual se filtró al público.

Uno de los jugadores más importantes en el esfuerzo por presionar a Nike y a Tae Kwang para mejorar las prácticas laborales y ambientales fue la Veeduría Laboral Vietnamita, encabezada por Thuyen Nguyen y con base de operaciones en Washington, D.C. El señor Nguyen y la organización empezaron a hacer seguimiento a la fábrica Tae Kwang en 1996, reuniéndose con trabajadores, con ejecutivos manufactureros de calzado, funcionarios y representantes de sindicatos laborales, y expertos legales y en inversiones extranjeras. La información recolectada fue luego compartida con otras ONG laborales y ambientales, con activistas y con los medios, y fue publicada en el sitio de la Veeduría Laboral Vietnamita en la red<sup>61</sup>.

El señor Nguyen y la Veeduría Laboral Vietnamita repartieron tarjetas telefónicas prepagadas a los trabajadores de la fábrica Tae Kwang y a sus contactos en la comunidad, de manera que en caso de problemas pudieran llamar a Washington a reportarlos. Cuando tal reporte se producía, la Veeduría Laboral Vietnamita podía entonces usar sus conexiones con estaciones de los medios para atraer la atención hacia el problema. En un caso, un trabajador que estaba siendo objeto de abuso físico llamó al señor Nguyen con la tarjeta telefónica y entonces la Veeduría organizó un equipo de filmación que registrara en vídeo el abuso en Tae Kwang y distribuyera la filmación a las estaciones de televisión por cable. Las tarjetas telefónicas demostraron ser una manera muy efectiva aunque informal de obtener información sobre las fábricas, para la comunidad activista y los medios, y demostraron la rápida operación e influencia de las redes de trabajo transnacionales.

---

61 [www.saigon.com/~nike/](http://www.saigon.com/~nike/)

## **Resultados de la revelación de información y de la presión externas**

En Tae Kwang estas presiones externas han activado visitas regulares a la fábrica por parte de los inspectores laborales y ambientales de Nike, así como el seguimiento por parte de terceros pertenecientes a firmas de contadores, de salud y de seguridad. El primer blanco de estas inspecciones fue la exposición de los trabajadores a gomas y solventes tóxicos. En mayo de 1998 Nike anunció una iniciativa de primer orden para eliminar el uso de limpiadores y gomas orgánicos a base de solventes, y se comprometió a cumplir con las leyes estadounidenses sobre el sitio de trabajo en todas sus fábricas. Para diciembre de ese año las condiciones de salud y seguridad eran mucho mejores en la planta de Tae Kwang. Ahora, la presión ejercida por Nike, impulsada por la presión de ONG externas y de los medios, está produciendo un impacto mayor en la reducción de la polución del aire y los peligros del sitio de trabajo en Tae Kwang, que el logrado por los esfuerzos del gobierno y la comunidad locales.

La comunidad activista también presionó a Nike para que revelara información sobre sus operaciones y sobre la ubicación de sus fábricas, información esta que Nike nunca había soltado. Comenzando en el otoño de 1999, Nike empezó a revelar información sobre sus operaciones y fábricas como respuesta a esta presión. Asimismo, la compañía ha empezado a publicar en la red las auditorías de sus fábricas. La comunidad activista no se ha mostrado enteramente satisfecha con la revelación de estas auditorías debido a que Nike ha publicado resúmenes y no los documentos completos de auditoría; como quiera que sea, la presión ha llevado a Nike a dar grandes pasos en revelación de la información. De hecho, la compañía constituye un ejemplo de revelación y responsabilidad auto-reforzadora: en la medida en que revela información, los activistas ejercen más presión sobre la compañía para que mejore sus estándares y prácticas.

A principios de la década de 1990 Nike empezó a trabajar por el mejoramiento de sus estándares laborales y ambientales, y en 1992 creó su código de conducta. A raíz de la atención puesta en Tae Kwang y otras fábricas a mediados y finales de la misma década, Nike incrementó sus esfuerzos para vigilar las fábricas mediante inspecciones internas trimestrales hechas por personal de producción propio de la compañía (denominadas inspecciones de “Actitud de seguridad y salud de gerencia, inversión en la gente y medio ambiente” – Shape [Safety-Health-Attitude of Management-People Investment-Environment]). El seguimiento incluía también visitas e inspecciones periódicas hechas por el personal de prácticas laborales de Nike, inspecciones y pruebas a cargo de especialistas externos en salud y seguridad, y las auditorías independientes mencionadas. Nike creó “Transparencia 101”, la cual publica planes de acción e informes de progreso en el sitio de Nike en la red, en respuesta a los resultados del seguimiento externo e interno de la compañía.

Nike se ha unido a la alianza Global para Trabajadores y Comunidades (Global Alliance for Workers and Communities), la cual adelanta investigación independiente

sobre las actitudes y aspiraciones de los trabajadores de fábricas, incluidos los que trabajan en fábricas contratadas por Nike en Indonesia, Vietnam y Tailandia<sup>62</sup>. Con base en los resultados de un estudio de esa naturaleza en Indonesia, Nike ha desarrollado un plan remedial y ha comenzado a implementarlo con sus socios de la fábrica indonesia.

## FUENTES Y DOCUMENTOS DE CONSULTA

- Afsah, Shakeb, Benoit Laplante, y David Wheeler. 1996. "Controlling Industrial Pollution: A New Paradigm". (Control de la polución industrial: Un nuevo paradigma). Policy Research Working Paper 1672. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- . 1997. "Regulation in the Information Age: Indonesian Public Information Program for Environmental Management". (Regulación en la era de la información: Programa de información pública para el manejo ambiental en Indonesia). World Bank, Economics of Industrial Pollution Control Research Project, Development Economics Unit, Washington, D.C.
- Afsah, Shakeb, Benoit Laplante, David Shaman, y David Wheeler. 1997. "Creating Incentives to Control Pollution". (Creación de incentivos para controlar la polución). *DEC Notes* 31. World Bank, Washington, D.C.
- De Aenlle, Conrad. 2001. "Small Loans Go Far in Indonesia". (En Indonesia los préstamos pequeños llegan lejos). *International Herald Tribune*, mayo 8.
- Global Alliance for Workers and Communities. 2000. "Global Alliance Gives Asian Workers a Voice". (Alianza Global da voz a los trabajadores asiáticos). Press release, Septiembre 6. Disponible: [www.theglobalalliance.org/content/press2.cfm](http://www.theglobalalliance.org/content/press2.cfm)
- Government of Romania. n.d. "Law Regarding Access to Public Information". (Ley relativa al acceso a información pública). Ministry of Public Information, Bucharest.
- Mungiu-Pippidi, Alina. 2001a. "For an Institutional Approach to Post-Communism Corruption: Analysis and Policy Proposal Based on a Survey of Three Central European States: Romania, Bulgaria and Slovakia". (Por un enfoque institucional de la corrupción post-comunismo - Análisis y propuesta de política basados en un estudio de tres países de Europa Central: Rumania, Bulgaria y Eslovaquia). Documento presentado en la Conferencia de Bertelsmann sobre responsabilidad / rendición de cuentas. Bucharest, 3 a 5 de mayo.
- . 2001b. "'Selling' Good Governance: An Eastern European Experience". ('Vendiendo' buena gobernanación: Una experiencia de Europa Oriental). Presentación hecha en el Banco Mundial. Washington, D.C., mayo 23.
- National Management Consultants. 2000. "Kecamatan Development Program: Second Annual Report, 1999/2000". (Programa de desarrollo de Kecamatan: Segundo informe anual, 1999-2000). Preparado para el Secretariado Nacional del Programa (KDP). Jakarta.

---

62 Ver [www.theglobalalliance.org](http://www.theglobalalliance.org).

- O'Rourke, Dara. Próximo a salir. "Community-Driven Regulation: Towards an Improved Model of Environmental Regulation in Vietnam". (Reglamentación impulsada por la comunidad: Hacia un modelo mejorado de reglamentación ambiental en Vietnam). En Peter Evans, ed., *Livable Cities: The Politics of Urban Livelihood and Sustainability*. Berkeley: University of California Press.
- \_\_\_\_\_, y Garrett Brown. 1999. "Beginning to Just Do It: Current Workplace and Environmental Conditions at the Tae Kwang Vina Nike Shoe Factory in Vietnam". (Empezando sencillamente a hacerlo: Condiciones actuales ambientales y del sitio de trabajo en la fábrica de calzado Tae Kwang Vina Nike, en Vietnam). Disponible: [www.globalexchange.org/economy/corporations/nike/vt.html](http://www.globalexchange.org/economy/corporations/nike/vt.html)
- Renardet S.A. Consulting Engineers y Louis Berger Group, Inc. 2001. "Pilot Public Performance Assessment Project: PPA Final Stakeholders Forum". (Proyecto piloto de evaluación de desempeño público: Foro final de interesados en la evaluación de desempeño público). Informe resumido del Final Stakeholders Forum of the Pilot PPA Project, Quezon City, Filipinas, junio 15, 2001. Preparado para Republic of the Philippines, Metropolitan Waterworks and Sewerage System, Regulatory Office.
- World Bank. 1997a. "President's Report: Philippines Water Districts Development Project". (Informe Presidencial: Proyecto de desarrollo de distritos de agua en las Filipinas). Report P-7122-PH. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1997b. "Staff Appraisal Report: Philippines Water Districts Development Project". (Informe de apreciación de personal: Proyecto de desarrollo de distritos de agua en las Filipinas). Report 16526-PH. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1998a. "Indonesia Kecamatan Development Program". (Programa de desarrollo de Kecamatans, Indonesia). Project Implementation Document 6343. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1998b. "Project Appraisal Document: Kecamatan Development Project". (Documento de apreciación del Proyecto de desarrollo de Kecamatan). Report 17397-IND. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Philippines Water Districts Development Project". (Proyecto de desarrollo de distritos de agua en las Filipinas). Project Implementation Document 4903. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000. "President's Report: Kecamatan Development Project". (Informe Presidencial: Proyecto de desarrollo de Kecamatans). Report P7421-IND. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2001a. "Indonesia: Demonstrating the Impact of Community Empowerment". (Indonesia: Demostración del impacto del empoderamiento de la comunidad). *Bank's World Today*, junio 26. Disponible: <http://ispace.worldbank.org/todayarchive/html/062601b.htm>
- \_\_\_\_\_. 2001b. "Project Appraisal Document: Second Kecamatan Development Project". (Documento de apreciación del Segundo proyecto de desarrollo de Kecamatans). Report 22279-IND. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2001c. "Manila Public Performance Audit". (Auditoría del desempeño público en Manila). Seminario. Manila, 22 de febrero. Disponible como video en línea: [http://www.worldbank.org/wbi/B-SPAN/sub\\_manila.htm](http://www.worldbank.org/wbi/B-SPAN/sub_manila.htm)



## VIII. ESTRATEGIAS DE DESCENTRALIZACIÓN PARA EL EMPODERAMIENTO\*

Muchos países en todo el mundo están emprendiendo algunas formas de descentralización, reorientando las responsabilidades fiscales, políticas y administrativas hacia niveles más bajos del gobierno. La descentralización es impulsada por circunstancias únicas en cada caso. En algunos países está ligada a la reciente democratización, en tanto que en otros es activada por el fracaso del gobierno central en la provisión de servicios públicos básicos. Los cuatro elementos de empoderamiento destacados en este documento –acceso a la información, inclusión y participación, capacidad organizacional local, y responsabilidad– suelen ser componentes integrales de una descentralización satisfactoria.

En algunos países, particularmente en los de la región de Europa y Asia central, los gobiernos centrales han descentralizado responsabilidades, pasándolas a los gobiernos locales por otra razón: reducir los déficit fiscales nacionales. Al trasladar las funciones de gastos a los gobiernos locales, en tanto que retienen bases tributarias centralizadas, los gobiernos mantienen el equilibrio macroeconómico; no obstante la prestación de servicios suele decaer debido a escasez de fondos. En estos casos es improbable que la agenda de descentralización alcance beneficios, a menos que sea modificada para empoderar a los gobiernos locales mediante mayores recursos y un marco intergubernamental sólido, y empoderar al pueblo de manera que pueda hacer que su gobierno local responda.

La idea que subyace a la descentralización es que acercar la toma de decisiones al pueblo conducirá a decisiones del sector público que reflejen mejor las necesidades y prioridades locales. Esto a su vez conducirá a mayor eficiencia en el gasto público, mejor gobernación y mayor equidad. Sin embargo, estos resultados no son en modo alguno automáticos ni fáciles de alcanzar. Habitualmente los esfuerzos por descentralizar paran al nivel del gobierno local y es frecuente que no pasen del nivel provincial o estatal. Es improbable que la descentralización logre su impacto teórico a menos que se extienda hasta la base de la población, que permita aportes informados para las decisiones públicas, y que motive al gobierno local a responder a esos aportes.

---

\* Sección preparada por Jennie Litvack y Tripti Thomas (PRMPS).

Más aún, como se anota enseguida, si bien el empoderamiento puede ayudar a alcanzar beneficios de la descentralización y viceversa, estos procesos sólo son una parte de una estrategia efectiva para aliviar la pobreza. A los gobiernos centrales les queda un fuerte papel que jugar en términos de asegurar fondos e incentivos suficientes dirigidos a la pobreza, conjuntamente con un marco legal que permita a los pobres vivir de manera segura.

#### PROGRAMA LA VOZ DEL PUEBLO, EN UCRANIA

Después de décadas de control centralizado, Ucrania está explorando ahora formas en que la responsabilidad vertical de la base hacia arriba pueda mejorar la gobernación, pero con respecto a la descentralización el país ha sido vacilante. Una iniciativa piloto introducida en 1999, con el respaldo del Banco Mundial y de la Asociación Canadiense para el Desarrollo Internacional - ACIDI, busca demostrar cómo la mayor participación ciudadana a nivel municipal puede conducir a una mejor prestación de servicios y mayor satisfacción pública. Con el nombre de Programa La Voz del Pueblo, este esfuerzo responde al problema de insuficiente participación y control público en el proceso de formulación de políticas, problema que es percibido como una de las mayores limitantes para el avance de la reforma en Ucrania. El programa se está implementando en dos frentes: a) ayuda a ciudades ucranianas seleccionadas, para el mejoramiento de su prestación de servicios a hogares y empresas, y mejoramiento de su nivel de integridad en el proceso; y b) fortalecimiento de la capacidad de los funcionarios y grupos ciudadanos para interactuar entre ellos a fin de fortalecer la calidad general de la gobernación en sus ciudades.

Ternopil e Ivano-Frankivsk fueron las dos primeras ciudades ucranianas elegidas para el programa piloto. Bajo la supervisión de la ONG Centro Internacional para Estudios de Política (International Center for Policy Studies), en ambas ciudades se llevaron a cabo encuestas en los hogares, la comunidad empresarial y funcionarios públicos, para identificar los problemas claves asociados con servicios de primer orden, y para identificar las necesidades prioritarias de servicios del público. La información recogida en las encuestas, que incluía datos sobre corrupción, fue ampliamente difundida a través de los medios locales, discusiones públicas y ONG, presionando de ese modo a los líderes locales a responder a críticas específicas y a abrir canales para una mayor participación. Entre tanto, a los funcionarios y agencias municipales se les dieron asistencia y entrenamiento técnicos intensivos para fortalecer su capacidad de escuchar y responder a las demandas ciudadanas. Se introdujeron audiencias abiertas sobre presupuesto, se crearon grupos especiales para abordar los problemas más apremiantes y se establecieron juntas asesoras y grupos de trabajo comunitarios. En respuesta a la encuesta en Ternopil, se emprendió una auditoría de género sobre las políticas, prácticas y servicios de los gobiernos regional y local, para asegurar la inclusión equitativa de la mujer.

En este caso los resultados de esta mayor participación han sido muy estimulantes. Grupos comunitarios mejor informados y movilizados juegan ahora papeles activos en audiencias públicas que afectan las decisiones públicas locales esenciales. Ciertas demandas, como la de reforma de la educación pública, han surgido como prioridades para las comunidades de ciertas ciudades. En Ivano-Frankivsk se han reunido ONG, padres de familia y funcionarios de la educación para desarrollar propuestas destinadas a mejorar el sistema educativo local. Una innovación interesante ha sido la creación de “centros de servicio”, establecimientos en los que los ciudadanos pueden pagar de una sola vez todos los servicios municipales y en los que pronto podrán radicar quejas y verificar las respuestas a las mismas. Como resultado de las amplias consultas en torno de la auditoría de género, han surgido agrupaciones comunitarias que se concentran en asuntos tales como la salud de la mujer. Otros grupos ciudadanos de trabajo se han formado en torno a preocupaciones sectoriales tales como el desarrollo de vivienda y el empresarial. También se está impulsando la capacidad de las ONG para despertar conciencia, facilitar audiencias públicas, hacer seguimiento y participar en la prestación de servicios.

El programa se ha apoyado fuertemente en la participación y compromiso de los alcaldes de las ciudades y de los funcionarios locales. De hecho, fue su interés y compromiso inicial lo que decidió la elección de Ternopil e Ivano-Frankivsk como las primeras ciudades piloto. Estos funcionarios están ahora altamente motivados para responder a la voz ciudadana cuya expresión es una novedad. Como parte del programa, en ambas ciudades se llevará a cabo una segunda ronda de encuestas para medir cambios en la satisfacción ciudadana con el sector público. En Ivano-Frankivsk se tienen planeadas encuestas bimensuales para determinados servicios. Se espera que la satisfacción ciudadana afecte los resultados de las elecciones de alcalde el próximo año.

También se espera que los alcaldes de otras ciudades de Ucrania sean sometidos a los estándares fijados en Ternopil e Ivano-Frankivsk. En el verano de 2001, dos ciudades más, Kupinsk y Chuguev, han sido elegidas como las siguientes ciudades piloto y pronto estarán iniciando las entrevistas a las bases. Los modelos desarrollados a partir de estas cuatro experiencias piloto serán usados como base para seguir expandiendo el programa a ciudades ucranianas interesadas y para demostrarle al gobierno central los méritos potenciales de la descentralización hacia gobiernos locales participativos.

#### GUINEA: INVERSIÓN EN EL GOBIERNO RURAL PARA MEJORAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Los campesinos de Guinea representan el 70% de la población del país y cerca del 87% de los pobres, situación ésta exacerbada por un cuarto de siglo de mando y

control dictatorial, entre 1958 y 1984<sup>63</sup>. Pese a los cambios políticos de 1984, que enfatizaron la descentralización y establecieron 33 comunidades de desarrollo urbano y 303 de desarrollo rural (CRD), la década siguiente mostró pocos logros sobre la pobreza rural. La participación de los ciudadanos campesinos, así como el suministro de servicios a sus localidades seguían siendo bajos. A mediados de los años 1990 el gobierno reanudó su compromiso con el alivio de la pobreza y llevó a cabo un amplio esfuerzo de planeación estratégica participativa, de la base hacia arriba. Representantes de la sociedad civil de todas partes del país participaron en estas consultas y ayudaron a incluir las siguientes prioridades en la agenda del país: desarrollo rural, educación básica, servicios primarios de salud, emprendimiento local y buena gobernanación.

A continuación de estas consultas, el Banco preparó en 1999 dos préstamos complementarios para Programas Adaptables para 5 años, destinados a respaldar al gobierno en su programa de reforma: Programa de Apoyo a la Comunidad Campesina, para comprometer directamente a las comunidades locales (US\$22 millones), y un Proyecto de Creación de Capacidad para la Prestación de Servicios (US\$19 millones), para mejorar la capacidad del sector público (a nivel tanto de prefectura como nacional) para responder a estas comunidades. Los componentes de ambos programas están dirigidos a ampliar y fortalecer el impacto de la descentralización fiscal, administrativa y política, transfiriendo responsabilidades, capacidad y responsabilidad por la prestación de servicios a los gobiernos locales y a las comunidades.

La combinación de estos dos esfuerzos constituye un enfoque vertical de doble vía, de la base a la cima y de la cima a la base, que es el alma del empoderamiento sostenible y significativo a través de la descentralización. La estrategia de la base a la cima conlleva la promoción de la participación activa de los beneficiarios en la escogencia y prestación de los servicios necesarios. Para este fin el proyecto incluye un extenso programa de información pública, así como el establecimiento de sistemas de gerencia e información administrativa y financiera a los niveles de prefectura y comunitario, para asegurar el uso transparente de los recursos. También están incluidos el rastreo del presupuesto y entrevistas de satisfacción ciudadana para estimular la transparencia y la participación. Asimismo, se está estimulando la participación mediante el mejoramiento de las comunicaciones entre los funcionarios públicos y los ciudadanos. La comunicación deficiente entre proveedores y beneficiarios de servicios y entre las CRD y las agencias de las prefecturas fue identificada como una barrera mayor para la prestación efectiva de los servicios en el pasado. Consecuentemente, el nuevo enfoque enfatiza el mejoramiento de las comunicaciones y de la participación en los puntos de prestación de servicios, particularmente desarrollando

---

63 Esta parte se basa en World Bank, 2000.

capacidad organizacional local en forma de asociaciones de padres - maestros, comités de manejo de los centros de salud, y grupos de granjeros.

El esfuerzo de la cima hacia abajo tiene varios componentes. Para que los grupos ciudadanos participen significativamente en las decisiones públicas es necesario asignar claramente responsabilidades y recursos a diferentes grupos (como niveles del gobierno y proveedores de servicios). Esta iniciativa incluye una revisión del marco que determina los papeles y responsabilidades de los diferentes niveles del gobierno que son objeto de descentralización, y el establecimiento de sistemas descentralizados de entrega y manejo a los niveles de prefectura y de CRD. En la iniciativa piloto, algunas CRD podrán conservar las capitaciones en sus localidades. Es más, como paso inicial para el incremento del acceso directo de las comunidades rurales a las autoridades fiscales nacionales, estos recursos por capitaciones serán cotejados por transferencias directas de recursos presupuestarios y de fondos de donación, desde el centro.

Para reflejar el creciente cambio en responsabilidad frente a las comunidades rurales, se está introduciendo un sistema de incentivos de desempeño para recompensar a las CRD y a los funcionarios públicos de los niveles de prefectura y central que tengan un alto desempeño, con base en la satisfacción de los beneficiarios con los respectivos servicios. Se está haciendo que los consejos elegidos de las CRD sean más representativos, y se están creando Consejos de Desarrollo de Prefecturas con miembros elegidos por, y responsables ante las CRD, para dar consejo sobre programas y transacciones presupuestarias entre las CRD. Finalmente, los prefectos serán responsables ante estos cuerpos elegidos para asegurar que las necesidades locales de servicios sean satisfechas. En conjunto estos programas ayudarán a impulsar una serie de reformas de gobernación, fiscales y administrativas de las que se espera, después de diez o quince años, que hayan logrado un incremento del 80% en el acceso a, y la calidad de todos los servicios en las áreas rurales.

#### MBABANE, SWAZILANDIA: COMUNICACIÓN DE DOBLE VÍA

En Swazilandia, Mbabane constituye otro ejemplo de la forma en que la descentralización puede conducir a mayor empoderamiento. Durante los últimos años, las autoridades locales de Mbabane han estimulado el empoderamiento para mejorar los servicios municipales e incrementar la satisfacción ciudadana con el desempeño del sector público. La difusión de información ha sido un elemento notable en este empeño. El consejo de la ciudad de Mbabane ha lanzado un sitio en la red para hacerles publicidad a sus políticas y programas y para hacer que el acceso a los servicios del gobierno sea más amable para el usuario. Se ha difundido información sobre programas para elevar el nivel de los asentamientos informales, a través de la radio, prensa, y aún de teatro callejero. En un esfuerzo para reunir puntos de vista sobre la prestación de servicios municipales, el consejo de la ciudad ha dirigido encuestas entre los

ciudadanos, el sector empresarial y los empleados de la ciudad, y tiene planes estratégicos para trabajar sobre los resultados que se obtengan.

La difusión de información ha conducido a una participación mayor en los asuntos cívicos. El consejo de la ciudad estableció una red de trabajo de facilitadores de gran alcance para estimular el aporte de miembros y grupos de la comunidad, especialmente en el contexto del proyecto de mejoramiento urbano.

Como resultado de estos desarrollos, la transparencia en los procesos públicos y la responsabilidad de las autoridades locales están aumentando. La demanda de responsabilidad se ve reforzada por el traspaso de las bases tributarias, lo que le permite a Mbabane sostener casi las dos terceras partes de su presupuesto con sus propios impuestos locales. El consejo de la ciudad presenta un informe anual (disponible para el público) y pone la información sobre sus programas y flujos financieros a disposición de los ciudadanos a través de reuniones comunitarias, la prensa y su sitio en la red. En el informe anual se incluyen fotografías de cada uno de los miembros del consejo, aumentando así el sentido de responsabilidad personal. El actual consejo de la ciudad, que ya tiene bastante tiempo (fue elegido en 1998), y el alcalde indirectamente elegido, en las siguientes elecciones enfrentarán a una ciudadanía cada vez más informada y empoderada.

#### FILIPINAS Y UGANDA: LA INFORMACIÓN LIMITADA COHARTA LA INFLUENCIA CIUDADANA

Un reciente estudio a fondo de la descentralización y gobernación en Uganda y Filipinas evaluó qué tan bien se estaban implementando en estos países los diferentes elementos de empoderamiento y cuál era el impacto de la prestación de servicios sociales<sup>64</sup>. Uno de los resultados más interesantes del estudio es que las fuentes independientes de información local juegan un papel clave en posibilitar una participación efectiva. En ambos países los ciudadanos estaban menos informados acerca de su gobierno local que acerca del gobierno nacional. Mientras que tanto en Uganda como en Filipinas los ciudadanos confían en los medios para informarse acerca de las políticas nacionales y de la corrupción, dependen fundamentalmente de los líderes comunitarios (en Uganda) y de contactos personales (en Filipinas) para obtener tal información al nivel local. El análisis econométrico confirma la importancia del acceso a los medios, indicando su asociación con mejor educación y mejor servicio de salud.

Además de una información local débil, conducente a una participación menos efectiva, la responsabilidad local es débil debido a que los funcionarios tienen muy

---

64 Azfar y otros, 2001; *ver* también World Bank, 2001.

limitada autoridad para responder a las necesidades locales. Aunque los líderes locales perciben con mayor precisión las necesidades de sus ciudadanos que los líderes de niveles superiores, la dependencia de transferencias con destinación específica les deja poco campo para responder a esas necesidades.

#### DESCENTRALIZACIÓN: UNA MEDIDA CALIFICADA PARA EMPODERAR A LOS POBRES

Algunos observadores han argüido que descentralizar los programas de pobreza, pasándolos del nivel nacional al local, puede reducir costos y atinar mejor al objetivo. Los gobiernos y administradores locales tienden a tener mejor información sobre las condiciones y la gente de la localidad y por tanto pueden identificar mejor a las familias locales necesitadas. Otros lamentan que los recursos descentralizados puedan ser propensos a la “captura” por parte de las élites locales. El que la mejor información conduzca o no a que los programas contra la pobreza den más exactamente en el objetivo depende de varios factores, incluidos el nivel gubernamental involucrado, las instituciones políticas (por ejemplo, normas del sistema electoral), características comunitarias (incluidas diversidad étnica, desigualdad de ingresos, factores históricos y culturales, etc.), y el diseño del programa contra la pobreza. En la Unidad de Desarrollo Económico del Banco se está desarrollando actualmente una interesante agenda de investigación para entender mejor las condiciones que afectan la habilidad de los programas para llegar a los pobres en condiciones de descentralización.

Muchos de los beneficios de la descentralización parecen más propensos a lograrse cuando las decisiones se toman al nivel de los pueblos, y menos propensos cuando la toma de decisiones corresponde al nivel provincial. La descentralización a nivel de pueblo puede conducir a una mayor participación, decisiones locales más efectivas, mejores estrategias de desarrollo, y mejor entrega de servicios. La difusión amplia de información puede impulsar la participación del nivel local, pero parece que solamente conduce a resultados satisfactorios si existen canales fuertes de responsabilidad. Si la responsabilidad es débil, no parece que las voces de los ciudadanos sean efectivas, aunque sean escuchadas. Aún en las democracias perfectas, con total participación de todos los ciudadanos y una fuerte responsabilidad de los oficiales localmente elegidos, la toma de decisiones no parece beneficiar a los más pobres y marginados si éstos son una minoría en la población local. (La descentralización puede ser muy ventajosa donde grupos nacionales minoritarios representan la mayoría en una jurisdicción local). Aunque algunos países han modificado sus reglas electorales para asegurar la participación de la mujer y de grupos minoritarios, los resultados han sido mixtos. En condiciones de descentralización, la toma de decisiones puede ser capturada por la élite, y generalmente favorece a la mayoría. Así, la descentralización tiene limitaciones para ciertos grupos muy pobres, y un importante papel del gobierno

central sigue siendo garantizar redes de seguridad física para ellos, lo mismo que una estructura general de gobernación que provea seguridad social.

Un reciente y cuidadoso estudio de los programas descentralizados de pobreza en Vietnam ilustra la necesidad de que el gobierno central desempeñe continuamente un fuerte papel<sup>65</sup>. Durante la última década los programas contra la pobreza de Vietnam se expandieron considerablemente y su administración ha recaído en las autoridades provinciales. Sin embargo, debido a que no cuentan con normas nacionales para identificar a los pobres en las regiones, y a que no han medido o controlado consistentemente las necesidades locales, hay muy pocas muestras de que se haya llegado a la gente pobre o a las comunidades pobres. El análisis de la información indica que las provincias más pobres son menos efectivas en llegar a sus pobres que las provincias más ricas. Dado que en el perfil nacional de pobreza son componentes significativos las crecientes disparidades entre lo urbano y lo rural y los riesgos que varían por comunidad o por área (tales como los desastres naturales), es problemático establecer los objetivos por provincia en los programas nacionales. Aunque el empoderamiento de los ciudadanos en Vietnam es débil, los problemas con sus programas descentralizados contra la pobreza son fundamentalmente cuestiones de diseño central. Más aún, el impacto de aumentar la información y la participación en una situación de responsabilidad local débil probablemente sería mínimo.

Argentina también administra un programa descentralizado contra la pobreza que ha sido examinado<sup>66</sup>. Si bien los elementos de empoderamiento están más fuertemente establecidos que en el caso de Vietnam, se identificaron problemas similares. Las áreas más acaudaladas eran más efectivas que las áreas pobres en llegar a los ciudadanos más pobres. Esto no parece sorprendente ya que las prioridades de reducción de la pobreza bien pueden ser diferentes para las áreas pobres que para las acaudaladas, estando estas últimas más dispuestas a identificar comunidades y hogares individuales que requieran asistencia adicional. El estudio recomienda más incentivos para un mayor acierto en las provincias. En el caso de programas nacionales contra la pobreza, la información y el seguimiento tienen que aprovecharse como retroalimentación para la modificación de las políticas del gobierno central a fin de asegurar los resultados deseados en términos de atender a la pobreza.

## CONCLUSIÓN

Aunque hay ciertamente lugares en los que el empoderamiento ha hecho posible la descentralización efectiva, y en los que ésta ha facilitado el empoderamiento, los

---

65 Van de Walle, 2001.

66 Ravallion, 1998.

resultados efectivos dependen de una gran cantidad de detalles que difieren de un caso a otro –características de la comunidad, instituciones locales, tipo de descentralización y mecanismos de empoderamiento (relacionados con difusión de la información, participación ciudadana, formación de grupos y responsabilidad)–. La descentralización y el empoderamiento son conceptos asociados. Juntos tienen el potencial de ayudar al proceso de desarrollo, particularmente para los pobres, aunque siguen siendo grandes los desafíos para entenderlos mejor en cada contexto.

#### FUENTES Y DOCUMENTOS DE CONSULTA

- Azfar, Omar, Satu Kahkonen y Patrick Meagher. 2001. “Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings”. (Condiciones para una gobernación descentralizada efectiva: Síntesis de resultados investigativos). University of Maryland, Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS), College Park, Md.
- Ravallion, Martin. 1998. “Reaching Poor Areas in a Federal System”. (Cómo llegar a las áreas pobres e un sistema federal). Policy Research Working Paper 1901. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Van de Walle, Dominique. 2001. “The Static and Dynamic Incidence of Vietnam’s Public Safety Nets”. (Incidencia estática y dinámica de las redes de seguridad pública en Vietnam). Processed. World Bank, Development Economics Research Group, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2001. “Decentralization and Governance: Does Decentralization Improve Public Service Delivery?” (Descentralización y gobernación: ¿Mejora la descentralización la prestación de servicios públicos?) PREM Note 55. Poverty Reduction and Economic Management Unit, Washington, D.C.



## IX. DESARROLLO IMPULSADO POR LA COMUNIDAD - CDD\*

El desarrollo impulsado por la comunidad (CDD) es definido de manera general como el proceso de entregar a grupos comunitarios el control de los recursos y las decisiones de desarrollo. Las comunidades pueden ser entidades geográficas, como vecindarios urbanos o pueblos, o grupos con intereses comunes como asociaciones de usuarios de riego, asociaciones de padres-maestros, ganaderos, miembros de una sociedad de microcrédito, o grupos de mujeres. Una vez formados, es típico que estos grupos comunitarios trabajen en compañía con organizaciones de apoyo y proveedores de servicios –gobiernos locales, el sector privado, u ONG– para desarrollar e implementar proyectos de base comunitaria que atiendan sus prioridades inmediatas en educación, salud, saneamiento, transporte, gerencia de recursos, actividades económicas y otros asuntos de subsistencia.

El CDD se puede dividir en cuatro áreas de práctica<sup>67</sup>:

- *Habilitación del medio ambiente*: reformas de política e institucionales orientadas hacia el incremento del control de los grupos comunitarios y/o de gobiernos locales participativamente elegidos, sobre las decisiones y los recursos.
- *Gobiernos locales participativamente elegidos*: los gobiernos locales elegidos toman decisiones sobre planeamiento, implementación, operación y mantenimiento, en sociedad con grupos organizados de la comunidad.
- *Control de la comunidad y manejo de los fondos de inversión*: los grupos comunitarios toman decisiones sobre planeamiento, implementación, operación y mantenimiento, y manejan los fondos de inversión.
- *Control de la comunidad sin manejo directo de los fondos de inversión*: los grupos comunitarios toman decisiones de planeamiento, implementación, operación y mantenimiento, sin manejar directamente los fondos de inversión.

Las secciones siguientes presentan evidencia del éxito del CDD y cuatro estudios de caso:

---

\* Esta sección se basa en contribuciones de Philippe Dongier (SDV), Daniel Owen (SDV), Andrea Ryan (Sasei), Talat Shah (Prmpr), Idah Z. Pswarayi-Riddihough (Mnsre), y Deepa Narayan.

67 World Bank, 2001a.

- Fondo de Acción Social de Malawi – Masaf
- Fondo de Inversión Social de Zambia – Zamsif
- Fondo de Desarrollo Social de Rumania – RSDF
- Proyecto de Desarrollo de las Áreas Montañosas del Noroeste de Túnez.

## EVIDENCIA DEL ÉXITO DEL CDD

La experiencia ha mostrado que el CDD puede mejorar la respuesta de los esfuerzos de reducción de la pobreza a la demanda, incrementar la eficiencia y la efectividad, y aumentar la sostenibilidad. El Banco Mundial ha emprendido estudios tanto de proyectos como regionales para determinar el éxito del CDD en la reducción de la pobreza y en el mejoramiento de los medios de supervivencia. Un análisis interno de los proyectos del Banco Mundial en África de 1994 a 1997, por ejemplo, mostró que el 75% de los proyectos con algún nivel de participación comunitaria fueron calificados como satisfactorios, comparado con el 60% de todos los proyectos africanos desarrollados en ese período<sup>68</sup>. Al mismo tiempo, sólo un quinto de los proyectos participativos en África fueron calificados como “sostenibles”, lo que señala una de las mayores preocupaciones acerca de la práctica del CDD.

Como lo muestran los cortos ejemplos siguientes, los enfoques de CDD pueden aplicarse en una amplia variedad de contextos y dirigirse a diversos problemas<sup>69</sup>.

### **Brasil**

El proyecto Fumac en el noroeste del Brasil delega la toma de decisiones para la aprobación estatal de subproyectos a los concejos municipales de proyectos, de cuyos miembros el 80% son asociaciones y grupos de la sociedad civil, beneficiarios potenciales de los proyectos. Un estudio encontró que los subproyectos ejecutados por contratistas o comunidades locales costaron entre 20% y 30% menos que aquellos ejecutados por las municipalidades o por contratistas gubernamentales. Más aún, el 95% de los fondos del proyecto están llegando a los beneficiarios previstos, la mayoría de los cuales no son propietarios de tierra<sup>70</sup>.

### **India**

En el estado de Gujarat se registraron 18.000 ofensas forestales anuales, en promedio, durante la década de 1980: 10.000 casos de robo de madera, 2.000 de pastoreo ilegal, 700 incendios y 5.300 ofensas diferentes. Veinte funcionarios forestales murie-

---

68 World Bank, 2000.

69 Para evidencia que conecte el CDD con el mejoramiento de la sostenibilidad, ver Narayan, 1995, y World Bank, 1996.

70 World Bank, 2000.

ron en enfrentamientos con comunidades y ofensores. En respuesta se inició un experimento de administración conjunta con las comunidades. La estrategia incluyó reuniones comunitarias, la creación ampliamente publicitada de comités de protección forestal, y participación en las ganancias, de manera que el 25% de las utilidades por explotación de madera eran para los grupos locales. Como resultado los conflictos entre los funcionarios y los grupos comunitarios disminuyeron, estos últimos asumieron responsabilidad en el patrullaje de los bosques, y la productividad de la tierra y las utilidades de los pueblos se incrementaron abruptamente. En un año un pueblo de 88 hogares cosechó y vendió 12 toneladas de leña, 50 toneladas de forraje y otros productos forestales, al tiempo que sembraron y protegieron árboles de teka y bambú<sup>71</sup>.

### **Costa de Marfil**

Un programa nacional de acueductos rurales estableció grupos de atención de las aguas comunitarias, que manejaban el mantenimiento de 13.500 puntos de agua, los cuales redujeron las tasas de interrupción del servicio del 50% al 11%, y a un tercio del costo anterior. El desplazamiento del mantenimiento al nivel comunitario se logró quitándole la responsabilidad del suministro rural de agua a la agencia del sector, apoyando el compromiso del sector privado en la distribución de repuestos, reentrenando a los técnicos y firmando contratos con grupos de los pueblos y el directorio de aguas para el manejo de los acueductos. Los resultados fueron más sostenibles en aquellos pueblos que tenían alta demanda de puntos de agua rehabilitados y en los cuales las organizaciones comunitarias ya funcionaban bien<sup>72</sup>.

### **India**

Un programa nutricional de amplio alcance y de base comunitaria, desarrollado en 9.000 pueblos de Tamil Nadu redujo en un tercio la severa desnutrición en el estado. En cada pueblo se contrataron veinte mujeres interesadas en asuntos de salud como educadoras en nutrición, responsables ante las comunidades que servían. Con las destrezas y las redes de trabajo desarrolladas a través de su participación en el programa, estos grupos de mujeres, inicialmente formadas para “difundir la palabra”, se convirtieron en empresarias, comenzando por su cuenta actividades de producción de alimentos. Programas anteriores enfocados solamente a la creación de infraestructura de salud habían sido incapaces de producir alguna diferencia en el estado nutricional de los niños<sup>73</sup>.

---

71 Narayan, 1995 y World Bank, 1996.

72 Narayan, 1995.

73 Narayan, 1995.

Enseguida se presentan resúmenes más detallados de iniciativas de desarrollo impulsado por la comunidad en Malawi, Zambia, Rumania y Túnez.

## FONDO DE ACCIÓN SOCIAL DE MALAWI

El Fondo de Acción Social de Malawi – Masaf (Malawi Social Action Fund), lanzado en 1996 con una inversión total de US\$71 millones para 5 y medio años (US\$56 millones del Banco Mundial), se afana por aliviar la pobreza rural a través de acciones de base comunitaria. Con el objetivo de llegar al 60% de la población que es considerada pobre, el Fondo es la estrategia principal del Programa para el Alivio de la Pobreza en Malawi. En diciembre 2001, el Masaf proveyó fondos a las comunidades para mejoramiento y construcción de infraestructura como escuelas, instalaciones de salud, puntos de agua comunitarios, mercados urbano-rurales y graneros.

El Masaf II, con un fondo de US\$70 millones para el período 1999-2003, fue diseñado para responder al hecho de que los grupos con mayores desventajas no se habían beneficiado de manera significativa con la primera ronda de financiación del Masaf, principalmente por la poca habilidad de estos grupos para organizarse a sí mismos y acercarse directamente al Fondo. Con la intención de servir mejor a estos grupos el Masaf II se alía estrechamente con ONG intermediarias y con organizaciones comunitarias que ya están trabajando con poblaciones escasamente atendidas, para desarrollar y apoyar subproyectos específicamente diseñados para grupos marginados, incluyendo huérfanos, niños de la calle, discapacitados, ancianos y gente afectada de VIH/SIDA.

### Logros del programa

La mayoría de los proyectos (79%) desarrollados bajo el programa Masaf son en el sector de educación (656 en total)<sup>74</sup>. El 13% son en el sector de aguas; el 4% en el sector de infraestructura y comunicaciones, pavimentación de vías, puentes y oficinas de correos; y el 3,7% en el sector salud. El rápido progreso en la implementación del proyecto significó que el desembolso de todos los fondos para subproyectos comunitarios se completara tres años antes de lo planeado.

El programa ha tenido impactos significativos en las comunidades donde se han emprendido proyectos. Por ejemplo, cuando las comunidades controlaban el tipo de proyectos que escogían e implementaban, tendían a seleccionar los proyectos que se acoplaban mejor a sus necesidades e intereses. Muchas comunidades optaron por

---

74 Esta parte fue tomada de Silva y Kamwendo, 2000, el cual presenta una evaluación de las perspectivas de una aseguradora local sobre el Masaf desarrollado por el Banco Mundial en 2000.

microproyectos como pequeños embalses, lotes de bosque y tanques de agua. Otros han identificado como prioridad unidades de policía civil para vigilar altas tasas de criminalidad y proteger la propiedad. Pocos programas de desarrollo de arriba hacia abajo han tomado nota de esta preferencia o siquiera se han enterado de la urgente necesidad de los pobres de una mejor vigilancia policial.

El rango de las tasas económicas de retorno para los subproyectos del Masaf va de 15% en los proyectos de educación secundaria, hasta 50% en los de pozos, muy lejos del estándar del 10% para proyectos “exitosos”. A través de la participación y la contratación locales, los costos de construcción han bajado fuertemente, tanto como el 20% en el caso de la perforación de pozos de agua, por ejemplo.

El impacto de género del programa ha sido bastante significativo, dado que las mujeres se han beneficiado con mayor participación y mejor acceso a los servicios y a mayores ingresos en los proyectos del Masaf. En promedio, el 30% de los miembros del Comité de Manejo del Proyecto son mujeres, incluyendo un número importante que está en posiciones directivas, como tesoreras o secretarías. El impacto en educación incluye mayores tasas de estudiantes matriculados, menores tasas de deserción y menos fricciones con las niñas mayores, lo cual ayuda a retrasar la edad del matrimonio. El acceso de la mujer a la atención en salud (especialmente la atención de maternidad) ha mejorado donde se han construido instalaciones médicas, y los servicios de emergencia en salud han mejorado gracias a las mejores carreteras construidas por el proyecto. En términos de empleo, el Fondo ha creado 1.350 empleos para mujeres (de un total de 5.111 cargos disponibles dentro del proyecto)<sup>75</sup>.

Dentro del Masaf II los subproyectos están atendiendo algunas necesidades de grupos vulnerables. Por ejemplo, el subproyecto Amigos de los Huérfanos ha dado casa, alimentación, cuidados y escuela a más de 1.200 niños huérfanos<sup>76</sup>.

## **El Masaf II y el empoderamiento de la comunidad**

En África, el Masaf es el primer fondo social que empodera a las comunidades para escoger los proyectos y también les entrega la responsabilidad de implementarlos, contratar y responder por ellos. La fórmula estándar para el modelo de CDD del Masaf es que las comunidades identifiquen las prioridades locales, contribuyan con el 20% del costo del proyecto, y reciban los fondos complementarios del gobierno central y

---

75 World Bank, 2001b.

76 Malawi tiene cientos de miles de niños huérfanos, la mayoría a causa del SIDA. Al final de 1999, de acuerdo con Unaid (Programa de las Naciones Unidas contra el SIDA), en el país había 277.000 niños menores de 15 años que habían perdido a su madre o ambos padres debido al SIDA.

de donantes. El Comité de Manejo del Proyecto (PMC), elegido por y entre los miembros de la comunidad, maneja la implementación de los proyectos. El PMC recibe desembolsos de 30%, 40%, 20% y 10%, y controla las finanzas del proyecto. Las comunidades también tienen libertad para escoger a los facilitadores del proyecto (ONG o técnicos expertos) en cambio de tener facilitadores escogidos por la oficina central.

Dentro de un enfoque de aprender haciendo, el Masaf atiende las quejas de los participantes, las que comúnmente se refieren a demoras en la entrega de los fondos del proyecto. Con frecuencia las demoras en la entrega de los desembolsos han detenido la implementación de los subproyectos por largos períodos de tiempo, provocando que los contratistas y los obreros asalariados pierdan interés y dinero. Tales demoras generalmente se deben a que los informes financieros de las comunidades son pobres y/o a demoras en el trámite de los informes financieros en el nivel directivo del proyecto. Aunque los PMC que han tenido el entrenamiento necesario encuentran difícil completar los informes financieros requeridos.

### ***Acceso a la información***

Para generar el apoyo del público al proyecto y difundir ampliamente la información sobre el mismo, el proyecto incluye un componente de información, educación y comunicación (IEC)<sup>77</sup>. A través de mensajes de radio, afiches, propaganda en los buses y contactos personales, a los funcionarios internacionales en prospecto se les están entregando de manera claramente comprensible las normas del proyecto, los papeles que se espera desempeñen los miembros de la comunidad y sus responsabilidades en la implementación del proyecto.

La difusión de esta información ha provocado un claro cambio en las relaciones entre las comunidades pobres, por una parte, y las ONG y el personal de extensión del distrito gubernamental, por la otra. Las comunidades les han aclarado a las ONG que ellas son sólo una opción entre varias para obtener ayuda en la selección, el diseño y la implementación de proyectos, y que la decisión final la tomarán las comunidades mismas. Las actitudes de la comunidad hacia la administración del distrito han pasado de una aceptación pasiva de cualquier cosa que le ofrecieran a una participación activa para asegurarse de que el personal administrativo de extensión cumpla con sus responsabilidades en la administración y la implementación del proyecto.

Dentro de las comunidades, donde tradicionalmente rara vez se reta a las élites, el libre acceso a la información del proyecto ha abierto el camino para cuestionar a las autoridades sobre el uso de los fondos, la calidad del material comprado, la selección

---

77 Esta parte fue tomada de World Bank, 1998.

de los contratistas, y muchas otras preocupaciones comunitarias. Las comunidades han mantenido a raya, la mayoría de las veces, a los miembros del Parlamento que han intentado influir sobre las compras y los contratos.

El impacto más significativo de este flujo libre de información es la confianza en, y la mejor relación con los funcionarios internacionales. En muchos casos el respeto mutuo creciente ha remplazado una relación negativa. Por ejemplo, la amplia información acerca de que el proyecto tiene un enfoque de género ha propiciado que las mujeres insistan en que ellas deben ser parte en los subcomités del proyecto y ha reforzado su activa participación en la toma de decisiones relativa a las necesidades prioritarias de la comunidad.

### ***Inclusión y participación***

Un dirigente de zona del Masaf informa que los participantes creen que al permitirles jugar un papel activo en su propio desarrollo, el proyecto los ha empoderado y les ha restaurado su dignidad<sup>78</sup>. De hecho, la respuesta y la participación de la comunidad no tienen precedentes, excediendo todas las expectativas iniciales.

Antes del lanzamiento público de subproyectos, el Masaf requiere una “ceremonia de lanzamiento” en la cual, al menos el 50% de la población adulta en la comunidad debe participar –una práctica que acentúa la pertenencia a la comunidad, y la responsabilidad por los subproyectos<sup>79</sup>.

De acuerdo con una apreciación de las perspectivas de los funcionarios internacionales locales, la participación de la comunidad en general ha sido mucho mayor durante la identificación y planeación del subproyecto que durante la implementación<sup>80</sup>.

### ***Responsabilidad/cumplimiento forzoso***

En el diseño del proyecto se han incorporado varios mecanismos para garantizar la responsabilidad. En primer lugar, las comunidades eligen democráticamente sus Comités de Manejo del Proyecto para promover entre sus electores la responsabilidad en el manejo de la implementación de los subproyectos. También un sistema de vigilancia y evaluación rastrea el nivel de participación en los proyectos comunitarios, particularmente de las mujeres, y determina el impacto del proyecto sobre las beneficiarias. Básicamente es el Comité de Manejo del Proyecto y no la comunidad en general el que se involucra en la contratación y las compras, lo mismo que en la supervisión durante la implementación. En casi todas las comunidades visitadas para la evaluación, los miembros de los PMC se ven ellos mismos como responsables ante

---

78 Masaf divide Malawi en 12 zonas. Kanwendo, 2001.

79 Mandala 2002.

80 De Silva y Kamwendo, 2000.

el Masaf y no necesariamente ante la comunidad en general. Los líderes de la comunidad no sienten que su papel sea encargarse activamente de supervisar el PMC.

El enfoque de auxilio complementario asegura que las comunidades se apropien de los proyectos a los que han contribuido y aumenta sus incentivos para garantizar un manejo efectivo del proyecto y su implementación. La entrega de los fondos se hace en desembolsos de 30%, 40%, 20% y 10%, dando la posibilidad de que los que se desempeñan bien obtengan recompensa y los que lo hacen mal sean penalizados. Las comunidades ven el sistema de desembolsos como una característica positiva y negativa. En tanto que algunos se dan cuenta de que les permite adquirir gradualmente práctica en el manejo de grandes sumas de dinero, otros lo consideran una carga y anotan que las demoras en la implementación de proyectos están ligadas con el retraso en los desembolsos, la mayoría de las veces. Sin embargo, aunque la reducción en el número de desembolsos disminuiría grandemente la carga administrativa tanto en la comunidad como en la administración del Masaf, también reduciría la supervisión y el control comunitarios.

## FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL DE ZAMBIA

El Fondo de Inversión Social de Zambia - Zamsif (Zambia Social Investment Fund) fue lanzado en mayo de 2000, con una asignación de US\$130 millones, y es el tercer fondo de inversión social para Zambia, después de los muy exitosos Proyectos para la Recuperación Social (Social Recovery Projects - SRP) de 1991 a 2000<sup>81</sup>. El Zamsif representa un avance con respecto a sus precursores por cuanto enfatiza el desarrollo impulsado por la comunidad dentro del marco de un gobierno local fortalecido. El Zamsif espera dar mayor categoría a 57 Consejos Distritales del país en un lapso de diez años (2000-2010), creando corporaciones locales elegidas que aseguren fuentes de ingresos. La mayor innovación del Zamsif es un programa de graduación distrital que recompensa con recursos adicionales a los distritos que logran las metas de desempeño.

### Componentes del proyecto

El Zamsif incorpora tres componentes principales:

El *Fondo de Inversión Comunitaria* financia proyectos pequeños para infraestructura básica (educación, salud, suministro rural de agua y saneamiento, carreteras); proyectos de manejo de recursos naturales; creación de capacidad, entrenamiento

---

81 Los SRP I y II financiaron inversiones manejadas por la comunidad para la construcción o rehabilitación de la infraestructura social y económica y para apoyar la capacidad de construcción a nivel de distrito.

en habilidades básicas y otras actividades que estimulen la productividad local; y programas especiales dirigidos a grupos vulnerables (huérfanos, gente con VIH/SIDA, etc.). La comunidad identifica, prepara, implementa, maneja y mantiene los subproyectos. Las comunidades aportan aproximadamente el 15% del costo del proyecto, en efectivo, en especie o de manera combinada. Hay cinco niveles de incremento de la participación del distrito en el ciclo del proyecto, correspondientes a varios niveles de responsabilidad y compromiso. En el nivel más alto se espera que los distritos sean capaces de desarrollar todos los pasos del ciclo.

El *Fondo de inversión distrital* procura fortalecer la facilitación de desarrollo de base comunitaria propia de los distritos y fortalecer la planeación, el manejo y la capacidad de implementación de las autoridades locales y los miembros de la comunidad. Financia inversiones mayores en infraestructura que benefician a más de una comunidad, como instalaciones médicas y mercados distritales. Se espera que las autoridades distritales asuman gradualmente el liderazgo en planeación, manejo y financiación de tales proyectos, manejando inicialmente recursos asignados proyecto por proyecto, y finalmente un cupo de auxilio distrital. El Zamsif se está dirigiendo a inversiones en distritos con los peores indicadores sociales y de pobreza, concentrándose en el fortalecimiento de la responsabilidad del personal distrital ante las comunidades pobres.

El *Seguimiento y análisis de la pobreza-PMA* (Poverty monitoring and analysis) procura mejorar la sostenibilidad y el uso de la recolección y análisis de datos sobre la pobreza. Este componente financia también una gama de actividades para fortalecer el marco institucional, técnico y financiero para el seguimiento sostenible de, y el uso de la información sobre pobreza en la política. Esto incluye apoyo para el desarrollo de bancos de datos piloto, de distrito.

## **El Zamsif y empoderamiento de la comunidad**

El componente de inversión comunitaria del Zamsif ha incrementado sustancialmente la descentralización de la toma de decisiones y la devolución de responsabilidades a los niveles locales. Más aún, se ha producido un cambio crucial de énfasis, al pasar de la intervención comunitaria como un “proyecto” a la intervención comunitaria como una oportunidad en marcha para el desarrollo social y el mayor acceso a la información. De ahí que el proceso de desarrollo manejado por la comunidad no esté atado a la entrega de insumos ni de resultados en momentos determinados, como sucede con un microproyecto, sino enfocado en un proceso de empoderamiento comunitario. Se espera que con o sin apoyo del Zamsif la asistencia a los esfuerzos de desarrollo comunitario continúe, y el programa respalda actividades de creación de capacidad tendientes a estimular esto.

Dentro del Zamsif, el énfasis ya no se pone en el rendimiento o logros medidos con respecto a objetivos, sino en los *resultados* de las actividades del proyecto. Los indicadores de éxito han cambiado, por ejemplo, de número de aulas construidas a logros de desarrollo social y humano más generales como son la asistencia a la escuela, la razón profesor-alumnos, participación de la mujer, etc. Ahora el sistema de seguimiento del Zamsif recoge información sobre estos resultados y las comunidades participan en el seguimiento de los resultados de sus propios proyectos. Para asegurar que los grupos vulnerables participen y se beneficien de los proyectos, las comunidades identifican tales grupos y toman medidas para involucrarlos en la toma de decisiones acerca del proyecto. En el diseño del proyecto se incluyen actividades que atienden sus necesidades específicas.

Entre julio de 2000 y junio de 2001, el Zamsif recibió 222 propuestas y aprobó 72 proyectos en todo el país, comprometiendo en ellos US\$6.3 millones del Fondo de Inversiones Comunitarias. Los proyectos de educación constituyeron más de la mitad de todos los financiados, con un total de 44 proyectos y US\$3.8 millones asignados a los mismos. Otros proyectos correspondieron a las categorías de salud (15), agua y sanidad (8), infraestructura (4), y seguridad alimentaria (1). Para llegar a más comunidades, el Zamsif ha simplificado sus pautas para tener acceso a apoyo y ha traducido estas pautas a siete idiomas locales importantes.

### *Acceso a la información*

El Zamsif promueve el acceso a información acerca del proyecto haciendo módulos de información que son presentados a las comunidades por facilitadores entrenados o por ONG, módulos que se refieren a temas tales como el medio ambiente, VIH/SIDA y género. La intención es corregir el desequilibrio que enfrentan los pobres y las comunidades aisladas en cuanto a acceso a la información, y catalizar nuevos proyectos comunitarios para atender a estos problemas. Para promocionar más el proyecto, el Zamsif se está valiendo de la radio y de materiales impresos para llegar a las comunidades. En el futuro, a las comunidades que implementen proyectos se les darán radios y se las invitará a formar grupos de radio-escuchas. El proyecto también proporcionará folletos y volantes sobre VIH/SIDA a todo proyecto manejado por la comunidad.

En julio de 2001 el Zamsif concluyó un programa intensivo de conscientización a nivel nacional que incluyó una serie de programas radiales en inglés y los siete idiomas locales más importantes, y un documental de televisión acerca del proyecto. Además, personal del proyecto llevó a cabo “talleres de reconocimiento” a nivel provincial y distrital para asegurar que la gente para quien se diseñó el proyecto supiera cómo acceder a fondos del Zamsif. También se llevaron a cabo talleres de información para miembros del Parlamento, ya que ellos son conductos importantes

de información para las comunidades. Después de los talleres de reconocimiento provinciales, distritales y otros, las averiguaciones de las comunidades en busca de apoyo de las oficinas regionales y centrales del Zamsif se incrementaron significativamente.

Para apoyar la difusión de investigación y de fuentes de información sobre pobreza, en la sede del proyecto se creó un centro integral de investigación para que investigadores, decisores de la política y el público obtengan datos y recursos relativos a la pobreza. La primera fase de la creación del centro incluye documentación, clasificación y la creación de una base de datos sobre consultores. El centro de recursos PMA ha registrado a más de 120 consultores en su base de datos, incluidos especialistas en medio ambiente, pobreza, política social, sequía, seguridad alimentaria, educación, salud y género. El Zamsif, las Naciones Unidas, ministros del gobierno, organizaciones de desarrollo y ONG están usando la base de datos para identificar expertos y consultores. Adicionalmente, en la actualidad el Zamsif está diseñando y preparando el lanzamiento de un sitio en la red para el componente de PMA que le permitirá al público acceder en línea a la mayoría de los documentos.

### ***Capacidad organizacional local***

El Zamsif está entrenando a trece facilitadores regionales para mejorar la participación de las comunidades en las actividades del ciclo del proyecto. Con facilitación diestra, mejora la calidad de la participación comunitaria, dando voz y poder a todos los miembros de la comunidad.

Las comunidades crean capacidad mediante tres mecanismos: a) *Aprender haciendo*, con el desarrollo de manuales para manejo del proyecto y asistencia ofrecida por personal del distrito y del Zamsif durante la implementación; b) *Módulos de entrenamiento*, producidos por facilitadores entrenados y usando técnicas participativas y métodos de aprendizaje para adultos, que cubren temas como VIH/SIDA, sensibilización de género, apreciación y manejo ambientales, compras, manejo financiero, mantenimiento de equipo, etc.; y c) *Entrenamiento en destrezas* para miembros de la comunidad, por ejemplo, en atención domiciliaria, consejería, emprendimiento, atención médica, atención veterinaria y otros servicios apropiados de base comunitaria.

### ***Responsabilidad***

A través del Fondo de Inversión Distrital, se está dando especial atención al manejo y la responsabilidad financieros. A cada distrito se le asigna un monto específico de dinero, con base en índices de pobreza y privación, y estas cifras son ampliamente conocidas a nivel local. La tasa de uso de los fondos distritales depende de qué tan

bien la administración distrital facilite, planee, maneje y coordine el desarrollo del distrito. En la medida en que el distrito mejora su capacidad, los beneficios para el mismo también mejoran. En esta forma el Zamsif se propone no sólo forjar la capacidad del personal distrital sino también mejorar la responsabilidad de ese personal frente a las comunidades a las que sirve.

## FONDO DE DESARROLLO SOCIAL DE RUMANIA

El Fondo de Desarrollo Social de Rumania – RSDF (Romanian Social Development Fund) fue creado en 1998 como una organización independiente y sin ánimo de lucro, con un doble objetivo: mejorar los medios de subsistencia de las comunidades rurales pobres y de los grupos en desventaja, e incrementar el capital social en los grupos beneficiarios fortaleciendo los niveles de confianza y las capacidades organizativas y de autoayuda. Usando el mecanismo del RSDF, las comunidades pobres se ponen a la cabeza en la articulación de sus prioridades y en el diseño e implementación de subproyectos impulsados por la demanda. Las comunidades son elegibles para recibir fondos para subproyectos de infraestructura a pequeña escala, servicios sociales de base comunitaria y actividades de generación de ingresos y empleo; y de los beneficiarios se espera que contribuyan al proyecto con montos equivalentes a entre el 10% y el 15% de los auxilios del RSDF.

Para complementar estas actividades, el RSDF da asistencia técnica a fin de incrementar la capacidad organizativa local. En el proceso de implementación de proyectos, las comunidades no solamente satisfacen sus necesidades específicas urgentes sino que además incrementan su capacidad de identificar necesidades y asignarles prioridades, de movilizar y manejar recursos, y de diseñar, implementar, operar y mantener sus propios proyectos. El total de los fondos del RSDF asciende a US\$45 millones aproximadamente, de los cuales US\$20 millones provienen de un préstamo (en dos etapas) del IBRD, US\$5 millones son una contribución del gobierno de Rumania, y aproximadamente US\$20 millones provienen de otros donantes.

### Logros del programa

Al cabo de dos años, los resultados del RSDF son estimulantes. Entre los logros alcanzados de 1999 a 2000 están los siguientes:

- Se recibieron 1.332 aplicaciones para subproyectos de las cuales 833 han sido evaluadas. De éstas, a 290 proyectos se les ha concedido financiación, incluidos 195 proyectos de infraestructura, 56 de generación de ingresos y 39 de servicio social de base comunitaria.
- A 48 pueblos se les dio “facilitación”, proceso éste que les ayuda a determinar sus propios activos y necesidades y a expresarlos colectivamente.

- A 233 organizaciones de base comunitaria en los pueblos y 21 ONG que trabajan con grupos en desventaja, se les ha dado entrenamiento en regulación del manejo, contabilidad y procedimientos de compra para el manejo de proyectos RSDF –un paso hacia el incremento de la capacidad organizativa y de autoayuda local.

Una evaluación de beneficiarios que el proyecto llevó a cabo en el año 2000 indica que la financiación del Fondo ha contribuido directamente a elevar la calidad de vida de las comunidades beneficiarias. También ha reforzado la autoconfianza de las comunidades en su capacidad de atender ellas mismas problemas locales, y ha incrementado el capital social fortaleciendo la interacción y la confianza sociales. Por ejemplo, el 83% de los campesinos entrevistados que participan en proyectos del RSDF dicen estar “relativamente contentos” o “muy contentos” con respecto a las relaciones entre los habitantes del pueblo, *versus* el 72% de campesinos encuestados no participantes en proyectos del RSDF. En contraste, el barómetro de la opinión pública en 1998 mostró que el 57% de las personas encuestadas estaban relativamente o muy contentas con los demás pobladores.

Con respecto a confianza se reportaron incrementos similares: el 44% de los campesinos encuestados participantes en proyectos RSDF dicen confiar en otras personas, *versus* el 33% de encuestados no participantes en proyectos del Fondo. En contraste, una encuesta de opinión en 1999 mostró que el 31% de la muestra creía que se podía confiar en la mayoría de la gente, mientras que el barómetro de la opinión pública en 1998 había mostrado un 25% de confianza.

## **Diseño del programa**

### ***Determinación de objetivos***

El RSDF apunta a las comunidades pobres y, dentro de éstas, a los grupos en particular desventaja. En primer lugar se usan mapas de pobreza para identificar los condados y regiones pobres de Rumania. Luego se identifican las comunidades pobres de acuerdo con criterios específicos entre los que están aislamiento, falta de acceso normal a agua potable, falta de electricidad, falta de instalaciones ferroviarias, distancia de la escuela para niños en edad escolar, y distancia de un médico para la mayoría de los pobladores. En seguida se usan criterios de elegibilidad para apuntar a los grupos en desventaja dentro de las comunidades –típicamente, partes de la población infantil, de mujeres y de ancianos– que no pueden satisfacer sus necesidades básicas mediante sus propios esfuerzos. Estos criterios incluyen falta de acceso a programas universales de asistencia social y falta de asistencia por parte de miembros de la familia o de redes informales de trabajo social. El RSDF usa intermediarios, como ONG, autoridades locales y organizaciones de base comunitaria, para que presten asistencia en la iden-

tificación y movilización de los grupos en desventaja. El tipo de servicios ofrecidos a estos grupos y el bajo techo de financiación para subproyectos también aseguran que sólo los más pobres se sientan estimulados a aplicar.

### *Actividades elegibles*

Las comunidades elegibles pueden recibir financiación del RSDF para las siguientes actividades:

- Infraestructura de pequeña escala, con un auxilio máximo de US\$75.000 del RSDF. Ésta comprende trabajos de rehabilitación/repación, mejoramiento y construcción a pequeña escala, para la provisión de infraestructura social, por ejemplo, abastecimiento local de agua, letrinas, alcantarillado y centros comunitarios, e infraestructura económica como carreteras y reparación de puentes. De los beneficiarios se espera una contribución mínima del 10% del auxilio del RSDF, ya sea en especie o en efectivo.
- Servicios sociales de base comunitaria, con un auxilio máximo de US\$20.000 del RSDF. Esto incluye servicios, albergues y desarrollo de habilidades vitales para los niños, atención domiciliaria para mayores en desventaja, albergues o servicios para los carentes de vivienda, y servicios de asistencia social para acceder a todos los programas de protección social. Las ONG, trabajando en asocio con autoridades locales, proveen estos servicios. A los grupos comunitarios se les pide contribuir hasta con el 5% del auxilio del RSDF.
- Actividades generadoras de ingresos y oportunidades de empleo, con un auxilio máximo de US\$20.000 del RSDF. Para fortalecer la capacidad de los grupos productivos de las comunidades pobres, se proveen fondos para asistencia técnica, apoyo institucional, entrenamiento en habilidades empresariales, y asistencia en la creación y fortalecimiento de redes de trabajo. Son actividades de esta categoría el procesamiento y comercialización de madera, lana, frutas, vegetales, leche, carne, u otras materias primas disponibles a nivel local; la producción y comercialización de artesanías; la rehabilitación de instalaciones de mercado y almacenamiento; toldos e invernaderos; y panaderías comunitarias. Al grupo productivo se le pide una contribución mínima del 15% del auxilio del RSDF.

### *Papel del RSDF*

Las comunidades y los grupos en desventaja manejan directamente las actividades de identificación, diseño e implementación del subproyecto. El RSDF apoya estos esfuerzos pero limita su papel a las siguientes actividades:

- Promover y difundir información sobre actividades y proyectos elegibles, lo mismo que ayudar a los grupos objetivo y en desventaja a identificar sus necesidades y a diseñar subproyectos;
- Diseñar el mecanismo de evaluación, selección y aprobación para subproyectos presentados por los beneficiarios objetivo;
- Concluir el acuerdo de auxilio financiero con los representantes de los beneficiarios;
- Hacer desembolsos para la implementación de subproyectos;
- Supervisar y evaluar la implementación de subproyectos;
- Evaluar la ejecución del acuerdo de auxilio con base en la experticia de la auditoría financiera.

### **El RSDF y empoderamiento de la comunidad**

En las economías en transición, enfoques impulsados por la comunidad como los adoptados por el RSDF presentan un conjunto distinto de retos. La filosofía del Fondo es directamente contraria a la organización de mando históricamente vertical de las economías y sociedades de la región de Europa Oriental. A través de sus operaciones, el RSDF promueve la formación y desarrollo del tipo de asociaciones informales que operan de la base hacia arriba, que tradicionalmente han sido sofocadas en estos países. Dando acceso a la información, asegurando la inclusión social y la participación comunitaria, promoviendo la responsabilidad y fortaleciendo la capacidad de organización local, el RSDF ha creado un ambiente habilitador para que las comunidades movilicen sus recursos e incrementen su capital físico y humano, produciendo así instituciones autosuficientes dentro de las comunidades y mejorando su bienestar físico y social.

#### ***Acceso a la información***

Como un componente integral del proyecto, se ha desarrollado un proceso de facilitación. Los objetivos principales de la facilitación son informar a las comunidades rurales pobres acerca de subproyectos, oportunidades y criterios de elegibilidad del RSDF, y habilitarlas para organizarse y presentar propuestas para subproyectos de alta calidad. Al mismo tiempo, la facilitación busca incrementar la participación de los miembros de la comunidad en el proceso de toma de decisiones, desarrollar capacidad local para la solución de problemas y estimular la iniciativa local.

El RSDF da información a los beneficiarios potenciales directamente, mediante campañas organizadas e itinerantes de comunicación. Éstas apuntan a las poblaciones pobres dentro de los distritos más pobres de Rumania. Los propios beneficiarios

participan también directamente en la difusión de la información en sus comunidades a través de la televisión, la radio y los periódicos. Esta misma información es reforzada a través de muchos canales de comunicación. Por ejemplo, se estimula a reporteros y periodistas de televisión y radio para que hablen directamente con beneficiarios de proyectos; estas entrevistas han demostrado ser la mejor publicidad para el fondo social. Hoy día las voces de los beneficiarios se escuchan regularmente por radio nacional, que es el canal primordial de los medios masivos accesible a las comunidades rurales pobres.

### ***Inclusión y participación***

Con el RSDF la inclusión de los grupos en desventaja tiene lugar en cada etapa del ciclo del subproyecto. Los resultados de la evaluación de beneficiarios hecha en octubre del año 2000, dos años después de la implementación, muestran una fuerte participación comunitaria en la identificación, selección y desarrollo de programas. Con el RSDF, los facilitadores prestan asistencia a las comunidades en reuniones de organización y participación en las que se discuten necesidades y prioridades. Las comunidades también contribuyen a sufragar (habitualmente en especie) los costos de los subproyectos y son responsables de la implementación de los subproyectos, incluidas compras y contratación. El nivel de participación y compromiso comunitarios es un elemento clave que los analistas y supervisores contemplan al evaluar las aplicaciones para subproyectos.

En una encuesta comunitaria en la que se consideraron diferentes aspectos de un proyecto del RSDF, se registraron 180 votos de aprobación, de un total de 189. Las contribuciones comunitarias a los proyectos se hacían en materiales, dinero y trabajo, y eran apoyadas con contribuciones de las organizaciones financiadas (de servicio social) y el gobierno local. De acuerdo con la encuesta, alrededor del 70% de los habitantes de las comunidades que tenían un proyecto financiado, tenían por lo menos un familiar que contribuía en el mismo. Típicamente, era más difícil conseguir contribuciones financieras de las comunidades para pequeños proyectos de infraestructura, dado que la gente es más cautelosa al aportar dinero que al contribuir con trabajo o con materiales.

En general, se encontró que dos factores influían positivamente en la participación comunitaria: a) participación activa de autoridades locales en términos de ayudar a movilizar a las comunidades; y b) mayor cohesión social entre los miembros de la comunidad, lo que generaba presión social y tenía como resultado un nivel más alto de participación voluntaria. Se encontró que la participación, la confianza en los coordinadores y la calidad del trabajo comunitario eran superiores en las comunidades más unidas, aun cuando los proyectos fueran más difíciles.

### ***Responsabilidad***

El RSDF estimula a las organizaciones comunitarias a elegir un Comité de Manejo de Proyectos – PMC (Project Management Committee) de tres personas: un presidente, un tesorero y un secretario. Este comité se hace responsable del manejo del subproyecto (incluidos fondos) y responde tanto ante la comunidad como ante el Fondo. La comunidad entera participa en el seguimiento de las actividades, verificando la calidad del trabajo hecho por los contratistas y rastreando los fondos gastados y los resultados. En este proceso, las comunidades aprenden a hacer que las autoridades locales respondan por el buen uso de los recursos, mediante seguimiento y difusión de la información. Además de ser capaces de vigilar las actividades de las autoridades locales, las comunidades que participan en el RSDF llegan a entender mejor las decisiones tomadas por esas autoridades con respecto al uso y asignación de fondos públicos.

### ***Capacidad organizacional local***

A todo lo largo del ciclo del subproyecto el RSDF juega un papel crítico en el incremento de la capacidad organizacional local. En las etapas iniciales el Fondo da acceso a información, lo que empodera a los grupos comunitarios para dar voz a sus necesidades. El proceso de facilitación identifica y promueve entonces líderes y liderazgo comunitarios, organiza reuniones comunitarias y apoya la toma participativa de decisiones, asistiendo a las comunidades en el desarrollo de destrezas para identificar y asignar prioridades a las demandas. Antes de la implementación, se fortalece la capacidad de las organizaciones comunitarias y de los PMC mediante entrenamiento, a fin de desarrollar el conocimiento y las destrezas apropiados para manejar el subproyecto. Durante la implementación se brinda supervisión a las comunidades para estimular en ellas la autoconfianza y el control de los propios activos y recursos.

### **TÚNEZ: PROYECTO DE DESARROLLO DE LAS ÁREAS MONTAÑOSAS DEL NOROESTE**

En 1993 se preparó el Proyecto de Desarrollo de las Áreas Montañosas del Noroeste de Túnez como continuación de un exitoso proyecto de desarrollo rural que construyó infraestructura básica como escuelas, clínicas, carreteras y servicio de agua potable<sup>82</sup>. Una de las lecciones clave del proyecto de infraestructura fue que no podía esperarse sostenibilidad en las inversiones en la región sin la participación de las comunidades locales.

---

82 Esta parte se basa en World bank, 2001c.

En concordancia, el segundo proyecto, financiado con US\$26.02 millones, usó un enfoque participativo integrado para estimular la participación local, con los objetivos generales de mejorar el bienestar de la población de la región e interrumpir la degradación de la base de recursos naturales. Específicamente, el proyecto se propuso: a) promover una mayor participación de las organizaciones del pueblo en las actividades de desarrollo; b) promover medidas para incrementar las actividades generadoras de ingresos del agro y ajenas al agro; c) mejorar el manejo y la productividad de las tierras de pastoreo y de cultivo; d) promover medidas para reducir la erosión, la escorrentía y la sedimentación de embalses; y e) mejorar las condiciones sociales de la población en desventaja proveyéndole infraestructura básica y servicios sociales.

### Logros del programa

Los resultados del programa han sido sorprendentes en varias áreas, incluidas mejoras en ingresos, infraestructura básica, educación y medio ambiente<sup>83</sup>.

*Ingresos.* En las pequeñas granjas mejoraron los ingresos familiares derivados de la producción agrícola; en términos reales, pasaron de 1.113 TND (dinares tunecinos) por año en 1998 a 1.429 TND por año en 2000, una diferencia de 316 TND al año. Los ingresos anuales de las granjas medianas aumentaron de 3.141 TND a 4.135 TND, lo que significa una diferencia de 994 TND. Esto representa tasas reales de crecimiento anual del 6,3% y 6,9% para las granjas pequeñas y medianas respectivamente<sup>84</sup>.

*Infraestructura básica.* Se redujo el porcentaje de poblaciones con dificultades de acceso a agua y/o a carreteras rurales, de la estimación básica del 48% al 18% en el año 2000. La distancia promedio a tomas de agua potable se redujo de 1.5 kilómetros en 1996 a 0.8 kilómetros en 2000. La construcción y rehabilitación de carreteras rurales contribuyó significativamente a incrementar el acceso a servicios básicos en estas áreas remotas, así como a expandir las posibilidades de negociar superávits con mercados externos a sus áreas inmediatas.

*Educación.* El proyecto construyó varias escuelas, con lo que el porcentaje de pueblos entrevistados que tenían cerca una escuela aumentó de 39 en 1996 a 46 en el año 2000. Se estima que la construcción de escuelas, conjuntamente con las mejoras en vías rurales contribuyó a reducir las tasas promedio de analfabetismo de un estimado básico de referencia del 60% a aproximadamente el 44%.

---

83 El proyecto definió varios criterios basado en factores socioeconómicos, técnicos y ambientales que fueron medidos en tres intervalos durante la implementación. En 1996 se hizo una encuesta a las bases, seguida de otras encuestas en 1998 y 2000. La de 1998 cubrió 527 familias de 51 Comités de Desarrollo. Y la del año 2000 cubrió 259 familias de 28 Comités de Desarrollo.

84 Los tres tamaños de granjas considerados durante la implementación del proyecto fueron: granjas pequeñas, las de menos de 5 hectáreas; granjas medianas, las de 5 a 20 hectáreas; y granjas grandes, las de 20 o más hectáreas.

*Medio ambiente.* En conjunto, ha habido un cambio significativo hacia sistemas agrícolas más compatibles con el manejo de los recursos naturales. El proyecto hizo énfasis en actividades de conservación del suelo y del agua, lo que logró mayores tasas de filtración y mayores tasas de supervivencia de cosechas y de árboles. Adicionalmente, como resultado de la incrementada capacidad de los suelos para retener agua, la adopción de cultivos vivaces se incrementó de la estimación de referencia básica del 45% al 55% en el año 2000.

## **El proyecto tunecino y empoderamiento de la comunidad**

### ***Enfoque participativo integrado***

Conjuntamente con las poblaciones beneficiarias se identificaron actividades prioritarias, las cuales fueron presentadas en un plan de desarrollo comunitario – CDP (Community Development Plan), que fue válido por un período de cinco años. El plan describía las necesidades más urgentes de la población, presentaba el contexto socioeconómico y, lo que es más importante, especificaba la forma en que cada parte interesada habría de participar para alcanzar las metas establecidas. Además, el CDP describía las soluciones técnicas mejoradas que habrían de usarse, lo que lo constituyó en una herramienta guía para los trabajadores y especialistas de extensión que habrían de implementar las actividades con las poblaciones. Para implementar el plan, las poblaciones beneficiarias firmaron contratos anuales con Odesypano, una ONG tunecina que es la autoridad de desarrollo silvopastoril para el noroeste.

El enfoque participativo tuvo éxito en estimular la adopción de soluciones técnicas mejoradas. Ésta fue mayor en los casos en los que las demostraciones tuvieron lugar en las tierras de los granjeros, principalmente debido a que los granjeros podían intercambiar información regularmente. Además, ellos participaron en la selección del tipo de demostración y del sitio, lo que incrementó el sentido de propiedad del proyecto a nivel comunitario. Esta estrategia ayudó a elevar el número de hogares participantes en los planes de desarrollo comunitario. En una encuesta sobre cuatro CDP, por ejemplo, la cantidad de hogares participantes aumentó de 183 a 258 en cinco años.

### ***Capacidad organizacional local***

Luego de consultas entre trabajadores de extensión, especialistas técnicos y comunidades locales interesadas, las comunidades crearon Comités de Desarrollo locales, los cuales funcionaron como intermediarios entre la administración del programa y la población beneficiaria. El resultado de comités activos –los que celebraban reuniones frecuentes para dar y recibir información, resolver conflictos internos y entrenar

miembros del CDP– fue en general un mayor nivel de participación comunitaria en las actividades del proyecto, lo que a su vez incrementó los beneficios de los planes de desarrollo comunitario. Organizando las comunidades locales en grupos, el proyecto se hizo más eficiente en la creación de relaciones benéficas con las comunidades locales, así como en el desarrollo de la capacidad de éstas para participar en actividades del proyecto.

Para el año 2000 había un total de 162 Comités de Desarrollo, con un total de 103 planes de desarrollo comunitario preparados. Se habían cumplido o estaban en proceso de implementación más de 290 contratos suscritos con Odesypano. Además se habían firmado 361 Contratos de Acción Integrada – CAI. Estos contratos fueron diseñados como una medida temporal, en respuesta a la creciente demanda de las comunidades locales de participar en actividades de desarrollo, una vez que empezaron a conocerse mejor los resultados del proyecto. Los CAI permitían que la implementación de actividades prioritarias identificadas conjuntamente con las poblaciones se iniciaran prontamente, sin la preparación de un CDP, la cual era un proceso que duraba por lo menos dos meses. Pese a su oportunidad para abordar las prioridades inmediatas de una comunidad, una evaluación de los CAI mostró que, puesto que las comunidades que usaban estos contratos recibían menos asistencia y entrenamiento técnicos, era menos probable que sus programas fueran sostenibles. En consecuencia, al cabo de dos años la unidad de implementación dejó de preparar nuevos CAI y el número de contratos de esta naturaleza cayó de un tope de 104 en 1996 a sólo 48 en 2000.

## FUENTES Y DOCUMENTOS DE CONSULTA

- Aiyar, Swaminathan S. 2001. “Progress of Community Driven Development in Zambia”. (Avance del desarrollo impulsado por la comunidad en Zambia). World Bank, Community Driven Development Group Anchor, Washington, D.C. Disponible: <http://essd.worldbank.org/cddwk2000.nsf/9a0da286b06474fe852569f30061c879/c459233174149b1585256a6b00776daf?OpenDocument>
- De Silva, Samantha y Christine Kamwendo. 2000. “Community Contracting in the Malawi Social Action Fund: Local Stakeholder Perspectives”. (Contratación de la comunidad en el Fondo de Acción Social de Malawi: Perspectivas de los interesados locales). Africa Region Findings 163. World Bank, Africa Region, Washington, D.C. Disponible: <http://www.worldbank.org/afr/findings/english/find163.htm>
- Kamwendo, Christine. 2001. “Masaf Presentation: Working with Vulnerable Groups”. (Presentación del Fondo de Acción Social de Malawi: Trabajo con grupos vulnerables). Presentation at the World Bank, Washington, D.C., June 5.
- Narayan, Deepa. 1995. “Designing Community Based Development”. (Diseño de desarrollo basado en la comunidad). Social Development Paper Number 7, Environmentally and Socially Sustainable Development Network, World Bank, Washington, DC. Disponi-

- ble: [http://essd.worldbank.org/intranet/icdb.nsf/D4856F112E805DF4852566C9007C27A6/D59BB2FB9CAAD9DD85256A790061D9A5/\\$FILE/sdp07.pdf](http://essd.worldbank.org/intranet/icdb.nsf/D4856F112E805DF4852566C9007C27A6/D59BB2FB9CAAD9DD85256A790061D9A5/$FILE/sdp07.pdf)
- Sandi, Ana Maria y Christina Vladu. 2000a. "The Romanian Social Development Fund and Community Empowerment". (Fondo de Desarrollo Social de Rumania y empoderamiento de la comunidad). World Bank, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000b. "What Is the Romanian Social Development Fund". (Qué es el Fondo de Desarrollo Social Rumano). World Bank, Washington, D.C.
- World Bank. 1996. "Designing Community-Based Development". (Diseño de desarrollo basado en la comunidad). En *The World Bank Participation Sourcebook*. Washington, D.C.: World Bank. Disponible: <http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sba211.htm>
- \_\_\_\_\_. 1998. "The Role of Information, Education and Communication in the Malawi Social Action Fund". (Papel de la información, la educación y la comunicación en el Fondo de Acción Social de Malawi). Africa Region Findings 30. World Bank, Africa Region, Washington, D.C. Disponible: <http://www.worldbank.org/afr/findings/infobeng/infob30.htm>
- \_\_\_\_\_. 2000. "The Community Driven Development Approach in the Africa Region: A Vision of Poverty Reduction through Empowerment". (El enfoque de desarrollo impulsado por la comunidad en la Región de África: Una visión de la reducción de la pobreza mediante empoderamiento). Africa Region, Washington, D.C. Disponible: [http://essd.worldbank.org/cddwk2000.nsf/Gweb/AFR\\_vision\\_en](http://essd.worldbank.org/cddwk2000.nsf/Gweb/AFR_vision_en)
- \_\_\_\_\_. 2001a. "Community-Driven Development Typology". (Tipología del desarrollo impulsado por la comunidad). CDD Anchor Unit, Washington, D.C. Disponible: <http://essd.worldbank.org/cddwk2000.nsf/SearchDocView/8F2C9A3E6EA55FA585256AF8006CDC6D?OpenDocument>
- \_\_\_\_\_. 2001b. "Good Practice in Lending: Multi-Sector Projects Incorporation Gender (Malawi Social Action Fund Project)". (Buena práctica en préstamos: Género, incorporación de proyectos multisectoriales [Proyecto del Fondo de Acción Social de Malawi]). GenderNet, Washington, D.C. Disponible: [http://gender/resources/examples/good\\_practice\\_lending/masaf/multimalawi.htm](http://gender/resources/examples/good_practice_lending/masaf/multimalawi.htm)
- \_\_\_\_\_. 2001c. "Northwest Mountainous Areas Development Project (Ln. 3691-TUN)". (Proyecto de desarrollo de las áreas montañosas del noroeste [Ln 3691-TUN]). Report No. 22390-TUN. Middle East and North Africa Region. Rural Development, Water, and Environment Group. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2001d. "Why Community Driven Development: Key Points and References". (Por qué desarrollo impulsado por la comunidad: Puntos y referencias claves). CDD Anchor Unit, Washington, D.C. Disponible: <http://essd.worldbank.org/CDDWk2000.nsf/9a0da286b06474fe852569f30061c879/e8777cc955fedb6485256a2e0000fd1c?OpenDocument>

### Sitios en la Internet

*Banco Mundial. Desarrollo Impulsado por la Comunidad*  
<http://essd.worldbank.org/CDDWk2000.nsf/GWeb/Home>

*Fondo de Desarrollo Social de Rumania*

[http://frds.org.ro/e\\_index.html](http://frds.org.ro/e_index.html)

*Fondo de Inversión Social de Zambia*

<http://www.zamsif.org.zm/zamsif/index.html>

## X. EMPODERAMIENTO EN LA EDUCACIÓN\*

El acceso sostenido a servicios básicos efectivos –incluidos atención médica, educación, agua e infraestructura básica– es de primordial importancia en la vida de la gente pobre. Ante todo, hay que enfocar el mejoramiento de la calidad y consistencia de los servicios atendiendo a los modelos institucionales y de gobernación para hacer que respondan más a las necesidades de los pobres. Al mismo tiempo, a nivel local también pueden darse pasos importantes para atender las necesidades y metas específicas de cada comunidad.

La educación es un área en la que la expansión de la participación de actores comunitarios ha conducido a mejoras notables –mayores tasas de matrícula y escuelas de mejor calidad. Ejemplos de distintas partes del mundo muestran que cuando las comunidades son capaces de hacer que maestros, administradores y funcionarios del gobierno respondan a través de mecanismos institucionales formales, los miembros de la comunidad se interesan más en el mejoramiento escolar y están más dispuestos a comprometer sus propios recursos en esa tarea. Este compromiso puede incluir la formación de sociedades con actores externos. Más aún, los programas que expanden el acceso a la educación de grupos excluidos han conducido a cambios importantes de mentalidad entre los miembros de la comunidad y líderes del gobierno, con respecto a los aportes que esos grupos pueden hacer a la comunidad. El éxito de pequeños esfuerzos piloto, a menudo inspirados por, y con la participación de “defensores” dedicados, a diferentes niveles del gobierno, pueden llevar a cambios fundamentales en la gobernación del sistema educativo a nivel nacional. Estos cambios incluyen la creación de canales formales para la participación de actores locales en el manejo de sus escuelas, y la amplia expansión del acceso a la educación, con un compromiso de recursos entre todos los actores involucrados.

### MADAGASCAR: ESCOLARIDAD COMUNITARIA Y DESARROLLO NACIONAL

A principios de los años 1990, la matrícula en educación primaria en Madagascar estaba descendiendo debido a falta de inversión, deterioro de la calidad y desmorali-

---

\* Sección preparada por Bryan Kurey (PRMPM).

zación de padres y maestros<sup>85</sup>. Se habían cerrado más de 2.500 escuelas públicas de educación primaria, debido principalmente a la falta de maestros, y propiamente todas las 13.500 escuelas existentes necesitaban reparaciones de primer orden. Las escuelas carecían de materiales educativos y apoyo profesional. Lo peor de todo es que carecían del apoyo de sus comunidades.

A finales de 1993 se tomó la decisión de involucrar estrechamente a las comunidades locales en el mejoramiento de la educación básica en las escuelas públicas de primaria. De la visión de un funcionario y su equipo administrativo —un servidor civil superior responsable de la educación primaria, que fue transferido a una de las seis provincias—, surgió la idea de un contrato basado en el establecimiento escolar. Con apoyo del Banco Mundial, y propiciado por los resultados de un estudio del sector educativo, un equipo de decisores innovadores inició Pragap, programa para el fortalecimiento del manejo pedagógico y administrativo en la educación primaria.

Los principios guía de Pragap, desarrollados durante los primeros estadios del programa, incluyen:

- Los responsables de la educación a los niveles local y regional están al servicio de padres y alumnos para el logro de objetivos educativos nacionales.
- El Estado no puede hacerlo todo: es imperativa la participación efectiva de padres y autoridades locales. Sin embargo, es importante que cada una de las partes respete al pie de la letra sus propios compromisos.
- El contrato escolar puede y debe contener todas las acciones que la comunidad local perciba como prioritarias. Tales acciones podrían incluir, por ejemplo, la asignación de un maestro, la reparación de aulas, la construcción de una casa para el maestro, o la fabricación de bancas para las aulas.
- Todas las escuelas del distrito administrativo deben tener el beneficio de poder preparar y firmar un contrato. Algunas pueden renunciar, pero todas deben tener la oportunidad de comprometerse en un proceso de esta naturaleza.
- En vista de los limitados recursos presupuestarios, la contribución del gobierno se limitará a la provisión del número suficiente de maestros, que se aunará con un proyecto complementario del Banco Mundial<sup>86</sup> para financiar la reparación de las aulas o la construcción de otras nuevas.
- Otras prioridades, tales como la construcción de vivienda para el maestro, la perforación de un pozo, la instalación de una toma, el arreglo de un patio escolar o la construcción de una cerca perimetral, dependerán de la comunidad local.

---

85 Esta parte se basa en Viens y Lynch, 2001a, 2001b.

86 Conocido por su sigla en francés Cressed, el proyecto aportó US\$39 millones para apoyar las fases iniciales de Pragap, con la meta primordial de establecer bases institucionales en subsectores comprometidos en currículo y manejo de sistemas educativos.

- Para cada contrato escolar se requiere una contribución local mínima, sea en especie o en efectivo.
- Cada contrato puede ser único dado que se prepara y negocia en una comunidad particular y refleja las prioridades identificadas por esa comunidad.

### **Movilización comunitaria**

El programa empezó en dos distritos de una de las seis provincias de Madagascar, y posteriormente se expandió a veinte distritos (de un total de 111) en las seis provincias. Todos los responsables de la implementación de programas articularon y registraron primero una visión clara de fines, teniendo como foco primordial el mejoramiento del aprendizaje de los alumnos. Desde el principio se reconoció que la administración del programa tendría que ser flexible para poder responder a las necesidades reales de la comunidad. Esto implicó una regla fundamental, respaldada por los defensores provinciales del programa: escuchar y estar abiertos a nuevas ideas. Un enfoque de esa naturaleza requería cambios básicos de actitud y comportamiento de parte de los funcionarios del gobierno, en términos de sus relaciones tanto con sus colegas en educación a todos los niveles como con las comunidades campesinas locales.

La primera fase de definición de rumbo fue seguida por la movilización y entrenamiento de la comunidad, incluyendo reuniones y talleres, visitas a escuelas e intercambios de información y de puntos de vista. La finalidad era empoderar a los padres, a los líderes de los pueblos y a otros miembros de la comunidad para asumir la responsabilidad de la educación en sus escuelas. Con frecuencia estas reuniones se centraron en aspectos tales como matrículas de niños pobres o asistencia de alumnos y maestros, deserción y repitencia, falta de participación de los padres, poca responsabilidad de los maestros y de las autoridades locales, condiciones deficientes de los edificios escolares, y falta de recursos educativos escolares.

### **Consejos Escolares y contratos basados en el establecimiento escolar**

Se invitó a cada comunidad a crear un Consejo Escolar representativo como mecanismo para involucrar directamente a los miembros de la comunidad en la toma de decisiones referentes a las escuelas. Los representantes eran maestros, padres de familia y vecinos del pueblo. Los Consejos Escolares firmaron entonces contratos con representantes locales del Ministerio de Educación, en los que se expresaban planes para mejorar la educación en la comunidad y se especificaban los compromisos que adquirirían la comunidad local, maestros y funcionarios y autoridades distritales y regionales, en el cumplimiento de los planes acordados.

En la elaboración e implementación de los contratos basados en el establecimiento escolar debían aportar su experticia, su visión (imagen de la escuela al cabo de

uno, dos o tres años), sus recursos (mano de obra, dinero, compromiso de enviar los niños a la escuela), y su voluntad de actuar. La inversión dependía de las acciones iniciales de la comunidad local. Si el resultado de la primera visita a la comunidad era un acuerdo sobre unas cuantas acciones prácticas cuya implementación quedaba a cargo de los miembros de la comunidad, la segunda visita se usaba para evaluar el logro de estos compromisos y para tomar una decisión sobre nuevas acciones, incluyendo si preparar o no un contrato escolar. El hecho de entrar en estos contratos, que se basaban en necesidades comunitarias y disponibilidad de recursos, estimulaba a cada comunidad a reconocer su papel así como el de las autoridades centrales y locales, en la transformación y mejoramiento de sus escuelas.

## Resultados

Después de visitar 237 escuelas en dos distritos piloto, una considerable mayoría de comunidades locales hicieron reuniones, identificaron prioridades, cumplieron sus obligaciones y prepararon un contrato escolar. Cuatro meses después del lanzamiento de Pragap, se presentaron a consideración de las autoridades 235 contratos escolares negociados. Durante la fase piloto del programa se obtuvieron, entre otros, los siguientes logros:

- 462 maestros de primaria fueron transferidos a la provincia de Mahajanga, y se reabrieron 25 escuelas públicas de primaria;
- Las nuevas matrículas para el primer año de la escuela primaria se incrementaron en el 26,5% entre 1993-94 y 1994-95;
- Se adoptó una nueva estructura organizacional dentro del Directorio Provincial de Educación en Mahajanga;
- En dos distritos escolares se organizaron equipos de manejo local.

El costo promedio de renovación de cada escuela se estimó en US\$481 para un promedio de 103 estudiantes (1994-95), lo que equivale a US\$4,70 por estudiante aproximadamente, incluidos materiales de construcción y fondos administrativos directos para el manejo del programa.

Estos resultados positivos iniciales motivaron a los equipos de manejo a nivel distrital, provincial y nacional a extender el enfoque del Pragap a las otras cinco provincias de Madagascar. En los veinte distritos escolares de la fase dos del Pragap, las matrículas para el primer año de estudios del primer ciclo se incrementaron en el 28% entre 1993-94 y 1995-96, es decir, casi el doble del incremento observado a nivel nacional durante el mismo período.

Las lecciones del Pragap sirvieron como base para la formulación de una nueva política educativa nacional, vigente desde 1996. Esta política enfatiza la absoluta prioridad de la educación primaria, la importancia de mejorar la calidad de la edu-

cación y el entrenamiento a todos los niveles, y la necesidad de movilizar las energías y el compromiso de padres, comunidades y beneficiarios, así como del sector privado y de la sociedad civil. En diciembre de 1997 el gobierno de Madagascar adoptó el Segundo Plan Nacional de Mejoramiento de la Educación, basado en tres principios:

- *Educación centrada en el niño*: cada acción o actividad tiene que medirse en el impacto sobre el niño/la niña y su aprendizaje;
- *Educación basada en el establecimiento escolar*: la escuela en su comunidad y en su medio ambiente es considerada como el fulcro para el cambio y la acción; y,
- *Un enfoque de la base hacia arriba*: los socios locales deben usar la información y datos obtenidos de la experiencia de una escuela para hacer mejoras continuas en la calidad del aprendizaje.

La preparación del segundo plan nacional, así como su difusión entre los socios nacionales e internacionales, condujo a la institucionalización del contrato basado en el establecimiento escolar a nivel de primaria en todo el sistema, así como a contratos similares basados en la institución, en educación secundaria y vocacional. De 1998 a 2000 el enfoque del Pragap fue gradualmente adoptado y aplicado a todos los programas y proyectos de más de la mitad de los distritos escolares de Madagascar.

### **El Salvador: Programa de Escuelas Manejadas por la Comunidad**

Después de una década de guerra civil, a finales de los años 1980 aproximadamente un millón de niños salvadoreños no estaban en la escuela<sup>87</sup>. La tasa nacional de matrícula para educación básica era de alrededor del 80% y particularmente las comunidades rurales pobres adolecían de falta de escuelas y de maestros. En 1989, Cecilia Gallardo de Cano asumió el papel de ministra de Educación como proponente de una reforma del ala “modernizadora” del partido conservador Arena. Bajo su liderazgo el Ministerio de Educación identificó como objetivo central de la política educativa la expansión del acceso a, y el mejoramiento de la calidad de la educación básica, tanto para fortalecer la unidad nacional como para promover el desarrollo económico a largo plazo.

El Ministerio inició una reforma comprensiva del sistema educativo tradicional de El Salvador, con los objetivos de descentralizar la burocracia educativa, mejorar la calidad de la educación, expandir la cobertura a todos los niveles, fortalecer la capacidad administrativa y promover la participación de actores privados y no gubernamentales.

---

87 Esta parte se basa en World Bank, 2000, y en El Salvador Evaluation Team, 1997.

mentales. Uno de los primeros pasos fue la aplicación piloto de un nuevo modelo descentralizado de prestación de servicios en áreas rurales, el Programa de Escuelas Manejadas por la Comunidad – Educo. Inicialmente el programa se dirigió a los 78 municipios más pobres (de 221) y fue impulsado por la urgente necesidad de restaurar rápidamente los servicios de educación básica.

Las tres finalidades principales del programa Educo son:

- Incrementar la prestación de servicios educativos en las comunidades rurales más pobres;
- Promover la participación de miembros de la comunidad local en la educación de sus hijos;
- Mejorar la calidad del preescolar y de la escuela primaria.

El programa Educo aprovechó la evidente disposición de las comunidades para participar. A la vez que daba asistencia técnica para crear capacidad, delegaba el manejo de las nuevas escuelas de preescolar y primaria a los padres de familia y a organizaciones comunitarias. En el curso del desarrollo de Educo, el Ministerio empezó a trabajar por primera vez con ONG locales que respaldaban la implementación del programa.

### **Asociaciones de educación comunitaria**

El programa hace énfasis en la participación directa de los padres en la educación de sus hijos. Para facilitar esta participación, cada escuela Educo tiene una Asociación Comunitaria de Educación – ACE, constituida y dirigida por padres y miembros de la comunidad elegidos. La ACE es legalmente responsable de la dirección de la escuela, incluidos su presupuesto y su personal. Puede contratar y despedir maestros y es responsable de supervisar el desempeño y la asistencia de éstos.

El Ministerio de Educación transfiere fondos directamente a la cuenta bancaria de la ACE y la asociación administra estos fondos de acuerdo con su evaluación de las necesidades educativas de la escuela. El grueso de la transferencia es usado para pagar los salarios de los maestros de acuerdo con su contrato con la ACE. Las ACE pueden conseguir ingresos adicionales negociando con otras agencias del gobierno y con donantes internacionales, y también movilizando apoyo local, incluidos aportes en especie.

### **Estrategias de difusión de la información, consulta y comunicación**

En 1993, el programa piloto demostró resultados claros en materia de restauración de servicios a los pobres y de empoderamiento de las comunidades locales. En zonas rurales del país se elevaron las tasas de matrícula. Los padres reaccionaron muy

positivamente al hecho de que se los tomara en serio y se les dieran responsabilidades como las de contratar y despedir maestros. Con todo, pese al éxito del trabajo piloto, el Ministerio de Educación encontró poco respaldo al programa a nivel nacional. La experiencia de Educo había cambiado algunas actitudes y percepciones entre funcionarios de la educación, pero por fuera del Ministerio el nuevo enfoque no era bien entendido. Cuando el programa se desarrolló hubo poca discusión y consulta pública. En general, los cambios de política se hicieron de una manera no sistemática, lo que contribuyó a una falta de transparencia y a la continuidad del escepticismo de parte de maestros, comunidades y grupos políticos de oposición.

A la luz de estos hechos, el Ministerio de Educación empezó a organizar seminarios con maestros y otras partes interesadas clave, para discutir la experiencia de Educo y su uso como modelo para esfuerzos más generales para promover un enfoque de descentralización. La asociación de maestros Andes temía que la nueva autoridad dada a los padres pudiera conducir a contrataciones y despidos arbitrarios, y expresó fuerte oposición. Estas preocupaciones fueron atendidas mediante la difusión de la experiencia de Educo, la creación de nuevas oportunidades de empleo para maestros, y consiguiendo que los maestros de Educo defendieran el enfoque descentralizado citando la mayor participación y apoyo de los padres de familia.

Entre noviembre de 1994 y febrero de 1995, se acometió una evaluación social durante la preparación de un proyecto ministerial para apoyar la reforma de la educación básica en El Salvador. A falta de canales de comunicación formalizados, la evaluación proveyó retroalimentación valiosa a los funcionarios del Ministerio acerca de las percepciones y malas interpretaciones de interesados clave. Consultores locales dirigieron grupos de enfoque, entrevistas en profundidad y un estudio de caso para conocer los puntos de vista de personal del Ministerio de Educación, maestros, padres y estudiantes.

Los padres sospechaban de los motivos del gobierno y expresaron preocupación de que el Ministerio estuviera planeando privatizar la educación o establecer un vínculo más estrecho con los gobiernos municipales, los cuales eran considerados altamente politizados y carentes de capacidad para manejar la educación. El estudio reveló un elevado nivel de desconfianza mutua entre el gobierno y aproximadamente 110 ONG activas en el sector educativo. Pero también demostró que la finalización de la guerra civil y el nuevo énfasis en los procedimientos democráticos estaban empezando a tener un impacto positivo en la responsabilidad del gobierno.

El gobierno declaró 1995 como el Año de Consulta sobre el Proceso de Reforma. También estableció una Comisión Nacional para la Educación, la Ciencia y el Desarrollo, la cual ayudó a lanzar un diálogo nacional sobre educación y, a partir de ese diálogo, produjo un informe que planteaba un enfoque conceptual amplio para la reforma.

## Resultados

El informe de la Comisión proveyó la base conceptual para un plan detallado a diez años del Ministerio de Educación, que formalizó amplios compromisos para expandir el acceso a la educación. Aunque previamente se habían acometido reformas clave de currículo y otras áreas, esto marcó el inicio de un proceso de reforma comprensiva más formalizado. El plan definió un conjunto de medidas y programas en apoyo de cuatro objetivos: a) incrementar el acceso a la educación y mejorar el nivel de alfabetismo; b) mejorar la calidad de la educación; c) promover la formación de valores; y d) modernizar las instituciones. En 1995 se preparó y aprobó nueva legislación, incluidas la Ley sobre Educación Superior, la Ley sobre Promoción/Profesión del Maestro y la Ley General de Educación. Dentro del Ministerio se acometieron reformas para remediar los cuellos de botella administrativos.

En cuanto comenzó la implementación en 1996, el gobierno lanzó un programa formal de comunicaciones. Sus metas eran crear respaldo público para las reformas, abrir canales permanentes dentro del Ministerio y con el público, y recibir retroalimentación de los interesados clave, incluidos Ministerio, padres, maestros, estudiantes y ONG.

En conjunto, las tasas de matrícula en las áreas rurales de El Salvador se incrementaron del 76% en 1991 al 83% en 1993. En 1999 más de 237.000 niños fueron matriculados en la red de escuelas Educo, en contraste con sólo 8.400 en 1991. Las tasas de deserción en estas escuelas se desplomaron y los estudiantes que pierden son menos. La porción de estudiantes repitentes cayó del 23% en 1994 al 15% en 1998. El Banco Mundial ha respaldado el programa con tres préstamos por un total de US\$148 millones.

## INDIA: PROYECTO DE EDUCACIÓN BÁSICA DE UTTAR PRADESH

En 1992 el gobierno de India presentó al Banco Mundial una propuesta de reforma educativa con el objetivo de asistir a Uttar Pradesh (UP), uno de los estados más pobres de la India, mediante una iniciativa de educación primaria a nivel estatal, dirigida a mejorar el *status* de mujeres y niñas<sup>88</sup>. Dado que la tasa de alfabetismo femenino de UP era la tercera más baja de India y la tasa estimada de matrícula de niños entre seis y diez años de edad era la cuarta más baja, el proyecto de educación básica de UP se proponía incrementar la matrícula femenina, reducir las tasas de deserción, mejorar el logro académico y fortalecer el sentido de propiedad comunitaria de las escuelas.

---

88 Esta parte se basa en World Bank, 2001.

## **Mecanismos para la participación comunitaria**

Desde el principio el proyecto buscó la participación de la comunidad. Encuestas y discusiones de grupos de enfoque identificaron una amplia gama de asuntos educativos a nivel de pueblo, desde discriminación de casta e idioma de instrucción, hasta el impacto del clima sobre las oportunidades educativas. En algunos pueblos, las niñas no asistían a la escuela debido a su responsabilidad de cuidar hermanos/as menores. En otros sitios el problema era la seguridad de las niñas.

Uno de los elementos clave del proyecto piloto de UP fue el desarrollo de comités locales de educación del pueblo – VEC (Village Education Committee). Estos comités involucran directamente a todos los miembros interesados de la comunidad, incluidos mujeres y grupos minoritarios, en el proceso de toma de decisiones y establecimiento de metas para las escuelas. Los VEC participan en construcción de escuelas, establecimiento de correlaciones comunitarias (mapas), seguimiento de la asistencia de los maestros y manejo de fondos aportados por el gobierno.

## **Creación de capacidad para la sostenibilidad**

Para la revisión de mitad de período en 1993, el proyecto UP había desarrollado un programa de entrenamiento de maestros en servicio, que también fue descentralizado a nivel de manzana y agrupaciones de manzanas. Estos esfuerzos locales fueron apoyados creando mejor capacidad para institutos de educación y entrenamiento a nivel distrital y mediante la creación de un Instituto Estatal de Manejo y Entrenamiento Educativos.

El gobierno de India contrató independientemente especialistas en educación que siguieron al personal del Banco Mundial que trabajaba en el proyecto, para aprender de su experiencia y asegurar la sostenibilidad del programa. El gobierno estaba acostumbrado a dirigir programas verticales, de arriba hacia abajo, de manera que desarrollar un programa cuya dirección iba de la base hacia arriba constituía un enfoque nuevo. Los políticos locales han promovido los objetivos educativos del proyecto UP; para ellos fue un placer encontrar un enfoque que funcionara a nivel comunitario y que ellos podían defender como suyo propio independientemente de qué gobierno estuviera en el poder a nivel estatal.

## **Resultados**

Los resultados de fortalecer la participación comunitaria en las escuelas a través de los VEC en el Proyecto de Educación Básica de UP han sido sorprendentes. Se superaron los objetivos establecidos de participación femenina en la educación primaria. La brecha de matrícula entre niños y niñas decreció y las tasas de deserción de

niñas se redujeron a la mitad. El logro en aprendizaje mejoró en 8 de los 10 distritos, particularmente en el segundo grado, y 2 millones de las niñas que están en la escuela no estarían de no haber sido por este proyecto.

Al revisar los resultados del proyecto UP, el gobierno convino en que el enfoque descentralizado funcionaba efectivamente y determinó que el proyecto era exactamente la clase de programa de educación primaria que se necesitaba a nivel nacional. En 1995 el programa se elevó al nivel nacional a través del proyecto Programa Distrital de Educación Primaria.

#### BANGLADESH: PROYECTO DE ASISTENCIA A LA ESCUELA SECUNDARIA FEMENINA

En su cuarto plan quinquenal, el gobierno de Bangladesh estableció la meta de elevar la tasa de alfabetismo femenino del 16% al 25% y asegurar que las mujeres participen en todos los aspectos de la vida nacional<sup>89</sup>. El objetivo principal es crear oportunidades de empleo para las mujeres en escuelas de educación primaria y secundaria, atención médica, planificación familiar, departamentos de extensión agrícola y programas de autoempleo dirigidos por organizaciones no gubernamentales. El Proyecto de Asistencia a la Escuela Secundaria Femenina – FSSAP (Female Secondary School Assistance Project) de Bangladesh, iniciado en 1993 como parte de ese plan, es un ejemplo de proyecto dirigido, diseñado para fomentar la mayor participación e inclusión de las niñas en la escuela y para cambiar, en el proceso, las actitudes mentales referentes al valor y los aportes femeninos a la sociedad.

Factores económicos, culturales y religiosos específicos se combinan en Bangladesh para reprimir la demanda de educación de las niñas. Como resultado, muchas niñas no se matriculan en la escuela o bien se retiran antes que los niños. El logro educativo de la mujer en Bangladesh está entre los más bajos del mundo; de acuerdo con el censo de 1991, sólo el 20% de las mujeres estaban en capacidad de leer y escribir. Al comienzo de los años 1990 la disparidad de acceso entre niñas y niños era sumamente significativa en las escuelas secundarias. Sólo una tercera parte de los estudiantes matriculados en secundaria en 1990 eran niñas, y de ellas la cantidad que completaba la escuela secundaria era menos de la mitad que la cantidad de niños. La baja escolaridad femenina, a diferencia de la escuela primaria, se debe fundamentalmente al hecho de que la educación secundaria implica el pago de derechos académicos, además de otros costos tales como transporte, libros, uniformes, implementos escolares y derechos de examen. En una cultura en la que a las hijas se las considera como obligaciones económicas, muchos padres no están dispuestos a hacer tales inversiones en su educación.

---

89 Esta parte se basa en World Bank, 1999, y Liang, 1996.

## **Diseño y expansión del proyecto**

El FSSAP, con un presupuesto cercano a los US\$88 millones, tiene un doble objetivo: reducir las limitantes para la matrícula de niñas en la educación secundaria y promover valores comunitarios positivos con respecto a la educación de las niñas. De los seis componentes del proyecto, el más importante es un programa de estipendio para niñas que va de US\$12 al año en el grado 6 hasta US\$36 al año en el grado 10, programa que atiende los costos directos de educar niñas en la escuela secundaria ayudándoles con costos personales y académicos en todos los grados y con libros y derechos a examen en los grados superiores. Los otros componentes son: a) salarios de maestros adicionales, particularmente mujeres; b) entrenamiento de niñas en destrezas ocupacionales relacionadas con la demanda del mercado tanto para actividades asalariadas como autoempleo; c) actividades para promover la conciencia pública referente a los beneficios de la educación femenina; d) baños, pozos de agua, y programas de abastecimiento de agua y sanitarios en las escuelas; y e) creación de capacidad a nivel nacional y local.

Inicialmente, el FSSAP iba a implementarse en 118 thanas (subdistritos) rurales en dos fases que se traslapaban: empezando con 59 thanas en 1994 y otros 59 en 1997. La identificación de estos thanas se hizo mediante criterios combinados de nivel de ingresos, nivel de alfabetismo femenino y nivel de asistencia femenina. Durante la primera fase, el apoyo comunitario se extendió tanto que el número de aplicaciones iniciales casi duplicó el estimado original. El gobierno de Bangladesh no sólo decidió implementar el FSSAP en los 118 thanas en 1994, sino también expandir el concepto de estipendio a un Programa de Estipendio Secundario Femenino nacional en 460 thanas rurales. Además de la contribución del gobierno, el Banco Mundial a través de la IDA, la Agencia Noruega para Cooperación en el Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo está proveyendo apoyo para esta expansión.

## **Mecanismos del proyecto para mejorar la imagen y la inclusión de las niñas**

Durante el diseño del proyecto se pusieron en marcha mecanismos para estimular la participación directa de las escuelas y de los padres en el proceso de cambiar la actitud mental y la conducta de la comunidad con respecto a la educación femenina. Para poder recibir los estipendios asociados con el programa, a las escuelas se les exige firmar acuerdos de cooperación con el gobierno que confirman su participación en el proyecto. Una vez registradas, las escuelas tienen las siguientes obligaciones:

- Ayudar a crear conciencia pública y estimular la matrícula de niñas;
- Expedir advertencias a las niñas que no cumplan los requerimientos;
- Aceptar los derechos académicos provenientes del proyecto a una tasa determinada por el Ministerio de Educación;

- Dar asistencia a las estudiantes elegibles para diligenciar el formato de aplicación estudiantil;
- Mantener un registro en el que se le asigne un número único de identificación a cada solicitante.

Mecanismos similares están operando en el diseño para la participación de los padres. La elegibilidad para, y la continuidad de los estipendios depende de que los padres convengan en que sus hijas:

- Asistan a la escuela como mínimo el 75% del año escolar;
- Obtengan como mínimo el 45% de los puntos en el examen anual;
- Permanezcan solteras durante toda la escuela secundaria incluidos los exámenes para obtener el certificado.

Además de constituir a las escuelas y a los padres en agentes de transformación social, el programa está diseñado de manera que las niñas contribuyan a su propio empoderamiento, asumiendo la responsabilidad del pago de derechos diferentes a los académicos. La parte de derechos académicos del estipendio es pagada directamente a la escuela en la que la niña está matriculada, pero el resto del subsidio se le paga directamente a la niña en dos cuotas anuales, a través de una cuenta de ahorros a nombre de ella en la sucursal del banco Agrani más cercana al distrito del proyecto. Las niñas son responsables de pagar directamente a sus escuelas todos los derechos diferentes a los académicos inmediatamente después de retirar el dinero del banco. La imagen de las niñas que promueve el hecho de que ellas lleven recursos a la comunidad y paguen por sí mismas constituye una desviación significativa de las normas tradicionales.

## Resultados

El crecimiento de la matrícula de niñas en la escuela secundaria en los thanas del proyecto está muy por encima de las proyecciones más optimistas de la tendencia de 1985-1991. Desde su inicio, el número de niñas matriculadas en el programa se ha incrementado todos los años y en todos los cursos cubiertos por el programa. En 1998 se concedieron estipendios a 805.000 niñas y el número de estudiantes nuevas en el programa fue aún mayor que en 1997. Para julio de 1997 la brecha en la matrícula entre niñas y niños virtualmente había quedado eliminada en el área del proyecto, y ahora cerca del 100% de las niñas en edad de primaria están en la escuela.

Adicionalmente la proporción general de mujeres de 13 a 15 años que se casan en áreas donde hay proyectos ha decaído del 29% en 1992 al 14% en 1995, y de 72% en 1992 a 64% en 1995 para niñas de 16 a 19 años.

En marzo de 2002, como resultado del éxito del programa FSSAP, el Banco aprobó una segunda ronda del proyecto, FSSAP II, con un crédito IDA de US\$120.9. Hasta 1.45 millones de niñas se espera participen en escuelas cubiertas por el proyecto. Además de la ampliación del estipendio, el FSSAP II incluirá componentes para mejorar el acceso y la calidad de la educación a todos los estudiantes en 2000 escuelas en áreas del proyecto. Esto involucra entrenamiento docente y apoyo, e incentivos enfocados a resultados de aprendizaje. El número de profesoras de escuela secundaria se incrementará y se introducirán mecanismos para animar a los participantes y las comunidades para tomar parte más activa en asegurar mejores resultados educativos y mejor manejo de las escuelas.

### PROGRAMA COLOMBIANO DE BONOS EDUCATIVOS

En Colombia, el reducido gasto gubernamental en educación secundaria ha limitado enormemente la disponibilidad de escuelas secundarias públicas para los pobres, lo que ha forzado a esta gente a escoger entre gastar sus limitados ingresos en escuela privada o dejar que sus hijos se queden sin educación secundaria<sup>90</sup>. Alrededor del 14% de los estudiantes de quinto grado desertan del sistema; muchos de ellos continuarían en la escuela si tuvieran acceso a una escuela pública o si pudieran pagar una privada. El programa de bonos educativos dirigidos de Colombia<sup>91</sup> fue lanzado en 1992 con la intención de incrementar la participación de estudiantes de bajos ingresos en la educación secundaria. Mediante bonos dados a estudiantes que no tenían acceso a las escuelas secundarias públicas, el programa les permitía matricularse en escuelas privadas seleccionadas con cupos disponibles<sup>92</sup>. En cinco años de implementación el programa hizo posible que más de 125.000 niños que vivían en las áreas más pobres de Colombia asistieran a la escuela secundaria.

### Cómo llegar a la gente pobre

El diseño del programa de Colombia evitó algunas críticas comunes contra los planes de bonos. Garantizó que los niveles de financiación para las escuelas públicas no decrecerían, aun en caso de que disminuyeran sus matrículas, mitigando así las preocupaciones acerca de que los bonos sacaran recursos de los fondos ya deficitarios de

---

90 Esta parte está tomada de un escrito resumido proporcionado por Harry Patrinos (HDNED). El escrito se basa en Angrist, 2001; King y otros, 1997; King, Orazem y Wohlgemuth, 1998; y Patrinos, 1997.

91 Programa de Ampliación de Cobertura de la Educación Secundaria (PACES).

92 El valor máximo del bono inicialmente fue fijado de manera que correspondiera a los costos académicos promedio de las escuelas privadas de bajo y mediano costo. Con el tiempo los bonos fueron menos generosos, al no ajustarse a la inflación, y los participantes tenían que complementarlos con pagos adicionales para cubrir las tarifas escolares.

las escuelas públicas. Además, por ley, sólo los pobres calificaban para el programa. Estrictos requerimientos de elegibilidad se imponían tanto a los estudiantes como a las escuelas de secundaria. Los estudiantes tenían que residir en un barrio pobre, localizado en uno de los dos estratos inferiores de un sistema de estratificación urbana que categoriza los barrios de los más pobres a los más ricos. Durante el proceso de aplicación, las familias de los estudiantes tenían que comprobar su *status* socioeconómico usualmente presentando la factura de un servicio público que registrara el estrato de su barrio.

El programa fue una asociación entre los gobiernos locales y el gobierno nacional, apoyada parcialmente por el Banco Mundial, en la que los municipios participantes pagaban el 20% de los costos y el gobierno nacional contribuía con el 80% restante. El programa fue diseñado para ofrecer a los municipios una opción a corto plazo, económicamente efectiva y eficiente para expandir el acceso a la escuela secundaria. El Ministerio de Educación Nacional suscribía un acuerdo con cada municipio participante, en el que se estipulaban los términos y condiciones del bono y los arreglos financieros y administrativos. Los municipios determinaban el número de bonos requerido, certificaban que las escuelas privadas cumplían las exigencias para su participación y vigilaban el progreso del programa, esto último conjuntamente con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – Icetex, institución pública que maneja fundamentalmente la administración de programas de estudios en el exterior. El Icetex cobraba el 3,5% de la participación del gobierno central en los costos del programa, para pagar los costos administrativos generados por reuniones entre estudiantes y escuelas, esfuerzos publicitarios, implementación del sistema de bonos y seguimiento del programa.

## Resultados

A todo lo largo del programa, la demanda de bonos excedió a la oferta en casi todos los municipios participantes. En la mayoría de estos casos se usó una lotería para seleccionar a los favorecidos. Dependiendo del lugar, entre el 20% y el 90% de los solicitantes que calificaban recibieron bonos. El programa incrementó significativamente las oportunidades para los pobres, reflejadas en un aumento considerable de las matrículas a un bajo costo para el gobierno. En 1995 se estaban usando alrededor de 90.000 bonos en 1.800 escuelas privadas en 217 municipios, y al final del programa se había llegado a más de 125.000 estudiantes.

Con tres años en el programa, los receptores de bonos tenían una probabilidad 15 percentiles mayor de haber asistido a la escuela privada, habían completado 0.1 año más de escolaridad y tenían cerca de 10 percentiles más de probabilidades de haber terminado el octavo grado, primordialmente debido a que eran menos propensos a repetir grados. Los estudiantes que participaron en el programa marcaron desviacio-

nes estándar de 0.2 por encima de los que no participaron, en las pruebas estandarizadas. Más aún, los beneficiarios de bonos eran menos propensos a casarse o a cohabitar como adolescentes, y trabajaban alrededor de 1.2 horas menos por semana, lo que sugiere una mayor concentración en el logro educativo.

## FUENTES Y DOCUMENTOS DE CONSULTA

- Angrist, Joshua, Eric Bettinger, Erik Bloom, Elizabeth King y Michael Kremer. 2001. "Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment". (Bonos para educación privada en Colombia: Evidencia obtenida de un experimento ordinario aleatorio). NBER Working Paper w8343. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- El Salvador Evaluation Team. 1997. "El Salvador's Educo Program: A First Report on Parents' Participation in School-Based Management". (Programa Educo, de El Salvador: Primer informe sobre participación de los padres en manejo basado en la escuela). Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms No. 4. Ministry of Education, National Research and Evaluation Division, El Salvador, and World Bank, Development Economics Research Group, Poverty and Human Resources, Washington, D.C
- King, Elizabeth, Laura Rawlings, Marybell Gutierrez, Carlos Pardo, y Carlos Torres. 1997. "Colombia's Targeted Education Voucher Program: Features, Coverage, and Participation". (Programa colombiano de bonos dirigidos para educación: Características, cubrimiento y participación). Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms Paper No. 3. World Bank, Development Economics Research Group, Washington, D.C.
- Liang, Xiaoyan. 1996. "Bangladesh: Female Secondary School Assistance". (Bangladesh: Asistencia femenina a la escuela secundaria). Borrador. World Bank, Human Development Department, Washington, D.C. Disponible: [http://www.worldbank.org/education/economicised/finance/demand/case/bangladesh/bangladesh\\_index.htm](http://www.worldbank.org/education/economicised/finance/demand/case/bangladesh/bangladesh_index.htm).
- Patrinos, Harry Anthony y David Lakshmanan Ariasingam. 1997. *Decentralization of Education: Demand-Side Financing*. (Descentralización de la educación: Financiación de la demanda). Directions in Development. Washington, D.C.: The World Bank.
- Viens, Daniel y James Lynch. 2001a. "Pragap: The Birth of an Innovation. Community Schooling and National Development in Madagascar". (Pragap: El nacimiento de una innovación. Escolaridad comunitaria y desarrollo nacional en Madagascar). World Bank, Washington, D.C.
- World Bank. 1999. "Pioneering Support for Girls Secondary Education: The Bangladesh Female Secondary School Assistance Project". (Acción pionera de apoyo a la educación secundaria de las niñas: Proyecto de asistencia para la escuela secundaria femenina en Bangladesh). South Asia Brief. South Asia Region, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Reform of Basic Education in El Salvador". (Reforma de la educación Básica en El Salvador). Action Learning Program on Participatory Processes for PRSP. Participation Thematic Group, Social Development Department. Disponible: <http://www.worldbank.org/participation/web/webfiles/eseducation.htm>

- \_\_\_\_\_. 2001. "A Social Development Saga: India Uttar Pradesh Basic Education and India District Primary Education Projects". (Una saga de desarrollo social: Proyectos de educación básica en Uttar Pradesh y de educación distrital primaria en la India). Social Development Notes 55. Environmentally and Socially Sustainable Development Network, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2001b. "Madagascar: A Developmental Approach to Community-Based School Management". (Madagascar: Enfoque de desarrollo al manejo escolar basado en la comunidad). Africa Region Findings 175. World Bank, Africa Region, Washington, D.C. Disponible: <http://www.worldbank.org/afr/findings/english/find175.htm>.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Bangladesh: Girls Education Gets US\$121 Million in World Bank Support". (Bangladesh: La educación para niñas recibe del Banco Mundial un apoyo de US\$121 millones). Press Release 2002/232/SAR. World Bank, Washington, D.C.

## XI. INNOVACIONES INSTITUCIONALES PARA APOYAR MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS\*

Muchos gobiernos de países en desarrollo perciben las micro, pequeñas y medianas empresas – Mipyme, como generadoras de empleo, alivio de la pobreza y crecimiento económico de base amplia. El crecimiento y desarrollo de las Mipyme en los países en desarrollo puede incrementar las oportunidades, la seguridad y el empoderamiento de la gente pobre.

Este documento presenta ejemplos de dos tipos de innovación comercialmente viables que aumentan la productividad y el crecimiento de las Mipyme en los países en desarrollo: redes y agrupaciones empresariales, y capital de riesgos para las pequeñas empresas mediante una combinación de inversiones de capital social y asistencia técnica.

### DESARROLLO DE REDES Y AGRUPACIONES DE MIPYME

Para competir mejor en el mercado, micro, pequeñas y medianas empresas de la misma industria o de industrias relacionadas pueden formar colectividades empresariales. Las asociaciones entre empresas geográficamente próximas se denominan “agrupaciones”, en tanto que las empresas que hacen equipo para trabajar en un objetivo de desarrollo conjunto se denominan “redes de trabajo”. El término “trabajo en red” caracteriza el proceso general de crear relaciones empresariales ya sea a través de agrupaciones o de redes de trabajo.

Las Mipyme hacen equipo por razones económicas sólidas, incluidas la oportunidad de comprar materias primas y otros recursos más eficientemente, la disponibilidad de servicios de desarrollo empresarial a su medida, la abundancia de clientes que atrae la agrupación y la presencia de una fuerza de trabajo diestra. Tales asociaciones reducen los costos para las empresas individuales gracias a economías de escala, y elevan las utilidades mediante el desarrollo industrial. La cooperación entre firmas también puede crear un ambiente de aprendizaje en el que las participantes pueden intercambiar ideas y conocimientos para mejorar los productos y las utilidades. Los

---

\* Sección preparada por Radha Seshagiri (PRMPR).

siguientes ejemplos exploran la forma en que puede apoyarse a las redes y las agrupaciones empresariales, generando beneficios tanto para las firmas como para la economía.

### **Ampliación del trabajo en red de las Mipyme en Nicaragua**

En 1995, la organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial - Unido y el gobierno de Nicaragua formaron una sociedad con el objeto de desarrollar una estrategia para el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas del país. El programa de asistencia técnica promueve el trabajo en red, entendido como relaciones interempresariales y entre empresas e instituciones que permitan a las Mipyme superar su aislamiento y lograr nuevas ventajas competitivas colectivas inalcanzables individualmente. El programa también contribuye a desarrollar instituciones locales que faciliten el trabajo en red, ayudando a forjar una visión empresarial compartida y a crear capacidad para implementar esa visión mediante proyectos comunes de desarrollo. Estos agentes de red actúan como “integradores del sistema” a nivel local, facilitando el desarrollo de relaciones entre las empresas y optimizando el uso de los servicios técnicos y financieros disponibles.

La iniciativa conjunta Nicaragua - Unido para fomentar el crecimiento de las Mipyme nicaragüenses hace énfasis en la creación de capacidad local. Los consultores nacionales que trabajan en el proyecto son profesionales locales sin ninguna experiencia internacional ni conocimiento directo de las prácticas y políticas de agrupación y de red. Consecuentemente, el proyecto invierte en entrenamiento para elevar el nivel de esos profesionales y especializarlos en sus destrezas, lo cual se espera que produzca mejores servicios para las empresas. Los consultores del proyecto son también “corredores de entrenamiento de red” para expandir las capacidades de creación de redes y multiplicar los resultados en todo el país. Los corredores en la red son seleccionados de instituciones localmente activas, particularmente empresariales y de otros proyectos de asistencia técnica.

Ahora el proyecto está diversificando sus actividades para incluir el entrenamiento de nuevos corredores de red, la promoción de distritos o agrupaciones industriales y la promoción de integración industrial en cadenas de producción (grandes empresas que contratan Mipyme, haciendo énfasis en elevar el nivel de las pequeñas firmas que sirven como proveedoras).

La iniciativa ha tenido como resultado el crecimiento de agrupaciones y redes entre las Mipyme nicaragüenses. En el curso de dos años un equipo de siete consultores nacionales temporalmente asistidos por consultores internacionales, crearon veinte redes de trabajo. Cada vez más instituciones locales están solicitando los servicios de corredores de red. También se ha invitado al proyecto a asumir un papel importante en el Comité Nacional para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible,

constituido por decisores de política y representantes del sector privado y de la academia, todos ellos de alto nivel; el proyecto está contribuyendo al diálogo acerca del diseño de una política general de desarrollo de las Mipyme.

El apoyo inicial y la participación del gobierno nicaragüense en este proyecto empresarial de trabajo en red han sido importantes para su éxito. En primer lugar, el proyecto ha tenido fácil acceso al diálogo y la formulación de la política local referente al desarrollo de las empresas y ha podido proponer el trabajo empresarial en red como una estrategia clave de desarrollo de las Mipyme para Nicaragua. La promoción de redes se ha convertido en uno de los instrumentos principales del enfoque gubernamental del apoyo al sector privado. En segundo lugar, la participación del sector público ha hecho del proyecto un modelo de coordinación interinstitucional y, como resultado, ha hecho posible que el proyecto tenga mayor acceso a la gente y los recursos locales. En tercer lugar, la participación del sector público ha sacado adelante un prospecto mucho más claro para la sostenibilidad del proyecto. La expectativa a largo plazo es que la contraparte del sector público asuma el proyecto de trabajo en red y finalmente lo convierta en una agencia independiente.

### ***EcoHamaca: productores de hamacas que trabajan en red***

Un ejemplo exitoso apoyado por esta iniciativa es EcoHamaca, red de once pequeñas empresas nicaragüenses que producen hamacas hechas a mano. Cada empresa emplea cerca de 15 personas y compite con los demás productores de hamacas en el mercado local. Luego de consultas con expertos de la Unido a principios de 1997, los productores estaban convencidos de la necesidad de una colaboración más estrecha para poder desarrollar y llevar a cabo una estrategia de exportación. Consecuentemente, en marzo de 1997 aplicaron para obtener apoyo de la Unido. En agosto de ese año el grupo había conseguido el carácter legal formal de asociación productora y tenía vigente un estatuto suscrito por los once miembros.

A través del proyecto de trabajo en red de la Unido, los productores recibieron asistencia técnica para ayudarles a estandarizar su producción de manera que pudieran mejorar colectivamente la calidad y diseño de sus productos, desarrollar sistemas de fijación de precios y producir cantidades apropiadas para exportar. A fin de ofrecer un producto más ambientalista y exportable, el grupo cambió la madera empleada para la estacas (de cedro, que está en peligro de extinción, a otras especies exóticas más abundantes) y cambió las tinturas químicas por naturales. Los productores convinieron como nombre común de marca "Made in Masaya", para promover así la identidad local. Hoy la red de productores exporta más de 3.000 hamacas al mes y tiene clientes regulares en Suecia, Finlandia, Estados Unidos y Perú.

Para avanzar en su trabajo común y mantener su competitividad, EcoHamaca ha contratado un gerente cuyas tareas incluyen la identificación de oportunidades de

entrenamiento más formal para los productores, asegurar asistencia técnica y financiera adicional de instituciones locales de apoyo a las Mipyme y desarrollar una estrategia más fuerte de mercadeo que capitalice la Internet.

### **Agrupación de textileros productores de estampados con sellos manuales, de Jaipur, India**

La ciudad de Jaipur en Rajasthan, India, es sede de un grupo de artesanos especializados en el estampado de telas con sellos manuales, forma ésta que usa diseños étnicos y tinturas vegetales tradicionales y ecológicas para producir telas coloridas. Más de 550 firmas pequeñas trabajan en el estampado tanto con sellos manuales como con estarcido, y emplean a casi 10.000 trabajadores. En las décadas de 1980 y 1990, a medida que creció la demanda nacional e internacional de textiles estampados con bloques manuales, los estampadores tradicionales no pudieron sostenerse. La creciente competencia de productos sustitutos comenzó a sacar a los artesanos del mercado.

En 1996 la Unido hizo un diagnóstico del grupo artesanal y ofreció recomendaciones para revitalizar estas pequeñas empresas<sup>93</sup>. Las recomendaciones incluyeron el desarrollo de agrupaciones –interconexión de empresas similares de un determinado sector– para promover la cooperación y colaboración y lograr así mayores ganancias que las que serían posibles para las empresas individualmente. La Unido recomendó también fomentar las relaciones cooperativas entre los sectores público y privado para desarrollar una política industrial coordinada, identificar e implementar acciones coherentes y apoyar al empresariado. Para los artesanos que emplean bloques manuales, el resultado ha sido la revitalización de su agrupación empresarial, mayor acceso a mercados internacionales y una reestructuración de actividades para responder a la creciente demanda.

### ***Revitalización de la agrupación de estampadores con bloques manuales***

El estudio de la Unido evaluó las limitantes para la agrupación y el potencial de crecimiento. Identificó un potencial no explotado para que los artesanos tradicionales de la agrupación apuntaran a mercados nacionales y mundiales rentables. Entre las restricciones estaban la falta de una asociación activa, limitada capacidad y acceso insuficiente a servicios financieros. El plan de acción resultante se propuso promover

---

93 La encuesta de la Unido sobre agrupaciones de empresas de pequeña escala en India, en 1996, encontró que hay 350 agrupaciones industriales y aproximadamente 2.000 agrupaciones rurales y de base artesanal en todo el país. A estas agrupaciones corresponde aproximadamente el 60% de las exportaciones manufacturadas de India (Clara y otros, 2000).

los métodos tradicionales de producción y mejorar el nivel de vida de los artesanos. El plan visualizó la reestructuración de la agrupación y el mejoramiento de los vínculos entre las diferentes empresas; el mejoramiento del diseño, la producción y la capacidad de mercadeo de las firmas; el desarrollo de una imagen del producto para responder a la demanda del mercado y el mejoramiento de los servicios de apoyo a las empresas.

### *¿Ha funcionado?*

Como resultado de la intervención de la Unido, se ha revitalizado una asociación de artesanos adormecida, la Sociedad Cooperativa de Estampadores Calico (Calico). Sus afiliados han aumentado de 26 a 120 artesanos y se ha creado una sala de exhibiciones común. Además, se han creado cuatro nuevas redes formales (tres de mujeres) y cuatro informales. También se creó el Consorcio de Exportadores de Textiles – Cotex (Consortium of Textile Exporters). De las 155 firmas involucradas en la agrupación completa de estampadores con bloques manuales, 40 han expandido su capacidad; 20 han tenido contacto con mercados internacionales; 25 han mejorado sus capacidades de diseño; 80 se han registrado en diversas instituciones para ofrecer nexos comerciales regulares; 15 han recibido crédito bancario; 22 han dado entrenamiento en organización visual de ventas, y 55 han dado entrenamiento en organización de ventas y empresariado.

El Banco Nacional para el Desarrollo Agrícola y Rural de India jugó un papel clave en el crecimiento de la agrupación. Al contribuir con el 15% de los costos para que los artesanos de Calico participaran en una feria de productos en la ciudad de Jaipur, la colaboración dentro de la agrupación aumentó considerablemente. Otras agencias, en asocio con la Unido, también contribuyeron. El Banco para el Desarrollo de las Pequeñas Industrias de India – Sidbi (Small Industries Development Bank of India) y el Instituto Nacional de Diseño iniciaron actividades relacionadas con entrenamiento en mercadeo, desarrollo de diseño, entrenamiento técnico e introducción de un mecanismo de crédito innovador. El Sidbi también ha adoptado a la agrupación para intervenciones ulteriores dentro de su Programa de Industrialización Rural.

Los bancos comerciales también han empezado a jugar un papel en el desarrollo de la agrupación de estampadores con bloques manuales. En 1991 se suspendió el préstamo de bancos comerciales a estas empresas de pequeña escala, a raíz de una inundación que despojó a los artesanos de sus garantías. Una vez restablecida la agrupación con asistencia de la Unido en 1997, el presidente de Calico, respetado empresario de Sanganer negoció exitosamente un acuerdo con los bancos para que se reanudara el préstamo a las pequeñas empresas. La Cooperativa facilitó el proceso de financiación ofreciendo garantía en nombre de sus miembros para asegurar los préstamos, y seleccionado las solicitudes antes de presentarlas a los bancos comer-

ciales. En cuestión de meses se firmaron 15 acuerdos de préstamo entre bancos locales y miembros de Calico. La provisión de préstamos se ha incrementado tantísimo que es sabido que los gerentes de bancos se han dirigido a Calico para informarse sobre proyectos venideros e identificar clientes potenciales para préstamos.

Progresivamente, la agrupación ha dependido menos de subsidios, en la medida en que se ha desarrollado. El aporte de la Unido descendió del 50% en la primera feria de productos en 1998 al 7% en la última feria, un año y medio después.

#### FONDOS DE ASISTENCIA PARA LA PEQUEÑA EMPRESA

Los Fondos de Asistencia para la Pequeña Empresa – SEAF (Small Enterprise Assistance Funds) son una ONG de base estadounidense y neerlandesa cuya finalidad es fomentar el desarrollo económico y el emprendimiento en los países en desarrollo y en transición. Nacidos de la organización para el desarrollo CARE en 1989, los SEAF empezaron dirigiéndose a empresas de Europa central y oriental, y luego se expandieron a América Latina. Ahora se están ramificando a operaciones en Asia.

Con un manejo de US\$140 millones en 2001, la ONG ha hecho más de 160 inversiones valoradas en US\$45 millones aproximadamente y maneja una red de 14 fondos de inversión impulsados comercialmente en todo el mundo. Las inversiones individuales oscilan entre US\$100.000 y US\$1 millón y medio y en ellas los SEAF retienen un capital social minoritario de entre el 25% y el 49%.

Los SEAF financian compañías que son demasiado pequeñas para despertar interés en la mayoría de los inversionistas extranjeros, los bancos comerciales o los bancos públicos de desarrollo, que son típicamente empresas de entre diez y cien empleados y con retornos anuales de US\$200.000 a US\$2 millones. Su enfoque es similar a la de una firma de capital de riesgo. Como accionista activo, da asistencia técnica con fondos de auxilio y servicios pagados para ayudarles a las firmas a crecer, y dejan cada firma cuando ésta ha alcanzado su punto de madurez, habitualmente al cabo de cinco a siete años.

Si bien los SEAF son una organización sin ánimo de lucro con un objetivo de desarrollo, manejan cada una de sus inversiones como una entidad lucrativa independiente. A finales de 2000, la compañía promedio en el portafolios de los SEAF vio incrementarse sus ingresos en un 80%. El crecimiento del empleo también fue importante: 7.000 empleos han surgido de las inversiones de los fondos. A abril de 2000, los SEAF habían vendido su parte de 9 de las 37 compañías en las que habían invertido, y obtuvieron un retorno del 32%.

Típicamente, los SEAF inician operaciones en un determinado país o región mediante el lanzamiento de un fondo de capital social para Mipyme, para servir a empresas emergentes; luego busca firmas prometedoras que necesiten capital externo y apoyo gerencial para crecer. Una vez identificada una firma, los SEAF se convierten

en socio minoritario de la firma y le ayudan a ésta a crecer dándole asistencia técnica. El modelo de “capital social más asistencia” de los SEAF proporciona asistencia técnica al mismo tiempo que fondos para desarrollar la capacidad de manejo y la experticia de las Mipyme, y crea una relación con los gerentes de las firmas que logren crecer. Las firmas pueden comprar a la ONG asistencia técnica en manejo financiero, mercadeo, contabilidad y otros campos. También, en caso necesario, pueden contar con consultores especializados financiados por donantes. Los SEAF han visto que esta forma de apoyo a la medida de las empresas ha ayudado a pequeñas empresas a crecer rápidamente. La ONG recupera aproximadamente el 50% de sus costos a través de tarifas por servicios y retornos de la inversión, en tanto que el resto es financiado con préstamos o auxilios de instituciones de desarrollo.

### **Ejemplos de inversiones de los SEAF**

#### ***Bolivia: compañía de pisos Jolyca***

En Cochabamba, Bolivia, los SEAF ayudaron a reestructurar las operaciones gerenciales de la pequeña compañía de pisos Jolyca. Después de hacer una inversión de US\$660.000 en el año 2000, los Fondos ayudaron a la compañía a reestructurar su balance y a negociar su deuda para que lograra una mayor rentabilidad. La nueva estructura ha ayudado a la producción; los ingresos anuales se han elevado de US\$850.000 a US\$2.2 millones. Los SEAF están ayudando también a negociar contratos con grandes firmas estadounidenses y a presentar a Jolyca en ferias en Norteamérica.

#### ***Polonia: Librería Holding Centrum***

Un ejemplo típico de compañía beneficiada con la asistencia de los SEAF es Holding Centrum en Polonia, la cual creció de 86 empleados iniciales dirigidos desde el apartamento de su fundador, a una cadena nacional de 50 librerías. Con 446 empleados, Holding Centrum puede registrarse pronto en el mercado de valores de Varsovia. También contribuyeron al crecimiento de la firma auxilios de asistencia técnica recibidos de donantes.

#### ***Estonia: mapas Regio***

La compañía tecnológica Regio fue la primera firma de Estonia que recibió asistencia de los SEAF, los cuales le proporcionaron asesoría en manejo estratégico para ayudarle a expandir su producción y sus operaciones. Regio ha concentrado sus operaciones en la venta de papel y de mapas digitales. Cuando los SEAF invirtieron US\$140.142 en 1998, con los cuales adquirieron el 28,6% de las acciones de la compañía, reco-

mandaron pasar a servicios de mayor valor agregado y mejorar el manejo financiero, el mercadeo y la organización empresarial. En 2000 los SEAF facilitaron negociaciones con el grupo industrial finlandés DONE, para la compra de Regio, resultado de las cuales fue una venta del 100% de las acciones de Regio por un monto de 3.9 millones de euros.

## **Papel de la IFC**

En 1996 los SEAF empezaron a trabajar con la IFC a través de una línea de crédito de US\$600.000 IFC/GEF. Desde la subsiguiente inversión de la IFC en los SEAF en Macedonia, en 1998, las dos han colaborado para aumentar la eficiencia y reducir los costos de manejo de las operaciones de los Fondos. Desde 1999 la IFC ha invertido US\$17 millones en cuatro fondos diferentes manejados por los SEAF. En marzo de 2001 los Fondos recibieron de los Servicios de la IFC para Creación de Capacidad para Mipyme US\$850.000 destinados a ayudarlo a la organización a ascender y expandirse a varios países y regiones.

## **FUENTES Y DOCUMENTOS DE CONSULTA**

- Ceglie, Giovanna, and Marco Dini. 1999. "SME Cluster and Network Development in Developing Countries: The Experience of Unido". (Desarrollo de agrupaciones y redes de pequeñas y medianas empresas en países en desarrollo: Experiencia de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial). Documento presentado en la Conferencia internacional sobre la creación de una industria moderna y efectiva de servicios de desarrollo para pequeñas empresas, organizada por el Comité de agencias donantes para el desarrollo de la pequeña empresa. Rio de Janeiro, Brasil, marzo de 1999. Disponible: [www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/cluster.htm](http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/cluster.htm)
- Clara, Michele, Fabio Russo y Mukesh Gulati. 2000. "Cluster Development and BDS Promotion: Unido's Experience in India". (Desarrollo de agrupaciones y promoción de estrategias de desarrollo empresarial: Experiencia de la Unido en la India). Documento presentado en la Conferencia internacional sobre servicios empresariales para pequeñas empresas en Asia: Desarrollo de mercados y medición del desempeño. Hanoi, Vietnam, abril de 2000. Disponible: <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/unido.htm>
- International Finance Corporation. 2000. "Partner Profile: Small Enterprise Assistance Funds". (Perfil de socios: Fondos de asistencia a pequeñas empresas). *SME FOCUS* 1 (2): 6. Small and Medium Enterprise Department, Washington, D.C. Disponible: [http://www.ifc.org/sme/html/sme\\_publications.html](http://www.ifc.org/sme/html/sme_publications.html)
- \_\_\_\_\_. 2001a. "The Power of Partners". (El poder de los socios). *SME FOCUS* 2 (2): 1-3. Small and Medium Enterprise Department, Washington, D.C. Available: [http://www.ifc.org/sme/html/sme\\_publications.html](http://www.ifc.org/sme/html/sme_publications.html)

- \_\_\_\_\_. 2001b. "Partner Profile: SEAF". (Perfil del socio: Fondo de Asistencia a la Pequeña Empresa). SME Fact Sheets, March. Small and Medium Enterprise Department, Washington, D.C. Disponible: [http://www.ifc.org/sme/html/sme\\_publications.html](http://www.ifc.org/sme/html/sme_publications.html)
- United Nations Industrial Development Organization. "Cluster Development in India". (Desarrollo de agrupaciones en India). Document 331112. Disponible: <http://www.unido.org/doc/331112.htmls>



## XII. INNOVACIONES INSTITUCIONALES EN SERVICIOS FINANCIEROS PARA LOS POBRES\*

Los pobres representan un mercado casi totalmente inexplorado para servicios financieros. Si bien algunas instituciones están dando microfinanciación (ahorros, crédito y otros servicios financieros muy pequeños ofrecidos a una clientela pobre), la oferta aún está lejos de satisfacer la demanda. En los últimos años, varias instituciones han desarrollado formas innovadoras de atender las necesidades financieras de los pobres, sacando al mercado nuevos productos que permiten llegar a una población mucho mayor y más diversa.

Este documento presenta cinco ejemplos de innovaciones institucionales en prestación de servicios financieros sostenibles a los pobres:

- Acción Internacional
- BRAC en Bangladesh
- Aplicaciones de tecnología de la información
- Banco para la Microempresa en Kosovo
- Grupo de Consulta para Asistir a los más Pobres – CGAP (Consultative Group to Assist the Poorest).

### ACCIÓN INTERNACIONAL

Pionera en microfinanzas, Acción Internacional apoya una red de instituciones independientes que han concedido préstamos por más de US\$3.000 millones a dos millones de prestatarios de bajos ingresos en América Latina, el Caribe y Estados Unidos. Es una ONG con un enfoque de sector privado y un modelo comprobado de asistencia técnica que ayuda a la gente pobre a elevar sus ingresos mediante el emprendimiento.

El trabajo de Acción ha demostrado que, en las condiciones regulativas adecuadas y con la administración y la tecnología adecuadas funcionando, las microfinanzas pueden servir a los pobres y a la vez generar utilidades –despertando así el interés de

---

\* Sección preparada por Radha Seshagiri (PRMYPR).

algunos bancos comerciales para ingresar a este campo. Acción cree que la clave está en el fuerte respaldo técnico que ella da a su red. Considera a sus clientes gente de negocios capacitada, no objetos de caridad. Con acceso a las herramientas básicas para los negocios –capital y entrenamiento– los clientes de Acción pueden ascender por sus propios medios en la escala económica, con dignidad y auto-respeto. A medida que crecen sus empresas, ellos ganan seguridad y autoestima y participan más cabalmente en la vida económica, social y política de sus comunidades, con lo cual se empoderan ellos mismos. Un estudio de Acción en Latinoamérica mostró que los ingresos familiares se incrementaron en un promedio del 30% después de unos cuantos préstamos pequeños.

Con 27 años de experiencia microfinanciera en un hemisferio, Acción quiere ahora ir más allá, llevando por primera vez su modelo a África en 2001. El apoyo del Servicio del Grupo Banco Mundial para la Creación de Capacidad para Mipyme le permitirá a Acción ayudar a nuevos socios microfinancieros en Sudáfrica y Mozambique, y escalar al mismo tiempo redes existentes en Guatemala y Brasil. En cada caso, el Servicio dará un apoyo de US\$100.000 al trabajo de Acción, para un total de US\$400.000. En Sudáfrica, Acción y socios locales crearán una nueva institución microfinanciera en la provincia noroccidental del país. En Mozambique el trabajo se centrará en el fortalecimiento de una institución denominada Tchuma, del área de Maputo, donde actualmente sólo se llega al 5% de los clientes potenciales pobres.

La Corporación Financiera Internacional – IFC avaló recientemente a Acción Internacional al hacer su primera inversión directa en una filial de Acción, Compartamos, de México. En los últimos diez años Compartamos ha desarrollado un portafolios de préstamos altamente rentable, con servicios a 60.000 prestatarios mexicanos, la mayoría de ellos mujeres. Con asistencia técnica dada por Acción y fondos proporcionados por la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional, recientemente Compartamos independizó recientemente sus operaciones financieras en una entidad con ánimo de lucro, la Financiera Compartamos S.A. La IFC está respaldando ahora esta nueva institución, asumiendo el 15% de las nuevas acciones y ayudándole a triplicar el número de prestatarios para el año 2006.

#### BRAC: EXTENSIÓN DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS PARA LOS EXTREMADAMENTE POBRES

Bangladesh es el hogar de más de 25 millones de personas consideradas “extremadamente pobres”<sup>94</sup>. La posición de las mujeres es particularmente desventajosa: ellas sufren mayores tasas de mortalidad, peores condiciones de salud, acceso limitado al

---

94 La pobreza extrema se define como el consumo alimenticio de 1.740 calorías diarias o menos por persona (Saleque, 1999; Hashemi, 2001).

empleo, y tasas más bajas de alfabetismo que los hombres (el alfabetismo femenino es del 29%, contra un 45% de alfabetismo masculino)<sup>95</sup>.

En 1985, el Comité para el Progreso Rural de Bangladesh – BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee) fue pionero de un innovador programa para ayudar a los bangladeses extremadamente pobres, principalmente a las mujeres analfabetas y desposeídas, muchas de ellas viudas o abandonadas. La Generación de Ingresos para el Desarrollo de Grupos Vulnerables – IGVGD (Income Generation for Vulnerable Groups Development), administrada conjuntamente por el gobierno de Bangladesh y el BRAC, da a los extremadamente pobres la oportunidad de generar ingresos, desarrollar destrezas y convertirse en empresarios independientes.

El programa IGVGD ha crecido hasta convertirse en un programa nacional. De 1991 a 2001, se expandió para dar asistencia con alimentos en grano y servicios de ahorro y crédito a más de un millón de participantes. Cerca de dos tercios de los participantes han salido de la pobreza absoluta, se han convertido en clientes habituales de microfinanciación y ya no requieren programas de la red de seguridad del gobierno<sup>96</sup>.

### **Cómo funciona**

El IGVGD habilita a los extremadamente pobres, antes excluidos de toda participación en instituciones financieras, para acceder a la gran corriente de programas microfinancieros. En asocio con gobiernos centrales y locales y el Programa Mundial de Alimentos, el BRAC ideó este programa para ayudar a los extremadamente pobres a generar ingresos mediante la cría de aves de corral, actividad ésta en la que participa directa o indirectamente más del 70% de las mujeres campesinas desposeídas. El gobierno y el Programa Mundial de Alimentos proporcionan un estipendio de trigo gratis durante 18 meses, en tanto que el BRAC da entrenamiento en actividades generadoras de ingresos, educación sobre derechos humanos y asuntos legales, nutrición, atención médica esencial y crédito. Mediante este paquete de apoyo, el programa prepara a las mujeres para percibir un ingreso regular una vez que termine el subsidio.

El mecanismo del IGVGD está diseñado para facilitar el ingreso de los bangladeses más pobres a programas regulares de crédito, y actúa como una transición de una red de seguridad a un programa de desarrollo a más largo plazo. El IGVGD tiene tres elementos: asistencia en granos alimenticios, desarrollo de destrezas y servicios financieros en la forma de ahorros y crédito. Representantes elegidos del gobierno

---

95 Saleque, 1999.

96 Saleque, 1999; Hashemi, 2001.

local identifican primero a los beneficiarios de granos alimenticios sin costo. Luego, de ese grupo el BRAC escoge a los hogares que han de participar en el programa IGVGD de acuerdo con los siguientes criterios: a) que sus cabezas sean mujeres viudas o abandonadas; b) que tengan menos de medio acre de tierra; y c) que ganen menos de 300 takas al mes (US\$6).

Los participantes inician el programa con entrenamiento en cría de aves de corral y ganado, cultivo de vegetales y otras actividades. También empiezan ahorrando un mínimo de 25 takas (US\$5) al mes en el BRAC y asisten a reuniones semanales. Una vez terminado el entrenamiento, el BRAC da a los beneficiarios crédito como capital de inversión inicial en dos ciclos de préstamo. El primer préstamo es por un monto de 2.500 takas (US\$50); una vez amortizado éste, a los participantes se les da un segundo préstamo de 4.000 takas (US\$80). Una vez saldado el segundo préstamo, los participantes califican para entrar en el programa regular de microfinanciación del BRAC, el Programa de Desarrollo Rural<sup>97</sup>. Las evidencias indican que el 80% de los participantes perseveran para obtener el segundo préstamo, en tanto que las dos terceras partes pasan a ser miembros regulares de los programas regulares de microfinanciación<sup>98</sup>.

## Resultados a la fecha

La combinación de entrenamiento, asistencia financiera y asistencia en granos alimenticios del programa permite que los participantes asciendan de una dependencia de la red de seguridad del gobierno a la participación en programas regulares de servicios financieros. De 1991 a 2001, el programa IGVGD ha crecido hasta proveer asistencia en granos alimenticios y servicios de ahorro y crédito a más de un millón de participantes. Cerca de dos tercios de los participantes han salido de la pobreza absoluta y se han convertido en clientes de la gran corriente microfinanciera, y no han retrocedido a requerir nuevamente los programas de la red de seguridad social del gobierno<sup>99</sup>. Durante el solo ciclo de junio de 1998 a junio de 1999, 180.900 mujeres recibieron entrenamiento, en tanto que 97.230 ascendieron a empleo regular con la ayuda de pequeños préstamos del BRAC<sup>100</sup>.

El programa IGVGD ha tenido considerable éxito en llegar a la extrema pobreza de Bangladesh. Una encuesta longitudinal reciente rastreó los cambios económicos en los hogares participantes, comenzando antes de iniciada la participación (1994), al final del programa (1996) y tres años más tarde (Tabla 1). Los datos sugieren que a

---

97 Desde 1997, el Programa de Desarrollo Rural del BRAC ha llegado a 3.3 millones de personas desposeídas.

98 Hashemi, 2001.

99 Saleque, 1999; Hashemi, 2001.

100 Bangladesh Rural Advancement Committee, 2001.

principios de la década de 1990, mientras el 16% del total de hogares y el 53% de los extremadamente pobres no poseían tierra en áreas rurales de Bangladesh, cerca del 80% de los participantes en el IGVGD eran desposeídos. En 1996 la cifra había caído al 62%. Similarmente, el 87% de los hogares del IGVGD no tenían ni una frazada (en contraste con el 37% del total extremadamente pobre), porcentaje que para 1999 había descendido al 75%<sup>101</sup>.

La mayoría de los participantes han salido de la pobreza extrema para convertirse en empresarios independientes viables. El ingreso general de los participantes se ha elevado considerablemente después de participar en el programa IGVGD del BRAC, en un promedio de más de 30%. Notablemente, el porcentaje de hogares mendicantes descendió dramáticamente, de 18% en 1994 a 2% en 1996 y a 0 en 1999. Lo más importante de todo es que los participantes en el IGVGD mantienen su mejor nivel económico aún tres años después de terminado el programa<sup>102</sup>.

**Tabla 1**  
Cambios económicos en los hogares participantes en el IGVGD

Indicador del status económico del hogar	1994 (antes del programa)	1996 (al final del programa)	1999 (3 años después)
Hogares sin frazadas (%)	86	—	75
Hogares sin camas (%)	42	40	36
Ingreso mensual precedente a la encuesta (Tk)	75	717	415
Hogares que ganan más de 300 Tk (%)	7	64	31
Hogares que ahorran con ONG (%)	11	34	37
Hogares mendicantes (%)	18	2	0
Hogares desposeídos (%)	78	62	—
Hogares sin propiedad rural (%)	27	13	—
Hogares funcionalmente desposeídos (%)	94	72	—

— Sin datos

Fuente: Hashemi, 2001.

## APLICACIONES DE TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN

A través de la aplicación de tecnologías que incrementan enormemente la eficiencia y llevan a los pobres servicios antes inaccesibles, a bajo costo, están surgiendo innovaciones en la provisión de servicios financieros a los pobres. En seguida se presentan dos ejemplos de esa naturaleza: tecnología de tarjeta inteligente y servicios de cajero automático para los pobres.

101 Hashemi, 2001.

102 Hashemi, 2001.

## Tarjetas inteligentes: servicios bancarios innovadores para los pobres

Las instituciones financieras pueden usar efectivamente las tarjetas inteligentes, herramienta reciente de tecnología de la información, para llegar a los pobres. Una tarjeta inteligente es una tarjeta de plástico, de la familia de las tarjetas de crédito, en la que tanto prestatarios como prestamistas pueden registrar la actividad financiera en vez de llevar el control de las transacciones en talonarios, comprobantes de recibo y libros de registro de préstamos. La tarjeta permite llevar la historia financiera del cliente mediante registros electrónicos. Las transacciones con tarjeta inteligente son mucho más rápidas que las hechas con cajero tradicional. La tarjeta es fácil de usar, no requiere ser alfabeta y protege del fraude y del robo. Además, deja una pista de auditoría “transparente y a prueba de falsificación” para la conciliación de cuentas, reduciendo de ese modo el tiempo invertido en contabilidad institucional<sup>103</sup>.

Las instituciones microfinancieras – MFI (Microfinance Institutions) con una escala de operaciones clasificada como pequeña o mediana, gastan entre el 35% y el 50% de sus portafolios en costos generales<sup>104</sup>. Al bajar los costos, las tarjetas inteligentes tienen el potencial de incrementar muchísimo la eficiencia de todas las MFI y particularmente de las pequeñas y medianas, a la vez que les permite llegar a grandes cantidades de gente pobre.

Si bien antes los bancos comerciales se apartaron de los servicios a pequeñas empresas debido a los altos costos de transacción, ahora muchos bancos están interesados en hacer negocios con los pobres. Instituciones financieras de India y Swazilandia están usando tarjetas inteligentes con un microchip incorporado que contiene la historia crediticia del cliente, con el objeto de reducir los costos de transacción y crear historia crediticia.

### *India: Swayan Krishi Sangam*

Swayan Krishi Sangam (SKS) es una institución microfinanciera que opera en el área Narayankhed del distrito Medak de Andhra Pradesh, en India, una zona árida con muchos campesinos atrapados en deudas perpetuas con agiotistas. Objeto de uno de los primeros Premios al Desafío de la Innovación en favor de los Pobres, otorgados por CGAP, la SKS fue fundada en 1998 por Vikram Akula, hijo de inmigrantes indios a los Estados Unidos, quien después de visitar a Muhammad Yunus y al Banco Grameen en Bangladesh tuvo la idea de expandir los servicios financieros a los pobres.

---

103 Nelson, 1999.

104 Microbanking Standards Project, 2001. Los criterios para la clasificación de escala de las operaciones varía por región, basándose en el tamaño del portafolios total de préstamos vigentes. Para más detalles, ver tablas adicionales de análisis en la fuente, p. 53.

La SKS apunta al 20% más pobre de la población, concentrando sus actividades en las regiones más pobres y seleccionando a los individuos mediante entrevistas a informantes clave y encuestas campesinas. Una participante típica es una mujer de un hogar cuyo ingreso anual es de menos de Rs 20.000 (US\$450)<sup>105</sup>.

La SKS ofrece a sus clientes dos productos de ahorro y cuatro de préstamo que fueron diseñados mediante procesos participativos. Da créditos generales y estacionales a una tasa de interés del 20%, préstamos de consumo de fondos grupales al 0% de interés y préstamos de emergencia también sin intereses. En su primer año la mayoría de los miembros toman un préstamo general de US\$50 y en el segundo año uno de US\$100, y emplean estos fondos para empresas relacionadas con el agro y la ganadería.

En agosto de 2000 la SKS empezó a usar tarjetas inteligentes en una de sus cuatro sucursales, para mejorar el tedioso proceso de registrar copiosamente todas las transacciones financieras en las reuniones de grupo, labor que frecuentemente tomaba 90 minutos por reunión. La financiera integró la tarjeta inteligente a varias etapas de sus operaciones. Sus funcionarios llevan un computador manual a las reuniones de grupo con el objeto de descargar la información sobre recaudos del computador de la sucursal. Los miembros tienen una tarjeta inteligente que guarda electrónicamente su información y registra sus transacciones. Un computador que únicamente puede leerse está a disposición en el pueblo de manera que los miembros puedan revisar sus cuentas (como un cajero automático).

La SKS planea expandir el uso de la tecnología a sus demás sucursales y estima que los ahorros financieros y en tiempo serán sustanciales. La tarjeta inteligente permitirá al personal llevar a cabo tres reuniones diarias en vez de las dos que hacen actualmente, y aún teniendo en cuenta los costos adicionales de las tarjetas y terminales, cada sucursal ahorrará anualmente alrededor de US\$2.000. La sistematización de los registros financieros también minimizará los errores y le dará a la gerencia información inmediata a nivel de cliente.

### *Fiduciaria de Crecimiento Empresarial de Swazilandia*

En Swazilandia, la Fiduciaria de Crecimiento Empresarial – SBGT (Swazi Business Growth Trust), con ayuda de donantes, expide tarjetas inteligentes a sus pequeñas empresas clientes. Los clientes usan la tarjeta para obtener fondos y amortizar préstamos en sucursales de bancos comerciales en todo el país que tienen terminales lectoras de tarjetas inteligentes<sup>106</sup>. La SBGT mantiene una línea de crédito con los bancos comerciales que ofrecen gratuitamente este servicio a la fiduciaria. Esta des-

---

105 La SKS cree que ha habido hasta un 20% de filtración al siguiente decil de la población, pero aún así los clientes de la SKS siguen siendo considerablemente más pobres que los clientes de la mayoría de las MFI.

106 El costo actual es de US\$1.000 por unidad (se está desarrollando una versión de US\$500).

carga diariamente la información de transacciones completas, con análisis de flujo de caja, lo que permite un seguimiento preciso y fácil de desembolsos y amortizaciones.

El sistema habilita a la SGBT para actuar como un “banco virtual” dentro de la red bancaria de nivel nacional que tiene terminales para tarjetas inteligentes. La SGBT invirtió aproximadamente US\$100.000 en la tecnología de tarjetas inteligentes y *software* bancario. Los planes futuros son ofrecer transacciones telefónicas y en línea y extender los servicios de ahorro.

### **Servicios de cajero automático para los pobres: E Bank, Sudáfrica**

El Standard Bank de Sudáfrica ha sido pionero en demostrar que un banco comercial puede usar información de mercados e innovaciones tecnológicas para ofrecer una variedad de servicios que la gente pobre necesita y valora, a una tarifa suficientemente alta para cubrir los costos. En 1993, el Standard Bank creó la filial E Bank para prestar servicios bancarios básicos a los pobres de las zonas urbanas. Esta filial ofrece servicios diseñados para poblaciones de bajos ingresos y de fácil acceso, a la vez que mantiene bajos los costos para el Banco. El E Bank combina la innovadora tecnología de servicios de cajero automático modificados, con personal entrenado para ayudar a los clientes con las operaciones bancarias electrónicas básicas.

El E Bank ofrece una cuenta única de ahorros (sin cheques ni talonarios) y todas las cuentas de más de 250 rands (US\$56) ganan intereses. Los clientes pueden obtener dinero en efectivo y depositar ahorros, y pronto podrán transferir de manera segura dinero a parientes y otras personas que estén en el sistema en todo el país<sup>107</sup>. Los depositantes con un balance mínimo regular son elegibles para retiros y premios, y reciben automáticamente una modesta póliza de seguro de vida (R 1.500 o US\$333)

Los puntos de servicio del E Bank son kioscos no tradicionales, convenientemente ubicados y abiertos sobre los andenes, decorados con colores vibrantes, con presentaciones de vídeo para entretenimiento o instrucción. La pantalla de los cajeros automáticos da indicaciones tanto gráficas como textuales. Cada kiosco tiene tres o cuatro asistentes que hablan varias lenguas locales.

Durante el primer año de operaciones, más de 150.000 clientes abrieron cuentas en el E Bank. Los clientes sufragaban los costos de desarrollo, mercadeo y operaciones, y en ese momento el Banco escasamente estaba llegando a su punto de equilibrio. En 1996 se fusionó con el Standard Bank, con los nuevos nombres de Auto Bank E y E Plan. Una aplicación resultante es que las tarjetas E Plan

---

107 Al Standard Bank le cuesta R 4.58 mensuales mantener una cuenta. Las transacciones mensuales promedio por cuenta son de cerca de R 2.8. Las tarifas de transacción del E Plan son altas en relación con los ingresos y más altas que las del mercado para algunas transacciones. El valor promedio de los balances diarios del E Plan es de R 320 (US\$71).

pueden usarse como tarjetas para puntos de ventas en ciertos almacenes detallistas, incluido Pick and Pay, el más grande del país. El costo fijo de manejo de las cuentas E Plan es la mitad del mismo en el tradicional Plus Plan para cuentas de bajo promedio.

En mayo de 1997 el Standard Bank pasó a 570.000 clientes de bajo promedio al E Plan. Además, el E Bank atrajo 600.000 nuevos cuentahabientes durante los diez meses transcurridos entre finales de 1996 y mediados de 1997. Después de tres años de operaciones, hay aproximadamente 1.4 millones de cuentahabientes del E Plan que utilizan 70 centros electrónicos de Auto Bank. En 1997 hubo alrededor de 18.5 millones de transacciones electrónicas Auto Bank que representaban el 24,6% de todas las transacciones del Standard Bank. Para el 2002 el Banco espera que haya más de 50 millones de transacciones Auto Bank, correspondientes al 42,5% de todas las transacciones.

#### BANCO DE KOSOVO PARA LA MICROEMPRESA: UN MODELO MICROFINANCIERO

Durante y después del reciente conflicto de Kosovo, el recién creado Banco para la Microempresa – MEB-Kosovo (Micro Enterprise Bank), ha surgido como un jugador clave en la provisión de servicios financieros. Primera y única institución comercial regulada en el Kosovo de posguerra, desde sus inicios en enero de 2000, el MEB ha captado US\$53.2 millones en depósitos y ha creado un portafolios de préstamos de US\$1.2 millones constituido por 311 préstamos a pequeñas y medianas empresas.

Pese a las 100 nuevas cuentas que se abren cada día hábil, la demanda sigue excediendo a la oferta. Después de sólo seis meses de estar proveyendo servicios financieros a clientes de bajos ingresos, el MEB ya registraba utilidades. Aunque el banco opera en uno de los ambientes empresariales más difíciles del mundo, las sólidas tasas de amortización elevaron su portafolios inicial de US\$500.000 en préstamos pequeños a cerca de US\$5 millones para finales del año 2000.

El éxito del MEB de Kosovo ha servido como modelo para el apoyo de la IFC a otras instituciones financieras. La IFC formó una exitosa sociedad con una firma alemana, Internationale Projekt Consult GmbH, para iniciar el MEB de Kosovo. El banco produjo utilidades en los primeros seis meses y la sociedad ahora se ha extendido a través de un paquete de US\$85 millones de auxilios e inversión en capital social, para iniciar bancos de microcrédito comercialmente viables en varios otros países incluidos Rumania, Bulgaria, Moldavia, Georgia, Kazakhstan, Macedonia, Filipinas y Ghana. Los costos de iniciación incluyen entrenamiento, consecución de fondos y servicios de apoyo gerencial<sup>108</sup>.

---

108 IFC, 2000b.

El servicio apoya un período inicial de operaciones de establecimiento, empleando dinero de auxilios<sup>109</sup>. Durante la etapa de arranque, la institución microfinanciera crea relaciones con el sector financiero formal y pone en funcionamiento sistemas gerenciales de prácticas óptimas para sacar adelante rápidamente la viabilidad comercial. Los bancos “tienen ánimo de lucro pero su finalidad no es la maximización de las utilidades a corto plazo”, dijo el doctor Claus-Peter Zeitinger, director administrativo de la IPC. “Ellos buscan un equilibrio razonable entre metas sociales y económicas”<sup>110</sup>.

#### GRUPO DE CONSULTA PARA ASISTIR A LOS MÁS POBRES

El Grupo de Consulta para Asistir a los más Pobres – CGAP es un consorcio de 27 agencias donantes bilaterales y multilaterales que apoyan la microfinanciación, en el cual el Banco Mundial es un patrocinador financiero de primer orden. Su misión es mejorar la capacidad de las instituciones microfinancieras para prestar servicios financieros flexibles y de alta calidad a los muy pobres, de manera sostenible.

El trabajo del CGAP se concentra en cinco áreas principales o temas estratégicos:

- Respalda el desarrollo de instituciones microfinancieras;
- Respalda cambios en las prácticas de los donantes miembros del consorcio para mejorar sus operaciones microfinancieras;
- Incrementar el alcance sobre la población pobre de las MFI;
- Mejorar el marco legal y regulativo para las MFI;
- Facilitar la comercialización de la industria.

Para alcanzar estas metas, el CGAP sirve a las MFI, a donantes y a la industria microfinanciera ofreciendo asistencia técnica y consejo estratégico, desarrollando y difundiendo guías y servicios técnicos, dando entrenamiento y haciendo investigación de campo sobre innovaciones. El CGAP también tiene un servicio de auxilios pequeños que provee fondos para estas actividades y para inversiones estratégicas en MFI. Los programas de entrenamiento y de creación de capacidad del CGAP están incrementando las capacidades técnicas y gerenciales a nivel local, a través de redes y talleres nacionales como los que se llevaron a cabo últimamente en Benin/Togo, Mali, Ghana y Camerún.

---

109 La IFC ofrece también un servicio de creación de capacidad para las Mipyme de países en desarrollo, para proyectos de pequeñas empresas que sean innovadores, replicables y sostenibles, y que impliquen asociaciones estrechas con organizaciones externas. La iniciativa fue lanzada en septiembre de 2000 con una asignación de la IFC de US\$7.1 millones (IFC, 2001). La IFC ofrece también servicios de desarrollo de proyectos, o servicios de creación de capacidad a nivel regional, para fortalecer a las pequeñas empresas mediante la provisión de asistencia técnica y capital.

110 IFC, 2000b.

## FUENTES Y DOCUMENTOS DE CONSULTA

- Bangladesh Rural Advancement Committee. 2001. "BRAC Development Programme: Rural Development Programme". (Programa de desarrollo del Comité de avance rural de Bangladesh [BRAC]: Programa de desarrollo rural). Disponible: <http://www.brac.net/pov3.html>
- Baydas, Mayada, Douglas Graham y Liza Valenzuela. 1998. "Commercial Banks in Microfinance: New Actors in the Microfinance World". (Bancos comerciales en microfinanciación: Nuevos actores en el mundo de la microfinanciación). CGAP Focus Note 12. Consultative Group to Assist the Poorest, Washington, D.C. Disponible: [http://www.cgap.org/html/p\\_focus\\_notes12.html](http://www.cgap.org/html/p_focus_notes12.html)
- Hashemi, S. M. 2001. "Linking Microfinance and Safety Net Programs to Include the Poorest: The Case of IGVD in Bangladesh". (Vinculación de la microfinanciación a programas de redes de seguridad para incluir a los más pobres: El caso de IGVD en Bangladesh). CGAP Focus Note 21. Consultative Group to Assist the Poorest, Washington, D.C.
- International Finance Corporation. 2000a. "IFC and Internationale Projekt Consult Finance Microcredit Start-ups in Developing Countries". (Puesta en marcha de microcréditos de la IFC y del Proyecto Internacional para la financiación de consultoría en países en desarrollo). Press release 00/115, junio 22.
- \_\_\_\_\_. 2000b. "Micro Enterprise Bank, Kosovo: Financial Institution Building in a Post-War Environment". (Banco para la microempresa, Kosovo: Institución financiera basada en el ambiente de posguerra). *SME Facts* 1 (14). Small and Medium Enterprise Department, Washington, D.C. Disponible: <http://www.ifc.org/sme/acrobat/14-Kosovo.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2001. "The SME Capacity Building Facility". (Equipo de creación de capacidad de las Mipyme). *SME Facts* 2 (9). Small and Medium Enterprise Department, Washington, D.C.
- Ledgerwood, Joanna. 1998. *The Microfinance Handbook*. (Manual de microfinanciación). Washington, D.C.: World Bank.
- MicroBanking Standards Project. 2001. "Focus on Productivity". (Enfoque en la productividad). *MicroBanking Bulletin* 6 (abril): 53-70.
- Nelson, Eric R. 1999. "Financial Intermediation for the Poor: Survey of the State of the Art". (Intermediación financiera para los pobres: Estudio del estado del arte). African Economic Policy Discussion Paper 10. Development Alternatives, Inc., Washington, D.C.
- Paulson, Jo Ann, y James McAndrews. 1998. "Financial Services for the Urban Poor: South Africa's E Plan". (Servicios financieros para los pobres del sector urbano: Plan electrónico de Sudáfrica). Policy Research Working Paper 2016. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Saleque, Md. A. 1999. "Scaling-up: Critical Factors in Leadership, Management, Human Resource Development and Institution Building in Going from Pilot Project to Large Scale Implementation: The BRAC Poultry Model in Bangladesh". (Escalando: Factores críticos de liderazgo, manejo, desarrollo de recursos humanos y creación de instituciones al pasar del proyecto piloto a la implementación a gran escala: El modelo avícola del BRAC en Bangladesh). Documento presentado en el taller sobre Avicultura como herramienta en la erradicación de la pobreza y en la promoción de la igualdad de

género). Dinamarca, marzo de 1999. Disponible: <http://www.husdyr.kvl.dk/htm/php/tune99/5-Saleque.htm>

Zaman, Hassan. 1999. "Assessing the Impact of Micro-credit on Poverty and Vulnerability in Bangladesh". (Evaluación del impacto del microcrédito sobre la pobreza y la vulnerabilidad en Bangladesh). Policy Research Working Paper 2145. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C. Disponible: <http://econ.worldbank.org/docs/244.pdf>

### XIII. ORGANIZACIONES DE LA GENTE POBRE\*

La capacidad de la gente pobre para movilizarse y organizarse para actuar colectivamente, es uno de los problemas de desarrollo más importantes y más ignorados<sup>111</sup>. En muchos lugares han surgido organizaciones y redes de afiliados, de gente pobre, en respuesta a las necesidades comunes de grupos específicos: productores campesinos, trabajadores que operan en su casa, moradores de los barrios bajos, indígenas, trabajadores sin propiedad, entre otros. La exclusión de los pobres de la toma de decisiones a nivel local, nacional y global, especialmente frente a los rápidos cambios introducidos por la globalización, da ímpetu a la formación de estas organizaciones y a sus esfuerzos por lograr que se les escuche. Cuando han tenido éxito, esos grupos han podido representar efectivamente a sus miembros en foros locales e incluso nacionales. Algunos han llegado luego hasta otros grupos similares en otros países, reconociendo así tanto el poder de las masas como lo común de los problemas que enfrentan los pobres.

Esta sección comienza con la descripción de una experiencia del Banco Mundial con organizaciones de productores campesinos – RPO (Rural producers organizations). Enseguida describe algunos éxitos y buenas prácticas de éstas y otras organizaciones de gente pobre en tres áreas mayores:

- Desarrollo de procesamiento, mercadeo y empleo alternativo;
- Manejo de bienes colectivos;
- Creación de trabajo en red y coaliciones para influir en la toma de decisiones.

El surgimiento de organizaciones representativas vibrantes de gente pobre, como las descritas enseguida está permitiendo a los pobres conectarse con, e influir en actores nacionales y globales.

---

\* Sección preparada por Pierre Rondot (RDV) y Marie Hélène Collion (MNSRE), con aportes de Bryan Kurey (PRMPR) y Deepa Narayan (PREM).

111 Esta introducción está tomada de Narayan y Shah, 2000.

## EXPERIENCIA DEL BANCO MUNDIAL CON ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES CAMPESINOS

El 70% de los pobres del mundo vive en áreas rurales, donde la agricultura o actividades relacionadas con ella son la base de su sustento. El campesino pobre tiene acceso limitado a servicios y a medios de producción, y un peso limitado, si es que lo tiene, en los procesos de toma de decisiones locales, nacionales y globales. Para salir ellos mismos de la pobreza y mejorar sus medios de subsistencia, productores campesinos del mundo entero se han organizado en RPO. Estas organizaciones son actores clave para cualquier estrategia de desarrollo destinada a llegar a los pobres del campo.

Una revisión del papel del Banco Mundial en el desarrollo de cooperativas y de organizaciones rurales, hecha en 1993, concluyó que las mayores razones de fracaso de muchas cooperativas en su esfuerzo por desarrollarse como organizaciones viables y eficientes eran marcos inapropiados de política e interferencia del gobierno<sup>112</sup>. Esto era cierto a pesar de las significativas inversiones de recursos financieros y el apoyo técnico de instituciones donantes. Los proyectos con organizaciones de productores campesinos se negociaban exclusivamente entre el Banco y los gobiernos. Esos proyectos no analizaban cuestiones institucionales, eran excesivamente complejos y conllevaban una muy limitada creación de capacidad, casi toda ella para servicios gubernamentales. La revisión concluyó que las cooperativas tienen que ser consideradas como empresas del sector privado y que el papel primordial del gobierno debe ser no solamente controlar y regular, sino también establecer un ambiente de política conducente al crecimiento de las mismas.

En junio de 1999 el Banco organizó un taller de consulta para oír los puntos de vista de los representantes de RPO y de ONG que apoyaran a las RPO. La meta era entender mejor por qué es importante apoyar las RPO, qué tipos y actividades de RPO debían fortalecerse, cómo se les podía dar apoyo a las RPO y cuál debía ser el papel del Banco Mundial<sup>113</sup>. Además, como parte de este proceso de revisión de su Estrategia de Desarrollo Rural, el Banco comisionó un estudio para identificar el papel potencial de las RPO en su estrategia futura de desarrollo rural<sup>114</sup>.

Los resultados tanto del taller como del estudio hacen énfasis en que las RPO no sólo son actores económicos clave, sino también vehículos para el empoderamiento de los campesinos y para su inclusión en los diálogos de política a nivel local, nacional y global. La asociación con actores del desarrollo rural y con el sector privado –incluidas las RPO– es necesaria para lograr desarrollo rural, pero es un proceso inmaduro que requiere apoyo de largo plazo. Algunas áreas que ameritan énfasis programático son:

---

112 Hussi y otros, 1993.

113 Rondot y Collion, 2001.

114 Cirad/ODI, 2001.

1. *Promoción de un ambiente propicio*
  - a. Promover un ambiente legal propicio en el que las iniciativas privadas (colectivas e individuales) estén respaldadas por una legislación apropiada que se haga cumplir efectivamente.
  - b. Promover una descentralización efectiva que conlleve a un ambiente favorable para que las RPO generen respuestas localmente relevantes a sus necesidades.
  - c. Promover instituciones financieras campesinas descentralizadas.
  - d. Promover reformas institucionales en la provisión de servicios públicos para asegurar servicios que respondan a los clientes, y la rendición de cuentas a los usuarios.
  - e. Fortalecer las capacidades de los proveedores de servicios.
  - f. Promover un diálogo entre agencias donantes para armonizar los enfoques y procedimientos de apoyo a las RPO.
2. *Empoderamiento de organizaciones de productores campesinos*
  - a. Promover el establecimiento de foros para las RPO a nivel local, regional y nacional (donde aún no existan), donde los productores campesinos puedan reunirse, establecer sus prioridades e intercambiar experiencias.
  - b. Financiar un fondo de creación de capacidad para RPO regionales y nacionales, en el que la asignación de recursos esté a cargo de las propias RPO.
  - c. Financiar “facilitadores profesionales” que ayuden a las RPO a organizarse y a definir procedimientos transparentes para asignar recursos y para operar su foro.
  - d. Obtener reconocimiento de los gobiernos para las RPO y terminar con la desconfianza de los servicios públicos hacia ellas.
  - e. Asegurar que gobiernos y donantes reconozcan las RPO como socias y que éstas participen activamente en:
    - La preparación y negociaciones de la política o estrategia de desarrollo rural (CAS, PRPSP, etc.);
    - La preparación, implementación, seguimiento y evaluación de los proyectos de desarrollo rural.

ACTIVIDADES DE ORGANIZACIONES DE GENTE POBRE:  
EJEMPLOS SELECCIONADOS

### **Desarrollo de procesamiento, mercadeo y empleo alternativo**

Las organizaciones de gente pobre tienen potencial para jugar papeles importantes en el mejoramiento y la expansión del acceso a mercados y oportunidades. Entre otros servicios, pueden coordinar actividades de productores campesinos y trabaja-

dores del sector informal, contribuir en cuestiones de mercadeo y defensa de sus causas, y ejecutar inversiones intensivas en capital, en infraestructura o equipo de procesamiento.

### *Cooperativas lecheras en India*

El desarrollo de cooperativas lecheras en India comenzó en Gujarat, con el establecimiento de la compañía AMUL en 1946, en respuesta a las limitadas oportunidades para los productores de leche tradicionales<sup>115</sup>. Operation Flood aprovechó esta experiencia cuando la formación de cooperativas se convirtió en una prioridad del gobierno para el desarrollo agrícola en la década de 1970. Comenzando en 1974 con tres proyectos en Karnataka, Rajasthan y Madhya Pradesh, y siguiendo con dos proyectos lecheros nacionales financiados a finales de los años 1980, el Banco Mundial prestó más de US\$500 millones para desarrollar la industria lechera a través de cooperativas (constituidas por uniones distritales aunadas en federaciones estatales). Los proyectos se centraron en la creación de capacidad (fortaleciendo las estructuras institucionales y el entrenamiento de las cooperativas) y en el apoyo a actividades y al desarrollo de infraestructura para incrementar la producción y el mercadeo. El objetivo general era promover empresas cooperativas viables, de propiedad de, y manejadas por productores, para el acopio y mercadeo de productos lácteos a fin de expandir los ingresos campesinos y mejorar la productividad lechera.

La federación nacional comprende 70.000 cooperativas lecheras campesinas con alrededor de 9 millones de miembros. El 60% de los proveedores de leche son campesinos sin tierra propia, pequeños o marginales. La federación y sus miembros producen 13 millones de litros de leche al día con lo que generan un ingreso adicional anual de US\$90 por familia. El consumo de leche *per cápita* casi se ha duplicado y la cooperativa lechera ha creado una cantidad estimada de 250.000 empleos conexos, la mayoría de ellos en áreas rurales.

La inversión ha sido fuerte y para algunos observadores es preocupante que la cooperativa sea sobreprotectora y monopolista; también hay preocupación acerca de que ésta pueda usar su poder político inapropiadamente. No obstante, al parecer estos problemas son ampliamente contrarrestados por los resultados impresionantes del programa, debidos fundamentalmente a organizaciones locales de afiliados comprometidos y controladas por campesinos, buen manejo, líderes influyentes y carismáticos, sistemas de contabilidad sólidos y prestación de servicios efectivos y rentables a los miembros.

---

115 Esta parte se basa en World Bank, 1997, y Candler, sin fecha.

### *Vila Paraná, Brasil*

Vila Paraná es una de las 22 comunidades establecidas en 1973 a través del Projeto de Colonização de Serra do Mel, en la parte noroeste del estado de Río Grande en Brasil<sup>116</sup>. Atraídas por diversos incentivos ofrecidos por el gobierno estatal, 1.196 familias recibieron lotes individuales, cada uno de 50 hectáreas de las cuales 15 estaban ya plantadas con árboles de nuez. Desde entonces, Serra do Mel se ha desarrollado mucho. Las plantaciones de nuez ocupan ahora un área de 25.000 hectáreas de las que se obtiene una producción anual de hasta 10.000 toneladas de nuez sin procesar.

A finales de los años 1980 los campesinos de Serra do Mel empezaron a procesar la nuez usando pequeñas unidades familiares semiartesanales desarrolladas con la ayuda de la Associação de Apoio às Comunidades do Campo (AACC), una de las ONG más activas en Río Grande do Norte. Estas unidades familiares individuales tenían dificultades para competir en el mercado. A finales de 1998, la asociación que representa a las 46 familias de Vila Paraná presentó, a través del consejo local Fumac<sup>117</sup>, la solicitud de un subproyecto para crear una “central” de procesamiento y mercadeo de la nuez de la comunidad. La propuesta fue aprobada y financiada por el Programa para Alivio de la Pobreza Campesina a un costo de R\$15.400. Ahora los productores cosechan individualmente sus nueces para procesarlas, clasificarlas y comercializarlas en la central, donde las venden a un precio promedio de R\$9,20 por kilogramo, en contraste con los R\$7,50 por kilogramo que les pagaban antes los intermediarios.

La central emplea a 25 personas de la comunidad, 19 de ellas mujeres. Cada una recibe un salario mensual que es 13% más que el actual salario mínimo de Brasil. Al preguntarle si los intermediarios locales aún podían comprar en la zona nuez sin procesar, el presidente de la asociación contestó: “Quizá en otro sitio, porque aquí, en Vila Paraná, ya ningún productor vende sus nueces por fuera de la central”. En enero de 2000, empresarios neerlandeses visitaron Vila Paraná y, reconociendo la alta calidad de las nueces producidas en la central, iniciaron arreglos contractuales que permitirán a la asociación exportar su producción a Europa.

### *Asociación de Mujeres Autoempleadas, en India*

En diciembre de 1971 Ela Bhatt, abogada y activista social que estaba por entonces a la cabeza de la Textile Labor Association – TLA (Asociación de Trabajadores Textileros), y Arvind Buch, presidenta de la TLA, fundaron la Asociación de Mujeres Autoempleadas – SEWA (Self-Employed Women Association) en Ahmedabad, India.

---

116 Esta parte se basa en Van Zyl y otros, 2001.

117 Fumac es un sistema comunitario municipal creado dentro de los Proyectos para Alivio de la Pobreza Campesina financiados por el Banco Mundial en el noroeste del Brasil. A través de Fumac, la toma de decisiones para la aprobación de subproyectos es delegada a concejos municipales de proyectos, el 80% de cuyos miembros son asociaciones potencialmente beneficiarias y representantes de la sociedad civil.

En abril de 1972 la SEWA fue registrada como gremio comercial, lo que la convirtió en el primer gremio en atender las necesidades de las trabajadoras pobres del sector informal que trabajan en casa o negocian y venden en las calles<sup>118</sup>. Toda trabajadora autoempleada en India puede hacerse miembro de la SEWA pagando un derecho anual de 5 rupias (cerca de 12 centavos de dólar). Cada tres años, los miembros de la SEWA eligen representantes para un nuevo consejo comercial constituido por líderes trabajadoras, y luego este consejo elige al comité ejecutivo.

SEWA tiene 212.000 miembros en toda India y cuenta con 84 cooperativas, 181 grupos productores, 1.000 grupos de ahorro en nueve distritos de Gujarat, y alrededor de 100.000 mujeres depositantes del Banco SEWA. Aproximadamente 30.000 mujeres pobres participan anualmente en la Academia SEWA, donde examinan su aporte a la economía nacional, su papel y responsabilidades como mujeres, sus propias organizaciones y los valores y la visión que subyacen a su movimiento. La Asociación tiene también un programa de entrenamiento de “gerentes de pie desnudo” y programas de seguros de salud y de vida. En representación de sus miembros, la SEWA ha ganado fallos de la Corte Suprema para mejorar las condiciones de trabajo de los vendedores urbanos. La Asociación está explorando opciones de acceso a préstamos grandes y capital de riesgos para financiar sus actividades de seguros, tecnología de la información y bancarias. Basada en sus 20 años de experiencia, la SEWA ha atravesado las fronteras nacionales y ha participado activamente en el surgimiento de redes de interés común en todo el país.

### **Manejo de bienes colectivos**

Últimamente se ha reconocido que la gente cuyos medios de vida dependen del manejo sostenible de bienes colectivos tiene una gran motivación para manejarlos y, si está formalmente organizada, tiene las capacidades para hacerlo adecuadamente. Hay casos sorprendentes en los que los gobiernos han adoptado nuevas políticas para transferir el manejo de sistemas de irrigación u otros recursos colectivos a grupos campesinos, y con ello han conseguido notables mejoras en la sostenibilidad de esos recursos. En las áreas urbanas se ha visto que, organizándose y aunando sus recursos, los moradores de los barrios bajos pueden conseguir la posesión legítima de la propiedad y por ende una tenencia más segura del terreno<sup>119</sup>.

### ***Asociaciones de usuarios de riego en Albania***

Después de la quiebra de las fincas y cooperativas estatales en Albania, y la subsecuente privatización del sector agrícola, no hubo ninguna organización que se hiciera

---

118 Esta parte se basa en Narayan y Shah, 2000.

119 Ver también Herramientas y prácticas IX sobre desarrollo impulsado por la comunidad - CDD.

cargo de operar los sistemas de irrigación y de distribución del agua<sup>120</sup>. En 1994, dentro del Proyecto de Rehabilitación de la Irrigación financiado por el Banco Mundial, comenzaron a formarse las asociaciones de usuarios de riego – WUA (water user associations). Las primeras WUA se organizaron por pueblo individual, pero dado que varios pueblos podían compartir una misma fuente de agua, para evitar disputas se reorganizaron con base en las fuentes. Los miembros de las WUA son campesinos de tiempo completo, que cultivan trigo, vegetales, alfalfa y maíz.

Las empresas de agua manejadas por el Estado, que operaban los niveles primario y secundario de los sistemas de irrigación, se habían vuelto ineficientes y con exceso de personal; los campesinos les perdieron la confianza y eran renuentes a pagar las facturas. La idea de permitir que las WUA manejaran los sistemas completos de irrigación evolucionó como una solución a este problema. Las WUA se responsabilizaron de todos los costos que implicaba operar el sistema, y pagaban cuentas reducidas a las empresas de agua de acuerdo con su nivel de responsabilidad.

Pese a que comenzó apenas en 1994, el programa ha tenido considerable éxito. Para 1997 había 187 WUA que cubren el área completa del proyecto: 98.000 hectáreas irrigadas. En el 2001 las asociaciones de usuarios del agua se agruparon en 21 federaciones cubriendo 200.000 familias, un tercio de la población total. Las asociaciones son autofinanciadas y manejan esquemas enteros de irrigación; han mejorado el despacho de agua a aquellos en el final de los esquemas de irrigación, e incrementado la recuperación del costo de 0 en 1994 a US\$700.000 en 2000.

### ***Forestación comunitaria de montes en Nepal***

En 1978 el gobierno de Nepal sancionó una ley por la cual entregó una cantidad sustancial de tierras y áreas montañosas de propiedad pública a comunidades locales<sup>121</sup>. El manejo local de bosques tanto públicos como de propiedad local habría de hacerse a través de los *panchayats* (pueblos), siguiendo planes acordados de manejo forestal. No obstante, los *panchayats* demostraron no ser aptos para acometer el manejo forestal local. Aunque se habían creado comités de manejo forestal, éstos rara vez funcionaban como organismos representativos de discusión y toma de decisiones. Entonces se revisó el sistema para incorporarle aspectos de los sistemas nativos de control y manejo practicados tradicionalmente por muchas comunidades. Éstos se basaban más en grupos de usuarios que en comunidades enteras. Tales grupos establecían reglas de manejo que se hacían cumplir mediante el empleo de vigías forestales, e incluían sanciones sociales.

---

120 Esta parte fue preparada con la asistencia de David Groenfeldt. Se basa en Konishi 2001 y Inpim 1998.

121 Esta parte se basa en World Bank, 2001.

Se formalizó el enfoque en grupos de usuarios y a éstos se les delegó progresivamente más autoridad y responsabilidad, en concordancia con la Ley Forestal de 1993 de Nepal. La tierra sigue siendo de propiedad del Estado, pero los árboles pertenecen legalmente a los grupos de usuarios. El control del manejo está exclusivamente en manos de los usuarios de los recursos, quienes desarrollan sus propios planes de operación, fijan los precios de venta de la producción y determinan cómo habrá de gastarse el superávit. En junio de 1997 había 6.000 grupos de usuarios que manejaban 450.000 hectáreas, y otros 6.000 en espera de quedar formalmente registrados.

Aún surgen problemas dentro de los grupos, entre grupos y con el departamento forestal: algunos de esos problemas tienen que ver con dificultades para proteger las áreas forestales del acceso de funcionarios públicos, dominio por parte de élites locales, politización y presiones del departamento forestal. Pero a pesar de eso, la experiencia de Nepal ha sido estimulante: estudios recientes han demostrado que con frecuencia los bosques han prosperado con el manejo de grupos activos de usuarios.

### ***Grupos regionales de productores en Burkina Faso***

El Banco Mundial está adelantando un programa piloto de creación de capacidad de RPO en Burkina Faso, como una parte integral del Segundo Proyecto de Apoyo Nacional a Servicios Agrícolas – Pndsa II<sup>122</sup>. El proyecto aprobado en 1997 con un compromiso de US\$47.3 millones en seis años, está usando un enfoque de desarrollo impulsado por la comunidad en nueve provincias piloto (de 45) para motivar a las RPO de cada provincia a formar un foro regional de RPO. Dentro de estos foros, las RPO llevan a cabo varias actividades, entre ellas: a) intercambiar experiencias y discutir asuntos o problemas comunes; b) establecer prioridades para inversiones o servicios productivos; y c) seleccionar subproyectos para la creación de capacidad, identificados y preparados por RPO para ser financiados a base de repartición del coste. Los proyectos aceptados por el foro regional RPO son implementados por las RPO que los prepararon, a las cuales se les transfieren directamente los fondos. Siempre que sea necesario, estas organizaciones pueden contratar a proveedores de servicios de su elección. Los miembros del foro son líderes de RPO seleccionados por sus iguales.

Para beneficiarse de apoyo al proyecto, las RPO locales necesitan *status* local y una cuenta bancaria. El Pndsa II respaldó esfuerzos del Ministerio de Agricultura para: a) revisar las leyes existentes relacionadas con cooperativas y agrupaciones locales, de manera que estos grupos de campesinos tradicionales pudieran ser registrados como entidades legales; b) traducir la información sobre la nueva ley a las lenguas locales y difundirla; y c) facilitar el registro de RPO.

---

122 Esta parte se basa en comunicaciones personales con el facilitador del proyecto y en informes trimestrales de CECI (Canadian Centre for International Cooperation).

*Implementación y papeles.* Las responsabilidades se distribuyen así: *Las RPO locales* preparan propuestas de subproyectos sobre el tema de su elección, para la creación de capacidad, escogiendo uno de los siguientes instrumentos: entrenamiento, servicios de asesoría, comunicaciones, participación en una reunión nacional o internacional de RPO, pequeñas inversiones productivas, o investigación y desarrollo sobre el agro. Luego someten estas propuestas a consideración del foro regional de RPO. Si una propuesta es aceptada, la RPO local implementa las actividades del subproyecto sobre la base de un contrato entre la unidad de manejo del subproyecto y la RPO (ver más adelante), e informa sobre el progreso de la implementación al foro provincial.

*El foro provincial de RPO* adapta el manual de compras y desembolsos propuestos; organiza sesiones para discutir las prioridades de las RPO, intercambiar experiencias y revisar y seleccionar las propuestas hechas por las RPO; y vigila la implementación de las propuestas de subproyectos financiadas.

Se ha contratado un *facilitador profesional* (ONG) para que ayude a las RPO a constituir foros regionales. Entre sus funciones están: a) la difusión local de información referente al proyecto, sus objetivos, los mecanismos de compra y desembolso, y el monto total de fondos disponibles para RPO por zona; b) facilitación que ayude a las RPO a seleccionar sus representantes a nivel local y provincial; c) elaboración de normas que rijan los foros provinciales; d) revisión/adaptación de un manual simplificado de compras y desembolsos con líderes de RPO; e) entrenamiento de líderes de RPO y miembros de los foros regionales y locales, en sus funciones con respecto a la revisión y selección de subproyectos, y el seguimiento subsecuente; f) seguimiento del proceso; y g) y aprovechamiento de la experiencia para sacar lecciones.

Las propuestas de subproyectos seleccionadas por los foros regionales de RPO son enviadas a una *unidad nacional de manejo financiero*. Los documentos incluyen la propuesta de subproyecto, la aprobación del foro regional de RPO; y el extracto de la cuenta bancaria de la RPO. Con base en la documentación recibida, la unidad financiera nacional prepara un contrato con la RPO y transfiere fondos de acuerdo con ese contrato. La unidad financiera también organiza auditorías técnicas y financieras de los subproyectos financiados, en forma aleatoria.

### ***Síntesis de resultados al cabo de dos años de implementación***

- De los 4.009 RPO elegibles, 1.480 presentaron un subproyecto y el foro regional seleccionó 908 de esas propuestas.
- La unidad de manejo financiero de proyectos suscribió 201 contratos y transfirió un monto estimado de US\$351.000 a 201 RPO (promedio de US\$1.700/proyecto/RPO). Las RPO contribuyeron hasta con el 20% de los costos totales de los subproyectos.
- El Banco y la unidad nacional de manejo financiero no pueden mantenerse al ritmo de las propuestas de proyectos. Un total de 707 propuestas de subproyectos de RPO, por un

monto estimado de US\$1.2 millones están a la espera de contratos y del desembolso inicial. La unidad nacional de manejo financiero no puede desembolsar los fondos suficientemente rápido debido a problemas administrativos con el Banco y con las administraciones nacionales.

*Escalada.* En Burkina Faso las RPO han demostrado su capacidad de identificar y formular propuestas de subproyectos, seleccionar proveedores de servicios e implementar sus subproyectos. El gobierno de Burkina Faso y la comunidad donante han decidido expandir este enfoque a todo el país. También en Senegal se ha probado el mismo enfoque, con resultados similares.

### **Influencia de las RPO en la toma de decisiones de política pública**

En muchos entornos diferentes, organizaciones de gente pobre están constituyendo redes y coaliciones para presentar un frente unido y fortalecer su influencia y posiciones de negociación en la toma de decisiones a nivel local, nacional y global.

#### ***Consejo Nacional de Intercambio y Cooperación Rural - CNCR, Senegal***

En marzo de 1993, nueve federaciones nacionales de productores campesinos de Senegal se unieron para crear el Consejo Nacional de Intercambio y Cooperación Rural – CNCR con la meta de representar a los productores campesinos en cualesquiera negociaciones formales relacionadas con desarrollo rural. En 2001 el CNCR había crecido a un total de 19 organizaciones nacionales de productores rurales que representan a 3 millones de productores campesinos de todas las regiones de Senegal. El CNCR es reconocido por el gobierno de Senegal como institución legítima que representa a los productores campesinos y que puede hablar en nombre de ellos. Sus actividades, impulsadas por la idea de que la gente del campo es responsable de su propio destino, se centran en tres objetivos:

- Promover el diálogo y el intercambio de experiencias entre los líderes de organizaciones campesinas con el fin de fortalecer el movimiento de los campesinos y sus federaciones.
- Representar los intereses de los campesinos en negociaciones con el gobierno u otros socios nacionales o internacionales.
- Contribuir a la promoción y desarrollo sostenible de granjas familiares.

El CNCR está activamente involucrado en la formulación de políticas de desarrollo rural: tiene regularmente reuniones con el presidente de Senegal una vez al año, con el primer ministro cada tres meses y con el ministro de Agricultura una vez al mes. El grupo también está involucrado en el diseño, la implementación y el seguimiento de varios proyectos financiados por el Banco Mundial y de otros no financiados por el

Banco, incluidos el Proyecto Nacional de Inversión Rural y el Proyecto de Servicios Agrícolas y organizaciones de productores.

El éxito del CNCR muestra que las negociaciones entre los organismos que formulan la política nacional y los representantes de los intereses de los pobres pueden tener significativo impacto en asegurar la promoción de políticas favorables para la gente a nivel local. Por ejemplo, en 1994, dado que las tasas de interés sobre créditos en las áreas rurales de Senegal oscilaban entre el 13,5% y el 17,5%, el CNCR discutió con la Caja Nacional de Crédito Agrario (La Caisse Nationale de Crédit Agricole) y el gobierno senegalés las dificultades que estas elevadas tasas de interés estaban ocasionando a los campesinos senegaleses. Como resultado, en 1995 esas tasas se redujeron al 7,5%. También en 1995 el CNCR le planteó al Ministerio de Agricultura el problema de la baja productividad del suelo en Senegal. Al respecto se logró un acuerdo por el cual el gobierno dispuso la provisión sistemática y gratuita de fosforita (fertilizante de reposición lenta) a los campesinos y sus organizaciones, con lo que mejoró muchísimo la productividad de suelo. A cambio, las agrupaciones campesinas se comprometieron a disponer la distribución del fertilizante a áreas rurales de todo el país.

### ***Sociedad para la Promoción de Centros de Recursos por Área – SPARC / Moradores de Barracones y Barrios Bajos – SDI***

Creada por Sheela Patel en Mumbai, India, en 1984, la Sociedad para la Promoción de Centros de Recursos por Área – SPARC (Society for the Promotion of Area Resource Centres) trabaja en la formación de sociedades entre profesionales comprometidos en el activismo de las bases y comunidades que viven en el pavimento<sup>123</sup>. La sociedad da apoyo a Mahila Milan, una red de colectividades de mujeres inicialmente constituida por mujeres moradoras del pavimento, y a la Federación Nacional de Moradores de los Barrios Bajos, una red de líderes de barrios bajos. En su trabajo con comunidades de 36 ciudades de India, la SPARC participa activamente en redes regionales e internacionales de asociaciones de moradores de barrios bajos, y en una campaña global para asegurarles la tenencia de los inmuebles a los moradores pobres de las ciudades. SPARC se propone apoyar la organización de comunidades y crear espacio físico, social y emocional para que las comunidades aúnen sus recursos, aprendan unas de otras y tomen medidas sobre sus preocupaciones colectivas.

SPARC ha educado y entrenado a moradores del pavimento –primordialmente mujeres con hijos– para evitar o enfrentar colectivamente la demolición o el desalojo,

---

123 Esta parte se basa en Narayan y Shah, 2000. Aparentemente, las “moradas del pavimento” son estructuras improvisadas que existen primordialmente en los andenes y otras partes pavimentadas de las ciudades. Para mayor información, visitar SPARC en la red, en [www.sparcindia.org](http://www.sparcindia.org).

ayudándoles a romper el aislamiento y a crear solidaridad. Mediante la intervención de la Sociedad, se ha estimulado a 600 familias de Mumbai que viven en el pavimento, para ahorrar un promedio de 5.000 rupias para una futura vivienda permanente. Además, 600 familias han ahorrado 1.6 millones de rupias en un fondo de ahorros al que recurren en momentos de crisis. Cerca de 1.800 personas han recibido préstamos.

Los programas de la SPARC ayudan a los pobres a abogar por cambios de políticas, adquirir terrenos, diseñar y construir viviendas, y manejar sus asentamientos. La alianza ha convencido al gobierno de proporcionar terrenos alternativos para los moradores de los barrios bajos y detener las demoliciones masivas de esta clase de barrios sin aviso previo. En proyectos financiados por el Banco Mundial, la Sociedad ha demostrado nuevos modelos de mejoramiento urbano, incluida la reubicación de moradores de barrios bajos que vivían a los lados de las ferrovías.

A escala regional y global, la SPARC es un miembro líder de Moradores de Barracones y Barrios Bajos Internacional – SDI (Shack/Slum Dwellers International). Esta red global de federaciones nacionales de moradores de barrios bajos de 12 países, trabaja para fortalecer los esfuerzos de las bases contra la falta de vivienda y negocia con los gobiernos<sup>124</sup>. Las federaciones miembros de SDI apoyan programas de ahorro y crédito para las bases, los cuales reúnen a la gente pobre para desafiar las estructuras de pobreza.

Para el éxito de SDI es clave el intercambio de visitas de moradores de barracones y barrios bajos a otros pueblos, ciudades y países, para que compartan sus experiencias e ideas con gente que vive en situaciones similares pero en contextos a menudo diferentes. El arranque de los programas africanos de ahorro lo dio uno de esos intercambios entre Sudáfrica e India en 1991 y 1992. En Sudáfrica la Federación de Gente sin Hogar de Sudáfrica, ha movilizado 60.000 miembros que están ahorrando regularmente y han amasado el equivalente a US\$1.7 millones. El modelo se ha expandido a Zimbabwe, donde 17.000 personas están ahorrando, y a Namibia, donde hay ya 6.000 ahorradores. Además del intercambio de conocimientos y aprendizaje, SDI apoya también las acciones de miembros locales en los distintos países. Por ejemplo, en febrero de 2000 un esfuerzo organizado de solidaridad internacional encabezado por SDI, apoyó exitosamente esfuerzos locales para evitar la demolición de barrios bajos inmediatamente contiguos a las líneas ferroviarias en Mumbai, India.

### *Vía Campesina*

Este movimiento internacional tiene su base en Honduras y coordina más de 50 organizaciones campesinas de pequeños y medianos productores, trabajadores agrícolas,

---

124 Esta parte se basa en Narayan y Shah, 2000.

mujeres campesinas y comunidades aborígenes de Asia, África, las Américas y Europa<sup>125</sup>. Su objetivo es desarrollar solidaridad y unión, en medio de su diversidad, entre organizaciones de pequeños campesinos que buscan justicia económica y social. También se propone fortalecer la participación de la mujer en la formulación de propuestas para mejorar los medios de vida.

La organización empezó en abril de 1992, cuando varios líderes campesinos de América Central, Norteamérica y Europa se reunieron en Managua, Nicaragua, en el Congreso de la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos. En 1999 Vía Campesina lanzó su Campaña Global para la Reforma Agraria. En Toledo, Filipinas, familias campesinas han comenzado a beneficiarse de la reforma agraria al recibir terrenos que antes pertenecían a propiedades enormes. Pero la lucha armada con los terratenientes, quienes han tratado de conseguir que les devuelvan sus tierras, tuvo como resultado la quema de algunas viviendas campesinas, el desalojo de campesinos y la muerte de miembros de organizaciones campesinas. Entonces se montó una campaña internacional de apoyo a las familias de Toledo, a través de cientos de cartas enviadas al Ministerio Filipino para la Reforma Agraria. Frente a esta presión internacional, los funcionarios del gobierno forzaron a los terratenientes a devolver la tierra a los campesinos.

Otra acción global emprendida por Vía Campesina es la Caravana Internacional de Solidaridad y Resistencia. En 1999, más de 450 campesinos de India, Brasil y Europa se reunieron en una caravana internacional que se abrió paso a través de 12 países europeos. El propósito fue hacer que los países más poderosos del mundo enfrentaran la demanda de un nuevo marco para las relaciones económicas internacionales, en el que la riqueza del mundo no se concentrara en un pequeño grupo de corporaciones transnacionales. Vía Campesina también ha sido una activista de primer orden contra la Organización Mundial del Comercio. En Seattle, en el año 2000, miembros de Vía Campesina de distintos continentes protestaron contra las compañías transnacionales y anunciaron su decisión de luchar contra los alimentos modificados genéticamente.

### ***Federación Internacional de Productores Agrícolas – IFAP***

Fundada en 1946, la Federación Internacional de Productores Agrícolas – IFAP (International Federation of Agricultural Producers) es una organización internacional que agrupa organizaciones campesinas generales de todo el mundo, representativas a nivel nacional<sup>126</sup>. La IFAP tiene cerca de 80 organizaciones miembros en 52

---

125 Esta parte se basa en Narayan y Shah, 2000.

126 La información de esta parte fue tomada del sitio de la International Federation of Agricultural Producers en la red: [www.ifap.org](http://www.ifap.org).

países y 42 miembros asociados en 30 países. La Federación representa a todos los productores agrícolas del mundo industrializado y a cientos de millones de campesinos de países en desarrollo; es íntegramente financiada y gobernada por sus organizaciones miembros.

Creada para lograr la cooperación entre organizaciones de productores agrícolas, con la idea de asegurar el abastecimiento mundial de alimentos, la IFAP trabaja también para mejorar el *status* económico y social de todos los que viven de, y en el campo, y para promover la creación y el fortalecimiento de organizaciones campesinas independientes en todos los países. En pos de estos objetivos, la Federación:

- Actúa como un foro en el que líderes de organizaciones campesinas nacionales pueden reunirse a intercambiar información e ideas, sacar a la luz intereses mutuos y emprender acciones coordinadas en pro de esos intereses. La IFAP tiene cinco comités permanentes de agricultura en países en desarrollo, que representan a África, Asia, el Mediterráneo, Norte y Suramérica, y América Central, Región Andina y el Caribe.
- Mantiene a sus miembros informados sobre eventos y asuntos internacionales de interés para las organizaciones campesinas.
- Promueve la creación y el fortalecimiento de organizaciones independientes, representativas de productores agrícolas en todo el mundo, mediante herramientas tales como el Comité de Desarrollo Corporativo que apoya el desarrollo de capacidad organizacional entre organizaciones rurales de gente pobre en países en desarrollo.
- Actúa como el representante reconocido de los campesinos en el mundo, haciendo que las preocupaciones de los productores agrícolas sean objeto de atención en reuniones internacionales de gobiernos y otros organismos, entre ellos, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la Organización Mundial del Comercio y el Banco Mundial.

La influencia de la IFAP ha sido tenida en cuenta en muchas conferencias internacionales. Durante la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, en Copenhague, en 1995, como resultado de los esfuerzos de la Federación los gobiernos del mundo reconocieron las organizaciones campesinas como un elemento esencial de la sociedad civil. En la Cumbre de Rio de Janeiro sobre la Tierra, en 1992, la IFAP presentó una declaración en la que los campesinos del mundo se comprometían con la conservación ambiental. De acuerdo con una organización de campesinos alemanes, esta declaración ha tenido un impacto importante no solamente sobre los organismos internacionales relacionados con la Federación, sino también sobre los gobiernos nacionales. “En Alemania nos referimos muchísimo a

esta resolución a fin de influir en la política nacional y demostrarle a nuestro gobierno que los campesinos alemanes compartían el mismo punto de vista que otros campesinos de todo el mundo”.

La IFAP también ha actuado para fortalecer los lazos entre organizaciones campesinas e institutos de investigación, y organizó una serie de consultas cuyo resultado fue que las necesidades reales de los campesinos se contemplaran en programas de investigación. Desde entonces, en Burkina Faso, Kenya, Zambia y Zimbabwe se han implementado proyectos que ligan organizaciones campesinas e institutos de investigación.

#### FUENTES Y DOCUMENTOS DE CONSULTA

- Beaudoux, Elian y otros. 1994. “Farmer Empowerment in Africa through Farmer Organizations: Best Practices”. (Empoderamiento de granjeros en Africa a través de organizaciones de granjeros: Mejores prácticas). Departmental Working Paper 14. World Bank, Africa Technical Department, Washington, D.C.
- Candler, Wilfred. n.d. “Operation Flood: The Cooperatives’ Role”. (Crecida de la actividad: El papel de las cooperativas). Presentación en PowerPoint preparada para el Banco Mundial. Rural Development and Agriculture Sector, Animal Resources Thematic Team. Disponible:
- Cirad/ODI. 2001. “The Role of Rural Producers Organizations in the World Bank Rural Development Strategy: Reaching the Rural Poor”. (Papel de las organizaciones de productores rurales en la estrategia de desarrollo rural del Banco Mundial: Cómo llegar a los pobres del campo). Cirad-tera 17/01. Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (Cirad) and Overseas Development Institute (ODI), Montpellier, France.
- Delion, Jean. 2000. “Producer Organizations—Donors Partnership in Project Implementation: Risk and Precautions from a Social Perspective”. (Asociación de organizaciones de productores y donantes en la implementación de proyectos: Riesgo y precauciones desde una perspectiva social). World Bank, Agriculture Knowledge and Information Systems, Thematic Team on Producer Organizations, Washington, D.C.
- INPIM 1998. “Country Updates: Albania”. (Actualizaciones por país: Albania). INPIM Newsletter #7. Mayo 1998. Washington, D.C. Disponible: <http://www.inpim.org/Library/Newsletters/newsletters.html>
- Konishi, Toru. 2001. “Albania Irrigation Rehabilitation Project: In the Context of Community Driven Development”. (Proyecto de rehabilitación de la irrigación en Albania en el contexto del desarrollo impulsado por la comunidad). Exposición hecha en el seminario del Banco, Mundial sobre Desarrollo Impulsado por la Comunidad en la región de Europa y Asia Central: Experience with Water Users Associations, mayo 27, 2001. Environmentally and Socially Sustainable Development, Social Development Department, World Bank, Washington D.C.
- Narayan, Deepa y Talat Shah. 2000. “Connecting the Local to the Global: Voices of the Poor”. (Conectando lo local con lo global: Voces de la pobreza). Documento marco preparado

para el taller sobre Conectividad de lo local con lo global, para Voces de la pobreza. 11 a 13 de diciembre. World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Poverty Reduction Group, Washington, D.C. Disponible: <http://www.worldbank.org/poverty/voices/globcoal/dec00/narsha.pdf>

- Rondot, Pierre y Marie-Hélène Collion, eds. 2001. "Agricultural Producer Organizations: Their Contribution to Rural Capacity Building and Poverty Reduction-Report of a Workshop, Washington, D.C., June 28-30, 1999". (Organizaciones de productores agrícolas: Su contribución a la creación de capacidad rural y a la reducción de la pobreza - Informe de un taller, Washington, D.C., 28 a 30 de junio de 1999). World Bank, Rural Development Department, Washington, D.C.
- Van Zyl, Johan, Loretta Sonn y Alberto Costa. Próximo a salir. "Decentralized Rural Development, Enhanced Community Participation and Local Government Performance: Evidence From Northeast Brazil". (Desarrollo rural descentralizado, participación de la comunidad y gobierno local mejorados: Evidencias del Noreste de Brasil). En Luis Coirolo, Keith McLean, Mondonga Mokoli, Andrea Ryan, Parmesh Shah, y Melissa Williams, *Community Based Rural Development: Reducing Poverty from the Ground Up*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank. 1997. "India, Second National Dairy Project". (India, Segundo proyecto lechero nacional). Implementation Completion Report 16218. Rural Development and Agriculture Sector, Animal Resources Thematic Team, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Zimbabwe Farmers' Union". (Unión de granjeros de Zimbabwe). Estudio de caso preparado para el taller sobre Organizaciones de productores agrícolas: Su contribución a la creación de capacidad rural y a la reducción de la pobreza. 28 a 30 de junio, Washington, D.C. Rural Development Department. Disponible: <http://wbIn0018.worldbank.org/essd/essd.nsf/producer/casestudies>
- \_\_\_\_\_. 2001. "A Revised Forest Strategy for the World Bank Group". (Una estrategia forestal revisada para el Grupo Banco Mundial). Documento en borrador, preparado dentro de la Revisión y estrategia de implementación de la política forestal. Environmentally and Socially Sustainable Development Network, Washington, D.C.

## XIV. REFORMA LEGAL Y JUDICIAL\*

En el año 2001 había más de 300 proyectos financiados por el Banco Mundial que tenían algún componente de reforma legal y judicial. Además se había aprobado un total de 17 proyectos autónomos en cuatro regiones y otros 13 se estaban preparando. Típicamente, los proyectos de reforma legal y judicial del Banco Mundial son implementados en el curso de dos a cinco años, mediante la creación de instituciones, asistencia técnica, aprendizaje e innovación, o Préstamos para Empréstitos de Programa Adaptable, así como auxilios del Fondo de Desarrollo Institucional y trabajo de consejería del Departamento Legal<sup>127</sup>. Esta sección examina el impacto en términos de empoderamiento de cuatro innovadores proyectos de reforma legal y judicial acometidos por el Banco en la región de América Latina y el Caribe, en Guatemala, Venezuela, Ecuador y Perú.

### PROYECTO DE REFORMA JUDICIAL DE GUATEMALA

En octubre de 1999 se aprobó un préstamo a cinco años, hasta junio de 2004, por US\$33 millones para Empréstitos de Programa Adaptable para el Proyecto de Reforma Judicial de Guatemala. El proyecto se propone crear un sistema judicial más efectivo, accesible y creíble, que fomente la confianza y la seguridad pública y mejore la consistencia y equidad en la aplicación de la ley.

La información para el diseño del proyecto la constituyeron los aportes extensivos de una amplia gama de partes interesadas tanto del gobierno como de la sociedad civil. Una innovadora evaluación en colaboración y participativa incluyó a más de 1.000 individuos, entre ellos jueces y representantes de agencias del gobierno, escuelas de leyes, el sector privado y la sociedad civil. Este proceso único de participación ciudadana en la reforma judicial ayudó a identificar los problemas a los que se debía apuntar: desempeño deficiente del sistema de justicia, limitado acceso ciudadano a la

---

\* Sección preparada por Talat Shah (PRMPR).

127 Para una visión general de los proyectos de reforma legal y judicial del Banco Mundial, ver World Bank, 2001b.

justicia, corrupción, deficiente desempeño institucional y percepción pública negativa de la rama judicial. Diseñado para atender a estos problemas, el proyecto le ha dado fuerza a la idea de que los ciudadanos, como usuarios de los servicios judiciales, tienen el derecho y la obligación de contribuir al diseño e implementación de las reformas. Como resultado, el proyecto ha acercado la ley a la gente.

## Impacto

En los dos años transcurridos desde su iniciación, el proyecto ha dado pasos significativos hacia el fortalecimiento del sistema judicial y el mejoramiento del acceso público a la ley. El proyecto de reforma apoya un incremento del 50% en el presupuesto para la rama judicial, lo que ha hecho posible la contratación y entrenamiento de 30 nuevos jueces, muchos de ellos mujeres. Además, se ha incrementado el número de tribunales regionales, permitiendo así que mucha más gente acuda a los juzgados. Los procesos y planes judiciales se han simplificado y se han hecho más amables para el usuario. Por ejemplo, antes de las reformas solían requerirse de 5 a 6 meses para registrar el poder para un abogado o para radicar una demanda de divorcio. Gracias a la reestructuración, ahora sólo se necesitan 24 horas para esos mismos procesos.

Varios mecanismos hacen posible un mejor acceso a la justicia para los indígenas guatemaltecos, una población muy desatendida que vive principalmente en áreas rurales y remotas. El entrenamiento de jueces e intérpretes en lenguas indígenas ha hecho el sistema de justicia más accesible y sensible a la población indígena. Con el éxito demostrado del entrenamiento inicial en idiomas, la demanda del mismo entre los jueces y el personal de los juzgados se ha incrementado enormemente.

Además, el proyecto ha expandido el programa de jueces de paz de Guatemala a lugares carentes de jueces. Hoy los jueces de paz constituyen el 50% del total de jueces del país. Asimismo, se ha incrementado el poder de estos jueces para estudiar y repartir casos, lo que hace más expedito el manejo de casos. Esta singular reforma ha aumentado significativamente la productividad y eficiencia en todo el sistema judicial.

Adicionalmente a las mejoras de proceso, en abril de 2001 Guatemala aprobó un código de ética judicial que ha ayudado a producir algunos fallos sin precedentes. Por ejemplo, la Corte Suprema de Guatemala votó por el envío de un general militar a prisión por haber matado a un oficial religioso. También la Corte Suprema denegó la inmunidad a un congresista importante (también ex general), afirmando inequívocamente que él tenía que someterse a juicio bajo la ley internacional de derechos humanos. Antes el público creía que los funcionarios militares y políticos estaban por encima de la ley. Tales fallos tienen un gran valor simbólico y le comunican al público que la reforma judicial es seria y responsable.

## Acceso a la información

El Proyecto de Reforma Judicial de Guatemala incluye un amplio, componente de comunicaciones sociales para promover el acceso público a información legal, así como para mejorar la información y la comunicación dentro del sistema judicial. Con apoyo del proyecto, en 2001 se estableció un Centro Público de Información de la Corte Suprema en la capital del país. De manera similar, en otros centros urbanos se están estableciendo centros de información. Además, campañas de educación pública han difundido la noticia del “nuevo” poder judicial. Para dar al público acceso directo a los procedimientos y disposiciones judiciales se creó un sitio público en la red<sup>128</sup>. A través de ese sitio, personas del público pueden registrar demandas o recibir actualizaciones judiciales regulares por correo electrónico.

Hay varios mecanismos establecidos para mejorar el flujo de información dentro del poder judicial y para ayudar a profesionalizar al personal de los juzgados. Una Intranet de sistemas judiciales ha incrementado la comunicación entre jueces y otros funcionarios de juzgados y tribunales, y ha sido particularmente útil para los jueces de áreas rurales y remotas. Actualmente se está desarrollando un programa divisorio digital para ofrecer educación a distancia a jueces de áreas remotas y promover el intercambio de conocimientos en todo el poder judicial.

## Inclusión y participación

A fin de abrir oportunidades para que la gente pobre tenga igual acceso a la ley, se estableció la Oficina del Defensor Público, la cual es independiente. Experiencias piloto con centros de mediación y conciliación como alternativas a los juzgados han resultado satisfactorias, así que van a expandirse a todo el país. Los centros piloto de mediación en áreas indígenas han sido muy bien acogidos por la población local, y la demanda pública de expansión de centros de esa naturaleza a otras áreas subatendidas es grande.

En enero de 2001 se llevó a cabo en Santa Cruz del Quiché un primer taller de entrenamiento sobre sensibilidad cultural, para jueces de áreas indígenas. En el programa participativo, que incluyó actividades interactivas y prácticas, dramatización, exposiciones y discusión en grupo, participaron 61 jueces y personal auxiliar de cinco de los 21 municipios de Quiché. Las mayores preocupaciones expresadas por los participantes tuvieron que ver con barreras lingüísticas y culturales para la justicia, dado que los tribunales guatemaltecos formales operan exclusivamente en español. Los participantes recomendaron la enseñanza de la lengua quiché a los jueces locales

---

128 La dirección de la Extranet Judicial de Guatemala es [www.organismojudicial.gob.gt/index.html](http://www.organismojudicial.gob.gt/index.html)

y a su personal. Al terminar el taller los asistentes se sentían mejor equipados para integrar la sensibilidad cultural a su trabajo.

## **Responsabilidad**

Para promover la supervisión pública del poder judicial se instituyó un nuevo programa anticorrupción. El programa incluye medidas preventivas y de control que dinamizan los procedimientos para disciplinar jueces, exigen revelación de información sobre jueces y personal judicial, y promueven la participación comunitaria en la identificación de preocupaciones sobre el sistema y la corrección de transgresiones. Además, los grupos involucrados en la amplia consulta inicial entre partes interesadas, continúan participando en varios aspectos de la implementación, el seguimiento y la evaluación del proyecto.

## **Lecciones aprendidas**

Este proyecto demuestra cómo la consulta general de las partes interesadas puede ayudar a identificar áreas críticas que requieren reforma judicial e iniciar un proceso de recuperación de la confianza pública en el sistema judicial. La experiencia demuestra también que los proyectos diseñados usando métodos participativos tienen más probabilidades de dar fuerza a las prácticas participativas durante la implementación y la evaluación. En parte, llegar a los pobres implica usar lenguas locales y establecer sucursales y servicios más próximos a los propios pobres. La transparencia y la difusión de información, en combinación con mejoras técnicas, son importantes para que la reforma legal y judicial sea sostenible.

## **MODERNIZACIÓN DE LA CORTE SUPREMA DE VENEZUELA**

Preparado en 1997 usando una metodología participativa, el Proyecto de Modernización, Aprendizaje e Innovación de la Corte Suprema de Venezuela fue apoyado con un préstamo de US\$4.7 millones hasta junio de 2001. El proyecto fue diseñado para fortalecer el poder judicial y hacerlo más accesible al público. El diseño incorpora los resultados de extensas evaluaciones hechas por las partes interesadas, a través de talleres de uno y dos días con jueces, asistentes de jueces, personal administrativo y organizaciones de la sociedad civil.

## **Impacto**

El proyecto ha mejorado el funcionamiento del poder judicial y ha incrementado el acceso público al sistema judicial. Los cambios constitucionales facilitados por el

proyecto aseguran que el poder judicial reciba como mínimo el 2% del presupuesto federal anual, que tenga independencia financiera y política, y que esté abierto al escrutinio público. El proyecto promueve la coordinación entre agencias del sector judicial antes adversarias para fomentar el mutuo entendimiento, identificar fallas de política y capitalizar oportunidades de colaboración.

### **Acceso a la información**

Tanto los jueces como el público tienen mejor acceso a la información gracias a las reformas adoptadas por el proyecto de modernización. Un código de procedimiento criminal instituido en julio de 1999 eliminó los juicios secretos e introdujo procedimientos menos complicados y verbales a fin de promover la transparencia en los procesos y en el uso de recursos. Para facilitar el entrenamiento de los empleados del sector judicial y la difusión de las nuevas disposiciones, se preparó un CD-ROM sobre el nuevo código. Los jueces venezolanos participan ahora en una red virtual internacional de intercambio de conocimientos para jueces, denominada Iudicis. Esta participación se ha traducido en jueces mejor informados acerca de la ley y que, consecuentemente, sienten mayor propiedad y orgullo de su trabajo.

Para beneficio público, el Tribunal Supremo ha lanzado un sitio público en la red y ha comenzado a publicar en él sus decisiones<sup>129</sup>. En los juzgados renovados se han abierto ventanas de información pública para permitir al público rastrear sus casos y obtener información acerca del sistema judicial. Algunos puntos de información están totalmente automatizados, lo que da a la comunidad acceso instantáneo al poder judicial. El público venezolano también puede ver un nuevo programa de televisión que explica en qué forma la gente puede lograr mayor acceso a la justicia y ser más consciente de la ley.

### **Responsabilidad**

A la vez que los propios jueces venezolanos se han puesto a la cabeza de la implementación del proyecto de modernización, se ha creado una Unidad de la Sociedad Civil en la Corte Suprema, equipada con personal, entrenamiento y recursos suficientes, como foro para el diálogo y la asociación pública. Un resultado único de la participación de la sociedad civil es que a medida que se nombran nuevos jueces, éstos son objeto de escrutinio ciudadano a través de revisiones directas y cubrimiento de la prensa. En un proceso reciente de nombramiento, los nombres de los candidatos preseleccionados para el cargo de jueces fueron publicados en los periódicos vengo-

---

129 El sitio de la Corte Suprema Venezolana en la red es [www.tsj.gov.ve](http://www.tsj.gov.ve)

lanos y en la Internet, con el propósito de solicitar retroalimentación de la ciudadanía antes de proceder a la elección final. Y ahora se está desarrollando un proceso para llevar a cabo la evaluación pública de todos los jueces de todo el país.

### **Capacidad organizacional local**

Como resultado de las consultas a la sociedad civil, un grupo de 45 ONG formaron la organización sombrilla Alianza Social para la Justicia, cuyos miembros son participantes activos en las actividades de reforma judicial. El Banco Mundial ayudó a la coalición de las ONG en este grupo sombrilla, el cual consiguió unificar más sus prioridades e intereses y empezó a presentar planes conjuntos de reforma e implementación. La Internet fue una herramienta útil para ayudar a las ONG a estrechar más sus vínculos, compartir información y trabajar como una alianza. La Alianza ha introducido nuevas ideas y se ha mostrado comprometida con la presión pública por el cambio. La estructura de sombrilla también ha permitido a los miembros de la Alianza compartir y compilar información, fortalecer su capacidad organizacional y acrecentar su cobertura y sus capacidades de comunicación.

### **Lecciones aprendidas**

Este proyecto demuestra la importancia de enlazar un fuerte respaldo público con el compromiso, el liderazgo y la capacidad técnica del gobierno para crear bloques edificantes para el cambio judicial. La modernización a través de la asociación entre sociedad civil y jueces ha empezado a mostrar retornos valiosos que benefician por igual a los juzgados y a las comunidades con justicia de alta calidad.

#### **PROYECTO DE REFORMA JUDICIAL DE ECUADOR: AYUDA LEGAL PARA LAS MUJERES POBRES**

En abril de 1995 el Banco Mundial aprobó un préstamo por US\$10.7 millones para el Proyecto de Reforma Judicial de Ecuador con el objeto de apoyar la administración de casos, centros de mediación, un programa de educación sobre derechos y procedimientos legales, y la remodelación y desarrollo de la infraestructura de juzgados. Un subproyecto de Ayuda Legal a las Mujeres Pobres, financiado con US\$256.780 a lo largo de dos años, apoyó la creación de cinco clínicas de ayuda legal en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, para ayudar a las mujeres pobres y a sus hijos a ejercer sus derechos legales y mejorar su condición socioeconómica. Por designación, cada una de estas clínicas de ayuda legal fue establecida y operada por una de las siguientes ONG ecuatorianas locales y nacionales: Centro Ecuatoriano de Promoción y Acción de la Mujer, Fundación María Guare y Corporación Mujer a Mujer.

## **Impacto**

En el curso de dos años, de abril de 1998 a marzo de 2000, el programa piloto ofreció consulta y representación legal, consejería y servicios de resolución de disputas a casi 17.000 mujeres pobres, con un costo para el proyecto de alrededor de US\$15 por cliente. La mayoría de las mujeres que recurrieron a los servicios legales en Quito y Guayaquil lo hicieron para obtener apoyo económico para los hijos, para detener la violencia doméstica o para radicar demandas. El proyecto asistió también a otros 50.000 beneficiarios indirectos, la mayoría de ellos hijos u otros parientes de las clientas.

Una evaluación del subproyecto de ayuda legal reveló que las mujeres salían mejor libradas cuando recurrían a los servicios legales de la ONG que cuando acudían a abogados privados para tramitar sus demandas. Por ejemplo, las mujeres que usaron los servicios de una ONG obtuvieron adjudicaciones de ayuda para los hijos que en promedio eran del 20% al 50% superiores a las obtenidas por las mujeres que siguieron la forma tradicional. Además, las clientas de ayuda legal consiguieron órdenes de detención en menor tiempo: de dos a tres días, en vez de las semanas que típicamente necesitaban los abogados privados. La reputación pública de los centros manejados por ONG es tan positiva que la demanda ha excedido a la oferta. Incluso mujeres de las clases media y alta desearían poder usar esos servicios.

El trabajo y alcance de las clínicas de ayuda legal han ayudado a crear conciencia comunitaria de la violencia doméstica como violación de los derechos humanos. También han fortalecido las relaciones de las ONG con los medios, incrementado el respeto del poder judicial a las ONG, e iniciado procesos de cambio de política. Por ejemplo, el municipio de Santa Elena está examinando cuidadosamente una propuesta para un nuevo código familiar y un plan de desarrollo estratégico que incluye una perspectiva de género.

## **Acceso a la información**

Las clínicas de ayuda legal facilitan los intereses de las mujeres instruyéndolas sobre sus derechos. Usan una metodología de extensa cobertura que emplea programas de radio, folletos, volantes, mesas de información en eventos comunitarios, reuniones con grupos de mujeres, y otras actividades públicas para llegar al público general y, más específicamente, a las mujeres pobres. En sábados y domingos, brigadas móviles llevan los servicios directamente a áreas distantes donde no suele haber abogados ni oficinas legales.

## **Capacidad organizacional local**

El programa piloto promovió la capacidad organizacional local mejorando el equipo humano, la tecnología y el entrenamiento de las ONG locales que prestan servicios

legales. Estas ONG son socias esenciales en la implementación de las clínicas de ayuda legal. Al principio, equipos de servicios de cada clínica participaron en talleres de mediación, litigación en situaciones de crisis, manutención de los hijos, defensa de los derechos de la mujer y de los niños, coordinación de recursos comunitarios género y justicia, prevención de abuso, y educación y entrenamiento.

La expansión de la capacidad organizacional de estas ONG se refleja en las notables mejoras en la calidad, el rango y el alcance geográfico de los servicios a las mujeres pobres. Por ejemplo, la gran demanda de los servicios se ha traducido en horarios extendidos de manera que los centros pueden prestar asistencia a muchas más clientas. Las ONG participantes también han desarrollado una base de datos de casos que ahora produce un caudal de información sobre las necesidades y características de la población beneficiaria. Esta información será útil para iniciativas futuras que respalden el acceso de la mujer a la ley y la justicia, así como sus necesidades de salud pública.

### **Lecciones aprendidas**

Este proyecto demuestra que las clínicas de ayuda legal son un complemento importante del sistema judicial formal, que ayuda a poblaciones subatendidas a obtener acceso justo a la justicia. Dando ayuda legal y psicológica, y asistencia médica, las clínicas demuestran la importancia de usar un enfoque integrado para ayudar a las mujeres pobres a encontrar soluciones duraderas a sus problemas. La sostenibilidad de los servicios de ayuda legal a poblaciones pobres sigue siendo un desafío crítico. En este caso, pese a su innegable éxito no hay un mecanismo de financiación a largo plazo para las clínicas ecuatorianas de ayuda legal a la mujer. Debido a que las mujeres pobres no tienen dinero para pagar transporte ni tarifas de juzgado aunque los servicios legales sean gratuitos, hay que identificar mecanismos alternativos de financiación. Personal del proyecto está ahora buscando un socio privado que ayude a financiar las clínicas, y está considerando la posibilidad de prestar servicios con base en una escala gradual de pagos.

### **PROYECTO DE DERECHOS DE PROPIEDAD URBANA, DE PERÚ**

La mayoría de los pobres de los centros urbanos de Perú son invasores asentados en terrenos de propiedad pública y no tienen ningún derecho formal. En 1996 el presidente Fujimori anunció el compromiso público de formalizar 1.6 millones de propiedades urbanas para el año 2001. La formalización de derechos de propiedad implica la emisión y registro de títulos mediante mejoras y entrenamiento legales e institucionales. Con la creación de una agencia autónoma para formalizar la propiedad existente en asentamientos urbanos pobres, a principios de 1998 estaban registradas 200.000 pro-

propiedades. El costo de registro y títulos de propiedad se redujo de la noche a la mañana de US\$2.000 a US\$50, y la cantidad de tiempo necesario cayó de 15 años a seis semanas o menos.

No obstante, debido a ineficiencias y costos administrativos, a finales de la década de 1990 el 70% de la propiedad urbana total seguía sin registrar. En agosto de 1998 el Banco aprobó un Proyecto de Derechos de Propiedad Urbana por US\$38 millones para apoyar la creación de un sistema formal y sostenible de derechos a propiedad raíz en asentamientos seleccionados predominantemente pobres de las ciudades peruanas. El proyecto apoya el programa nacional de Perú con un compromiso de registrar alrededor de 1 millón de propiedades de ocho áreas urbanas para el año 2001. La meta es establecer un sistema de mercado de propiedades de bajo costo y amable para el usuario.

## **Impacto**

A agosto de 2000 el programa había ayudado a cerca de 7 millones de peruanos a asegurar títulos de propiedad, introduciendo así más de US\$4.000 millones de bienes antes informales de propiedad raíz a los mercados de capital organizados. Desde el principio del programa el valor de la propiedad en los terrenos urbanos recién formalizados se había incrementado en más de US\$1.700 millones<sup>127</sup>. La evaluación social se usó como un proceso iterativo para idear, probar y adaptar estrategias de titulación a nivel de barrio. El proceso implicaba repetidas consultas con partes interesadas clave de todos los niveles y el aporte de los beneficiarios a la implementación en curso. Uno de los beneficios sociales importantes del proyecto es que por ley las mujeres peruanas tienen iguales derechos de propiedad. El impacto del programa es diverso para diferentes comunidades. En algunos lugares organizaciones de barrio se han debilitado y en otros casos las comunidades están mejor organizadas para prestar servicios sociales. El proyecto ha logrado un alto perfil político en Perú debido a su extendido éxito en la provisión de bienes tangibles a gente pobre.

## **Acceso a la información**

El proyecto apoya flujos de información regulares y multidireccionales. Por ejemplo, para obtener retroalimentación pública sobre el proyecto, se programan consultas regulares con las partes interesadas y visitas semanales a las comunidades participantes. El proceso de extender la cobertura también es activo en las dos agencias públicas pertinentes, la Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal – Cofopri y

---

127 Panaritis, 2001.

el Registro Predial Urbano – RPU<sup>131</sup>, con visitas a los beneficiarios en sus comunidades en vez de esperar a que los ciudadanos las visiten a ellas. Líderes comunitarios facilitan el programa de formalización organizando reuniones comunitarias, las cuales preceden a la recolección de información sobre la propiedad que hace Cofopri puerta a puerta.

Se está haciendo amplia publicidad a las ventajas de registrar la propiedad, puesto que es el proceso para formalizar la posesión legítima. Se estimula a la gente a que dé información sobre su propiedad a las agencias del gobierno encargadas de la titulación y registro, y los propios residentes se están organizando para obtener certificados de registro y mostrar evidencia de su posesión legítima. El registro se hace casa por casa, para verificar que los solicitantes sean de verdad los dueños de cada propiedad.

## Responsabilidad

Mediante seguimiento social y económico, el proyecto tiene la capacidad de rastrear el impacto que la formalización de la propiedad tiene en las comunidades locales. El director general del proyecto (que es también el coordinador nacional de la formalización) es responsable de los resultados. Un comité de manejo del proyecto, con igual representación de Cofopri y de RPU, supervisa la implementación y el logro de las metas del proyecto, y toma las decisiones estratégicas que sean necesarias. Los conflictos entre miembros de la comunidad se resuelven en una asamblea. Entre los asuntos que se discuten en ella se cuentan problemas de liderazgo, posesión legítima del terreno y condiciones de ocupación. El establecimiento de un sistema de arbitraje de la propiedad elimina el incentivo para volcarse a los juzgados a desafiar o bloquear la concesión de un título. Se está desarrollando un sistema de mediación y conciliación para resolver disputas entre invasores y propietarios privados.

Hace una década, Hernando de Soto desarrolló el concepto del proyecto en el Instituto Libertad y Democracia – ILD, un instituto peruano de investigación. El Banco Mundial y el ILD trabajaron conjuntamente para expandir ese concepto a nivel nacional y estimular el desarrollo de organizaciones locales e instituciones que pudieran emprender el proyecto. El componente de fortalecimiento institucional, de US\$13.07 millones, financia esfuerzos para reforzar las capacidades administrativas e institucionales del RPU y Cofopri de manera que puedan ser sostenibles y viables.

---

131 Establecida en 1996, la Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal – Cofopri es una institución pública descentralizada responsable de promover el acceso a la propiedad legítima formal y a títulos registrados, con el objeto de garantizar el derecho de los individuos a tener propiedad privada. El Registro Predial Urbano – RPU se creó en 1996 para registrar propiedades localizadas en asentamientos de invasión y barrios de bajos ingresos, y tiene autonomía técnica, administrativa, económica y financiera. Desde 1996, el RPU ha registrado un total de 683.000 títulos.

## Capacidad organizacional local

Un proceso participativo continuo ha involucrado un amplio espectro de partes interesadas de todos los sectores. Las reformas han impactado a organizaciones de barrio de nuevas comunidades urbanas informales. En algunos casos, el proceso de formalización de la propiedad ha debilitado organizaciones de ese tipo; en otros casos, las organizaciones han evolucionado en sus funciones y ahora prestan servicios sociales a la comunidad. Los asentamientos urbanos también han visto crecer organizaciones funcionales voluntarias (cocinas comunitarias, clubes de madres, asociaciones de padres, clubes deportivos) normalmente dirigidas por mujeres y que constituyen una red de seguridad para la gente pobre. Esto ha fortalecido el papel de la mujer en estas comunidades.

## Lecciones aprendidas

Una clave del éxito del proyecto de propiedad urbana es el análisis cuidadoso de las necesidades de los ciudadanos a base de estudiar y escuchar las preocupaciones de los pobres. El proceso iterativo de idear, probar y adaptar estrategias de titulación de propiedades a nivel de barrio, ha conducido al desarrollo de un proceso de registro de propiedades dinámico y sensible a las necesidades de la gente. El proyecto ayuda a integrar familias de bajos ingresos a un panorama urbano más amplio, y crea derechos y obligaciones que permiten a los pequeños propietarios desarrollar un mayor sentido de sociedad con el gobierno y el sector privado.

## FUENTES Y DOCUMENTOS DE CONSULTA

- Clark, Jeffrey A. 2000. "Building on Quicksand: The Collapse of the World Bank's Judicial Reform Project in Peru". (Construyendo sobre arenas movedizas: El colapso del proyecto de reforma judicial del Banco Mundial en el Perú). Lawyers Committee for Human Rights, New York. Disponible: [www.lchr.org/pubs/Perubuilding.htm](http://www.lchr.org/pubs/Perubuilding.htm)
- Dietrich, Mark K. 2000. "Legal and Judicial Reform in Central Europe and the Former Soviet Union: Voices from Five Countries". (Reforma legal y judicial en Europa Central y la antigua Unión Soviética: Voces de cinco países). World Bank, Legal Vice Presidency, Washington, D.C. Disponible: [www4.worldbank.org/legal/publications/ljr\\_eca.pdf](http://www4.worldbank.org/legal/publications/ljr_eca.pdf)
- Hammergren, Linn. 2000. "Can Law and Institutions Give Voice to the Poor?" (¿Pueden la ley y las instituciones dar voz a los pobres?) *PREM News*, June 12. World Bank, Washington, D.C.
- Lawyers Committee for Human Rights. 1996. "Halfway to Reform: The World Bank and the Venezuelan Justice System". (A medio camino de la reforma: El Banco Mundial y el sistema venezolano de justicia). Informe conjunto del Comité de Abogados de Derechos Humanos y el Programa Venezolano para la Educación y la Acción en Derechos Humanos. Disponible: [www.lchr.org/pubs/halfway.htm](http://www.lchr.org/pubs/halfway.htm)

- Malik, Waleed. 2000. "Challenges of Forging Civil Society Partnerships for Judicial Reform". (Desafíos de forjar sociedades en la sociedad civil, para la reforma judicial). En Moji Anderson, ed. *Thinking Out Loud II: Innovative Case Studies on Participatory Instruments*. LAC Civil Society Paper Series. Latin American and Caribbean Region, Civil Society Team, World Bank, Washington, D.C.
- Méndez, Juan E. 2000. "Legislatures, Judiciaries and Innovations in Horizontal Accountability". (Legislaturas, judicaturas e innovaciones en la responsabilidad horizontal). Documento presentado en la conferencia sobre Instituciones, responsabilidad y gobernanación democrática en América Latina. University of Notre Dame, Kellogg Institute, May 9.
- Panaritis, Elena. 2001. "Do Property Rights Matter? An Urban Case Study from Peru". (¿Importan los derechos de propiedad? Estudio de caso urbano en Perú). *Global Outlook: International Urban Research Monitor* 1 (April): 20–22. Woodrow Wilson International Center for Scholars and the United States Department of Housing and Urban Development, Washington, D.C.
- Rodríguez, Marcela. 2000. "Empowering Women: An Assessment of Legal Aid Under Ecuador's Judicial Reform Project". (Empoderando a las mujeres: Evaluación de la ayuda legal dentro del proyecto de reforma judicial del Ecuador). World Bank, Legal Vice Presidency, Washington, D.C. Disponible: [www4.worldbank.org/legal/publications/Empowering-Women-web.pdf](http://www4.worldbank.org/legal/publications/Empowering-Women-web.pdf)
- Van Puymbroeck, Rudolf V. 2001. *Comprehensive Legal and Judicial Development: Toward an Agenda for a Just and Equitable Society in the 21st Century*. (Desarrollo legal y judicial comprensivo: Hacia una agenda por una sociedad justa y equitativa en el siglo XXI). Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 2001a. "Argentina Legal and Judicial Sector Assessment". (Evaluación del sector legal y judicial en Argentina). World Bank, Legal Vice Presidency, Washington, D.C. Disponible: [www4.worldbank.org/legal/publications/argentina-final.pdf](http://www4.worldbank.org/legal/publications/argentina-final.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2001b. "Initiatives in Legal and Judicial Reform". (Iniciativas de reforma legal y judicial). World Bank, Legal Vice Presidency, Washington, D.C. Disponible: [www4.worldbank.org/legal/publications/initiatives-final.pdf](http://www4.worldbank.org/legal/publications/initiatives-final.pdf)

## XV. REVISIONES INSTITUCIONALES Y DE GOBERNACIÓN\*

El fortalecimiento de las instituciones públicas apuntala el trabajo del Banco Mundial en todos los sectores. La mayoría de las actividades del Banco comprometen instituciones del sector público que apoyan, o deberían apoyar, la formulación de políticas y la prestación de servicios, y ofrecer supervisión y responsabilidad<sup>132</sup>. Las Revisiones Institucionales y de Gobernación – IGR (Institutional and Governance Reviews) son informes analíticos que se centran en el funcionamiento de instituciones públicas clave. Estos informes tienen tres características. En primer lugar, toman como punto de partida para su análisis las fallas en el manejo de la política, la prestación de servicios o la responsabilidad. En segundo lugar, usan juegos de herramientas, encuestas y medidas cuantitativas de desempeño estandarizados siempre que sea posible<sup>133</sup>. En tercer lugar, y absolutamente fundamental, analizan la factibilidad de las recomendaciones de reforma con una evaluación rigurosa de realidades y limitantes políticas para la reforma.

El propósito de la IGR es informar la Estrategia de Asistencia a Países – CAS y las prioridades operativas mediante la identificación de debilidades institucionales que estén contribuyendo a problemas de desempeño mensurables, ayudando a mejorar el diseño de proyectos y proveyendo una base para el establecimiento riguroso de prioridades de reforma de acuerdo con la factibilidad institucional o política. Las IGR deben emprenderse a contracorriente de la CAS u otras operaciones mayores de préstamo. El equipo del país las prepara, proveyendo así una base para el diálogo entre el Banco y las contrapartes.

### CONFRONTACIÓN DE LA POLÍTICA

Hace apenas una década en el Banco no se producían IGR. Su examen de asuntos y motivos políticos –que refuerza el punto vital de que las aplicaciones puramente

---

\* Sección preparada por Nick Manning (PRMPS) y Laura Bures (PRMPR).

132 Ver World Bank, 2000c.

133 Para trabajos recientes sobre juegos de herramientas, ver: <http://www1.worldbank.org/publicsector/toolkits.htm>. Y para detalles sobre encuestas oficiales, ver: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/surveys.htm>

técnicas y de corto plazo no resuelven problemas que tienen profundas raíces políticas—, y su uso de datos empíricos para hacer comparaciones entre arreglos institucionales y para vigilar la conducta de los funcionarios, son signos de apertura y franqueza crecientes dentro del Banco y entre un número cada vez mayor de países clientes.

La certeza acerca de los objetivos de desarrollo, aunada con la disposición a aceptar la primacía de la política, fomenta un diálogo fuerte y comprensivo. Las IGR pueden ofrecer un análisis de la dinámica política relevante y mostrar en qué forma la estructura de las instituciones políticas y el comportamiento de los actores políticos determinan el desempeño del sector público e incrementan o reducen las probabilidades de lograr esos objetivos de desarrollo.

Para las IGR es fundamental un análisis bien hecho de la dinámica política relevante. La IGR de Bolivia, por ejemplo, mostró convincentemente cómo la estructura de las instituciones políticas y el comportamiento de los actores políticos determinan la operación de la administración pública de ese país y, consecuentemente, el desempeño de su sector público en la prestación de servicios. La IGR demostró que la intrusión de factores e incentivos políticos en las prácticas y resultados administrativos tiene beneficios y costos. Finalmente, presentó una estrategia pragmática y un programa de acción.

Los análisis de esa naturaleza plantean desafíos y ponen en evidencia sensibilidades tanto de parte del cliente como del Banco. Los reformadores comprometidos en lograr buena gobernación acogen positivamente los informes analíticos sólidos y la contribución de éstos al discurso político productivo. Al mismo tiempo, son necesariamente sensibles en torno a temas políticamente tan delicados. Por eso, la explicitud de las IGR varía considerablemente.

#### “LO QUE MÁS SE ADAPTE”: ÉNFASIS EN ALTERNATIVAS Y TRUEQUES

Las IGR responden al desafío de apartarse del modelo de “la mejor práctica” que ha demostrado ser menos que satisfactorio en el fomento de reformas institucionales. En el enfoque de la mejor práctica se ponen de relieve los problemas de arreglo institucional formal y se dan consejo e incentivos para atender esos problemas. Se urge a los gobiernos a hacer que los nombramientos para sus servicios civiles obedezcan más a la selección por méritos y que sus procesos presupuestarios se enfoquen en el desempeño, pero sin ninguna guía pragmática sobre la forma en que pueden introducirse esos cambios dadas las realidades políticas<sup>134</sup>. En contraste, un enfoque de “lo que más se adapte” pregunta: ¿qué puede funcionar aquí?

---

134 Ver World Bank, 2000c.

Investigaciones recientes sobre la efectividad de la ayuda concluyen que ésta en forma de dinero tiene gran impacto únicamente cuando los países ya han empezado a lograr avances sustanciales en la reforma de sus políticas e instituciones. En tales situaciones, el apoyo de donantes debe dirigirse menos a financiar proyectos y más al trabajo económico y sectorial que a largo plazo sienta las bases para la reforma institucional y política<sup>135</sup>. Entre los países de la IDA, los reformadores exitosos típicamente han pasado por un período de intenso diálogo sobre políticas con el Banco y otras partes interesadas, sin la formalidad de los préstamos para ajustes (y sin mucha financiación de donantes)<sup>136</sup>. Las implicaciones que estos resultados tienen para el trabajo operativo del Banco son claras: en países donde las instituciones son débiles y el comportamiento político es deficiente, el Banco debe concentrarse en ideas, no en dinero.

En procura de “lo que mejor se adapte”, las IGR buscan ofrecer a los gobiernos ideas sobre trueques entre enfoques, en vez de dictaminar qué enfoque seguir. La IGR de Bolivia, por ejemplo, presentó tres alternativas de arreglo: acción pública por parte de una jerarquía burocrática centralizada, una agencia autónoma aislada, o gobiernos locales descentralizados y participativos. El hecho de abrir la agenda de esta manera proporciona una base fértil para explorar qué secuencia de acciones –incluido el énfasis relativo dado a las distintas alternativas– ofrece las mayores probabilidades de éxito sostenible.

## LOS PIONEROS

Hasta ahora se han hecho IGR en Bolivia, Bangladesh, Armenia, la Organización del Estados del Caribe Oriental, Perú y Argentina, y están planeadas para Europa sudoriental en el año fiscal 2002. Sus estilos han variado de acuerdo con la naturaleza del problema de desempeño al que atienden, el estadio del diálogo con el país y los recursos disponibles para el equipo del país. Algunas han sido comprensivas y otras más incrementales en sus recomendaciones. Las de Bolivia y Bangladesh, que recomendaron reformas de base general, se describen enseguida más detalladamente.

### **IGR de Bolivia**

La Revisión Institucional y de Gobernación de Bolivia, producida en agosto de 2000, tuvo como finalidad entender el sector público del país e identificar los desafíos y posibles rumbos para un ambicioso programa de reforma de segunda generación<sup>137</sup>.

---

135 World Bank, 1998.

136 Ver Devarajan, Dollar y Holmgren, 2001.

137 Esta parte se basa en World Bank, 2000a.

La IGR reconoció los logros de los últimos 15 años en materia de reforma del sector público, incluido el actual Proyecto de Reforma Institucional del gobierno, e identificó la informalidad como el obstáculo más significativo que enfrenta la burocracia boliviana<sup>138</sup>.

### ***Resultados en Bolivia: la informalidad como obstáculo primario para el desarrollo institucional***

La revisión descubrió que la informalidad es un problema en varias áreas de la administración pública, incluidos el gasto público, el manejo de personal y la implementación de la Ley 1178 de Manejo y Control Financiero (Ley Safco) que es uno de los principales instrumentos legales formales para regular la administración pública en Bolivia. Se encontró que las causas subyacentes a la informalidad provenían de la dinámica política del país, la cual producía un sistema de patronato y clientelismo. En particular, la IGR citó:

- Interés de los políticos en obtener apoyo electoral de, y ejerciendo control sobre la burocracia mediante la distribución de empleos públicos y otros tipos de cuotas y ubicando “personas de confianza” en cargos burocráticos cruciales;
- Un sector privado débil que no genera oportunidades de empleo para la clase media, lo que estimula a algunos segmentos de la población a buscar empleo en el sector público;
- Un sistema de partidos fragmentado que forzó a los partidos políticos a negociar acuerdos de coalición.

Si bien los gobiernos de coalición de Bolivia han sancionado algunas reformas claves y fueron la base para la estabilidad democrática, esta gobernación a nivel macro se logró al costo del deterioro de los servicios públicos a nivel micro, debido a la excesiva politización de la burocracia gubernamental y a su débil capacidad institucional. Como obstáculos adicionales para un gobierno que funcione apropiadamente, la revisión señaló deficiencias en las reglas y procedimientos formales, debilidad de las instituciones de apoyo, la concentración del Ministerio de Finanzas en la disciplina fiscal a expensas de asignaciones y eficiencia estratégicas, y las demoras en la implementación del Estatuto de Funcionarios Públicos.

---

138 Se define *informalidad* como la brecha entre los patrones comportamentales “ideales” o “deseables” prescritos en un conjunto de instituciones formales (leyes, reglas y normas organizacionales) y los patrones efectivos de comportamiento que obtienen sin seguir la letra o el espíritu de las reglas formales existentes.

En *manejo del gasto público* la revisión encontró que la indicación más clara de la informalidad era la falta de credibilidad de los presupuestos anuales. Las significativas desviaciones del presupuesto ejecutado con respecto al aprobado eran el resultado de un insuficiente control central de los detalles de asignación y uso de los recursos, combinado con conductas irrestrictas y oportunistas de gasto de parte de agencias de gestión pública. Los datos del análisis de presupuesto para 1990-92 y 1994-96 mostró que del 15% al 20% de los presupuestos aprobados para las agencias eran reasignados entre distintas agencias.

En *manejo del personal público* la IGR encontró varias áreas de informalidad. Un ejemplo fue el uso generalizado de consultores para funciones de gestión. Debido a que los empleados del gobierno tenían bajos niveles salariales, a las agencias les era difícil atraer personal calificado y por consiguiente tenían el hábito de contratar consultores para obviar la política salarial formal del gobierno. Entre otras modalidades de informalidad se encontró la tendencia de los servidores civiles a rendirse a las presiones políticas externas por temor a perder el empleo o el salario, la destrucción o encubrimiento deliberado de información relativa a las agencias en momentos de cambio de gobierno, y el uso de renglones presupuestarios no salariales para complementar salarios.

La revisión encontró incompleta y dispareja la implementación de la *Ley de Manejo y Control Financieros*, la cual constituye el marco legal para regular la administración pública. Esta ley se había creado para introducir prácticas de manejo por resultados y para fortalecer la supervisión central; no obstante, la IGR demostró que había pocas evidencias de que tales reformas se hubieran implementado. El no haber implementado completamente la ley se debía primordialmente al limitado compromiso del Ministerio de Finanzas y a la resistencia de funcionarios públicos. La encuesta de la IGR mostró que en los nueve años transcurridos desde la promulgación de la ley, los funcionarios públicos no habían asimilado sus normas y valores; la mayoría no creía que la ley estimulara a los funcionarios a centrarse en los resultados ni que mejorara la eficiencia de sus agencias.

La IGR encontró también *causas micro-institucionales* de informalidad en mecanismos débiles para el control gerencial y la aplicación forzosa de regulaciones. La laxitud o indiferencia de agencias tales como la Contraloría General de la República y el Ministerio de Finanzas, contribuía a debilitar la supervisión central. Además, la falta de información disponible de las agencias, relativa a su desempeño, transacciones y cumplimiento de las normas, hacía que para cualquier organismo de supervisión central resultara imposible ejercer un control efectivo sobre las agencias públicas. Por ejemplo, el Tesoro no tuvo información oportuna sobre ejecución presupuestaria para ajustar el desembolso durante un año fiscal, y la Contraloría General no pudo auditar efectivamente las cuentas de las agencias de gestión debido a que no tenía estados financieros adecuados que auditar.

### *Análisis de reformas participativas*

La IGR analizó la experiencia de Bolivia con la Ley de Participación Popular de 1994, la cual empoderó a las comunidades de algunos municipios para supervisar las acciones de los gobiernos municipales locales y hacerlos responder. Entre los mecanismos participativos creados por la ley están:

- Elección regular de concejos municipales para períodos de cinco años, lo que constituía el medio más básico de control ciudadano a través de la responsabilidad electoral. En caso de mal desempeño de un alcalde, con tres quintos de la votación a favor el Concejo podía destituirlo al cabo de un año de haber asumido el cargo.
- Establecimiento de “comités de vigilancia” que podían emitir declaraciones públicas sobre la forma en que se presupuestaban e invertían los fondos de participación. En caso de encontrar problemas y que éstos no fueran resueltos, el comité podía poner una demanda o recurrir al Senado nacional.
- Establecimiento de derechos y deberes de las organizaciones de carácter regional, incluida la facultad de proponer, solicitar y controlar el desempeño de obras públicas y prestación de servicios. A estas organizaciones se les exigía rendir cuentas de todas las acciones acometidas en nombre de la comunidad y elegir representantes para el comité de vigilancia.
- Introducción de un proceso participativo de planeación de inversiones a través del desarrollo de un plan operativo anual.

Un año después de haber entrado en vigencia la Ley de Participación Popular, se sancionó una Ley de Descentralización Administrativa para redefinir el papel de los departamentos administrativos. Ahora las funciones deliberativas y de supervisión de los departamentos quedaban a cargo de consejos departamentales cuyos miembros eran elegidos en cada provincia por concejales municipales. Los consejos departamentales tenían el mandato legal de aprobar los presupuestos, informes de gastos y proyectos de desarrollo e inversiones públicas departamentales.

*Deficiencias de las reformas participativas bolivianas.* La revisión encontró que en la práctica los consejos departamentales eran débiles, con poco poder para tomar iniciativas. Había varias razones para esta debilidad: el prefecto estaba por encima de la presidencia del Consejo; el Consejo no tenía ningún presupuesto propio, y los miembros no tenían medios para contratar apoyo técnico. El proceso de planeación de Participación Popular no estaba funcionando bien como mecanismo de responsabilidad a nivel local, porque era difícil conseguir que la gente participara y las reuniones de planeación tendían a producir listas de proyectos en vez de estrategias de planeación.

Los instrumentos de supervisión y participación creados por la Ley de Participación Popular en ocasiones eran cooptados por partidos políticos y grupos interesados, lo que debilitaba la transparencia y la responsabilidad. Los estudios de caso de la IGR demostraron una lucha de intereses en conflicto por ganar el control partidista de los recursos municipales —en decisiones de funcionarios elegidos con respecto a la forma de distribuir los fondos de coparticipación y qué proyectos llevar a cabo, en los papeles de supervisión y participación que jugaban los comités de vigilancia y las organizaciones territoriales, y en el uso del voto de censura. Se encontró que los partidos políticos ejercían una influencia desproporcionada en los asuntos locales, lo que minaba los mecanismos de supervisión de la sociedad civil.

La encuesta de la IGR encontró una alta rotación de alcaldes, inestabilidad de los miembros de los concejos, papel e impacto limitados de los comités civiles a nivel local, limitado poder de los comités de vigilancia y evasión de los comités de vigilancia por parte de los alcaldes. La encuesta mostró también signos de politización en las relaciones intergubernamentales, dado que las alianzas y divisiones de partido determinaban en gran medida las relaciones entre prefecturas y municipios y entre alcaldes y prefectos. Se descubrió fuerte clientelismo partidista político en la contratación de personal departamental, a la vez que la estabilidad laboral y la promoción por méritos eran inexistentes. La encuesta de la IGR reveló débil participación ciudadana a nivel departamental, ya que cuatro de seis prefecturas reportaron no haber tomado medidas para promover gobiernos participativos.

*Resultados positivos de las reformas participativas de Bolivia.* En sus localidades, los bolivianos presionaban por sus demandas a través de las organizaciones de carácter territorial y los comités de vigilancia, pese a las deficiencias del sistema. Se creó un grado de representación comunitaria que en el pasado había sido débil o inexistente, y las comunidades presionaban a los alcaldes por la distribución equitativa de los recursos. La responsabilidad electoral mejoró gracias a que ahora los funcionarios locales de todo el país eran elegidos, lo que para los grupos tradicionalmente marginados significaba oportunidades de participar en el gobierno municipal. El grado de empoderamiento de los gobiernos municipales bolivianos ahora era mayor que en el pasado, pues estaban desarrollando planes, invirtiendo recursos en obras públicas importantes, mejorando los servicios públicos, movilizando recursos y respondiendo a la presión comunitaria.

### ***Recomendaciones de la IGR de Bolivia***

La IGR clasificó las reformas institucionales como prioridades urgentes para el gobierno. Encontró signos de “fatiga de reforma” entre los ciudadanos, cuya calidad de vida no había mejorado mucho en los 15 años de esfuerzos de reforma. La revisión advirtió que a menos que el Estado empezara a prestar mejores servicios públicos y a aliviar más efectivamente la pobreza, la credibilidad del actual régimen podía verse

amenazada, y señaló protestas sociales recientes como una indicación de la frágil legitimidad del gobierno boliviano.

En respuesta al invasivo problema de informalidad, la IGR presentó cuatro recomendaciones centrales:

- Despolitizar el manejo de personal en el sector público;
- Fortalecer la capacidad central de supervisión del manejo financiero y de personal;
- Aprender de la satisfactoria experiencia reciente de las agencias reguladoras autónomas (superintendencias) y replicar ese éxito en otras instituciones del sector público;
- Aprovechar la “voz ciudadana” como un medio para ejercer control social sobre la administración pública.

*Despolitización.* La IGR argumentó que la “despolitización” de la administración de Bolivia estaba en el corazón de la reforma ulterior. No obstante, dados los fuertes incentivos para mantener un gobierno de coalición, un proceso de despolitización podía tener éxito únicamente si se iniciaba y sostenía con la participación explícita de los mayores partidos políticos. Dos recomendaciones de la IGR que requerirían amplio respaldo societario fueron una reforma del servicio civil a nivel de todo el gobierno, incluida una Superintendencia del Servicio Civil que gozara de credibilidad, y una reforma por agencia específica, como la agencia de aduanas. La IGR observó también la importancia de la transparencia en el proceso de despolitización y, para este fin, recomendó que el gobierno estableciera parámetros razonables de nombramientos políticos del agrado de los principales partidos políticos; diera información al Congreso y al público sobre el número de nombramientos políticos en cada agencia, y se comprometiera a reducir el alcance y la magnitud de los nombramientos políticos a lo largo del tiempo.

*Mecanismos de supervisión.* La IGR enfatizó la importancia de establecer mecanismos efectivos de supervisión en las áreas centrales de manejo de personal y financiero, y mecanismos institucionales para compartir información gerencial dentro del sector público. La revisión argumentó que para implementar una estrategia de despolitización era esencial tener un organismo de supervisión central fuerte, autónomo y al margen de consideraciones partidistas políticas de corto plazo. La IGR recomendó también reconsiderar el arreglo institucional para supervisar el cumplimiento procedimental en el manejo financiero. Para este efecto, recomendó expandir el papel de la Superintendencia del Servicio Civil o bien fortalecer la autoridad del contralor general. La IGR discutió también la necesidad tanto de que las asignaciones presupuestarias fueran predecibles como de un manejo por resultados, y recomendó mayor coordinación entre el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Finanzas en el desarrollo de un sistema de manejo y evaluación centrado en el desempeño.

*Aprendizaje derivado del pasado éxito con las agencias autónomas de regulación.* En parte, las recomendaciones de la revisión se basaron en una evaluación de anteriores esfuerzos de reforma institucional, incluida la exitosa creación de agencias reguladoras autónomas y la descentralización parcialmente satisfactoria. La encuesta de la IGR a funcionarios públicos mostró que en el país las agencias autónomas habían logrado un nivel mucho más alto de desarrollo institucional que el resto del sector público. Sin embargo, la revisión advirtió que “la autonomía” podía crear otros costos para la administración pública eficiente; por ejemplo, ambigüedad en las relaciones de responsabilidad (quién responde ante quién), duplicación de funciones y dificultad de coordinación. En consecuencia, recomendó agencias autónomas en casos en que la independencia política fuera importante para el éxito de la agencia, pero no en agencias de prestación de servicios.

*Voz ciudadana para control social.* La IGR recomendó adaptar las reformas participativas para el nivel nacional. Aconsejó una estrategia gubernamental de compromiso del sector privado, la sociedad civil y los medios, como defensores de la agenda de reforma, consultar con ellos la implementación de la reforma y darles información sobre el desempeño institucional del sector público para permitirles seguir el progreso y ejercer presión para darle continuidad a la reforma. Para este fin, la IGR recomendó que el Ministerio de Finanzas y la Contraloría General adoptaran una política más abierta de revelación de información.

## **IGR de Bangladesh**

La IGR de Bangladesh, hecha en septiembre de 2000, analizó las causas subyacentes a la mala gobernación del país, el consecuente desempeño deficiente de sus instituciones públicas y las razones de la lenta respuesta del gobierno a las propuestas de reforma<sup>139</sup>. La revisión enfocó particularmente los mecanismos disponibles para hacer a las agencias gubernamentales responsables ante el público. Aprovechando un trabajo económico y sectorial y un análisis económico y social integrado previos, describió los intereses creados y los incentivos subyacentes, tanto formales como informales, que operaban dentro de la burocracia y el liderazgo político, para explicar la profunda oposición a la reforma del sector público. El informe examinó estos factores a nivel de gobierno tanto nacional como local y propuso medidas para mejorar la responsabilidad en la prestación de servicios públicos.

El informe dio alta prioridad a las reformas que habrían de promover el estado de derecho y mejorar la seguridad de los ciudadanos, especialmente de los pobres. También enfatizó la importancia de encontrar formas de fortalecer la voz de la sociedad civil y de crear sociedades para una mejor gobernación, involucrando a la prensa,

---

139 Esta parte se basa en World Bank, 2000d.

ONG, centros independientes de investigación y empresas privadas. Un tema central de la IGR fue que una reforma satisfactoria del sector público tiene que beneficiar a todas las partes interesadas.

### ***Realidades descubiertas en Bangladesh: obstáculos sociopolíticos para una mejor gobernación***

En general, la IGR encontró que en Bangladesh las iniciativas de reforma habían fracasado frecuentemente debido a que promovían soluciones técnicas cuando los principales obstáculos para mejorar el manejo del sector público eran sociopolíticos. La revisión anotó en particular tres obstáculos para la reforma del sector público:

- Clientelismo invasivo en el sector público;
- Decisiones políticas determinadas por grupos de interés organizados, algunos de ellos ilegítimos;
- Discrepancias de primer orden entre las agendas privadas de actores públicos principales y sus agendas públicas formales.

De acuerdo con la IGR, el clientelismo en los servicios públicos de Bangladesh operaba dentro de jerarquías claramente definidas, y las “reglas del negocio” del gobierno para la conducta en los servicios públicos eran cada vez más ignoradas. Entre los grupos de interés bien organizados que determinaban las decisiones políticas estaban los militares, la burocracia, la empresa privada, gremios comerciales, grupos religiosos, ONG y donantes. Pero las actividades de algunos de estos grupos eran ilícitas e incluían sobornos, extorsión, acoso e intimidación mediante el empleo de hombres musculosos. Un submundo que usaba tácticas de mano dura para imponer su poder a la fuerza, había capturado parcialmente las estructuras de poder políticas, empresariales, de los gremios comerciales y burocráticas. En los distritos, los poderosos solían conseguir el respaldo de la Policía y de miembros del poder judicial para su propio beneficio, a expensas de los pobres. Entretanto, la gente pobre dependía de las relaciones patrón-cliente para su supervivencia.

La corrupción y el fraude de parte de funcionarios públicos se habían generalizado, mientras que las pérdidas económicas por ineficiencia en el sector público eran enormes. La IGR estimó que la pérdida de ingresos debida a corrupción e ineficiencia en los departamentos de aduanas y de recaudación de impuestos excedía al 5% del PIB. Más del 40% del portafolios de préstamos de los bancos comerciales estaban en mora y era muy probable que mucho de ese dinero nunca se recuperara. La mala gobernación del país desalentaba a los inversionistas. Además, la inseguridad física de los pobres y de las mujeres de todas las clases sociales, así como el rápido deterio-

ro del medio ambiente natural, afectaban negativamente la calidad de vida en Bangladesh. La disensión política había conducido a huelgas grandes y violencia en las calles.

### ***Recomendaciones de la IGR de Bangladesh***

La IGR de Bangladesh hizo varias recomendaciones para mejorar la gobernación en el sector público del país:

- Fortalecer los sistemas de responsabilidad reforzando el papel del Parlamento, reformando el poder judicial, haciendo más estricta la responsabilidad financiera pública, promoviendo la transparencia y fortaleciendo la sociedad civil;
- Incrementar la descentralización;
- Revigorizar la reforma administrativa enfocando incentivos, desempeño, publicación de méritos y promociones por méritos, un sistema de supervisión que tenga credibilidad, y la delegación de autoridad sobre asuntos de personal y financieros;
- Aprovechar el potencial del gobierno electrónico, “e-government”;
- Movilizar respaldo para la reforma.

*Fortalecimiento de sistemas de responsabilidad.* Las recomendaciones de la IGR para el fortalecimiento de la responsabilidad pública se describen en mayor detalle más adelante.

*Para reforzar el papel del Parlamento,* la IGR aconsejó varios pasos. Recomendó que siempre que fuera apropiado, los comités parlamentarios acometieran trabajo investigativo. Como ejemplo, sugirió que el comité que supervisa el Ministerio de Salud recogiera información sobre la operación de las instalaciones de salud en todo el país, produjera un informe escrito y procurara la atención de la sociedad civil y los medios. La revisión sugirió también que el gobierno respondiera a las inquietudes más sobresalientes planteadas en recientes informes del Comité de Cuentas Públicas y del Comité de Empresas Públicas. Recomendó que el Parlamento debatiera esos informes y permitiera a la prensa atestiguar e informar sobre tales deliberaciones. Asimismo, defendió la idea de crear una mayor separación entre los decisores de la política y la burocracia, de manera que a los burócratas se les pudiera exigir comparecer ante comités parlamentarios para justificar sus acciones.

*Para mejorar el sistema judicial* en Bangladesh, la IGR recomendó computarizar los registros de los juzgados y el manejo de procesos, mejorar las instalaciones, respaldar iniciativas para mejorar el manejo de los recursos físicos y humanos, y mejorar el entrenamiento de jueces, incluida su preparación para atender casos técnicos (como la ley ambiental o comercial). La revisión pidió además dinamizar los procedimientos de los juzgados y dar recursos suficientes para asegurar la ejecución pronta y efectiva de la ley.

*Para hacer más estricta la responsabilidad financiera pública*, la IGR recomendó un programa por etapas a mediano plazo, de cinco a diez años. Identificó varias medidas de máxima prioridad: darle al ministro de Finanzas consejo sobre política de máxima altura; establecer una unidad de manejo de recursos para vigilar la ejecución presupuestaria y mejorar la calidad de los datos presupuestarios; dar urgente entrenamiento práctico al personal de economía, presupuesto y planeación; y computerizar y racionalizar la nómina y el sistema de pensiones.

*Para promover la transparencia*, la IGR se centró en la protección de la independencia de la prensa, el fortalecimiento de la capacidad de ésta y el permitir una radio y una televisión independientes. La revisión recomendó que las agencias públicas hicieran informes regulares sobre sus actividades, los sometieran a consideración del parlamento y los pusieran a disposición del público. Aconsejó que tales informes describieran programas de trabajo y presupuestos anuales claramente definidos, con metas y objetivos de desempeño a los que se les pudiera hacer seguimiento. Las cuentas y auditorías habrían de publicarse en el plazo de seis a nueve meses de finalizado cada año fiscal.

#### FUENTES Y DOCUMENTOS DE CONSULTA

- Devarajan, Shantayanan, David Dollar, y Torgny Holmgren. 2001. *Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*. (Ayuda y reforma en Africa: Lecciones de diez estudios de casos). Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 1998. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. (Evaluando la ayuda: Qué funciona y qué no, y por qué). Washington, D.C.: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2000a. *Bolivia: From Patronage to a Professional State. Bolivia Institutional and Governance Review, Volume 1: Main Report*. (Bolivia: De patronato a un estado profesional. Revisión institucional y de gobernación de Bolivia, Volumen 1: Informe Principal). Report 20115-BO. Poverty Reduction and Economic Management Network, Latin America and Caribbean Region. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000b. "Fixing ESW: Where Are We?" (??? Fijando ESW: ¿Dónde estamos?) Informe en borrador preparado por el Grupo de Política y Estrategia de Operaciones para la reunión del Comité para la Efectividad del Desarrollo. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000c. "Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy". (Reforma de instituciones públicas y fortalecimiento de la gobernación: Una estrategia del Banco Mundial). Public Sector Group, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000d. "Taming Leviathan: Reforming Governance in Bangladesh, An Institutional Review". (Domesticando a Leviatán: Reformando la gobernación en Bangladesh, Revisión institucional). South Asia Region, Poverty Reduction and Economic Management, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Assessing the Quality of FY01 ESW: Approach Paper". (Evaluando la calidad del ESW FY01: Documento de enfoque). Quality Assurance Group, Washington, D.C.

## XVI. TARJETAS DE REPORTE CIUDADANO\*

Las “tarjetas de reporte” ciudadano son mecanismos de responsabilidad pública basados en encuestas ciudadanas sobre el desempeño y la calidad de los servicios del gobierno. Éstas permiten a los ciudadanos vigilar el desempeño estatal. Además:

- Proporcionan información cuantitativa desde el punto de vista de los usuarios de los servicios públicos, la cual puede ayudar a las agencias del gobierno a hacer cambios y mejorar los servicios;
- Pueden ayudar en el establecimiento de prioridades para esfuerzos de reforma y para la asignación de recursos públicos;
- Compendian y comunican las realidades de la gente pobre a los funcionarios del gobierno, los decisores y el público;
- Fomentan la expresión ciudadana, la discusión y el debate, y crean demanda de reforma;
- Tratan a los usuarios de los servicios públicos como clientes, cuya voz es importante para el diseño, la prestación y la evaluación de los servicios del gobierno<sup>140</sup>.

En 1993, la sociedad civil de Bangalore, India, desarrolló la tarjeta de reporte ciudadano en respuesta a la preocupación acerca de la calidad de los servicios públicos<sup>141</sup>. Desde entonces la metodología empleada en la tarjeta de reporte ciudadano de Bangalore se ha extendido y actualmente no sólo se está usando en todo el país sino también en otros países incluidos Ucrania, Filipinas y Vietnam. Las tarjetas de reporte ciudadano se usan también para evaluar el desempeño de agencias públicas en Canadá, Dinamarca, Ghana, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos. Los diversos contextos de los países han llevado a diferentes modelos para institucionalizar las tarjetas de reporte:

---

\* Sección preparada por Laura Bures, con aportes de Magtii Moreno Torres.

140 World Bank, 2001b.

141 Esta parte se basa en Paul y Sekhar, 2000 y en material del Centro de Asuntos Públicos de Bangalore, India, disponible en <http://www.pacindia.org>. Ver también World Bank, 2001a y visitar el sitio del Grupo Temático de Participación en [www.worldbank.org/participation/](http://www.worldbank.org/participation/)

Agencia administradora	Ventaja	Ejemplos
Organización de la sociedad civil	Crea presión pública para reforma	Centro de Asuntos Públicos, Bangalore
Agencia proveedora de servicios del gobierno	Sentido de propiedad del proceso por parte de la agencia	Reino Unido, Canadá
Agencia gubernamental de supervisión	Muy completa en proceso y producto	Estados Unidos

Enseguida se presentan ejemplos de experiencias del sector público con las tarjetas de reporte en Bangalore, India, Ucrania y Filipinas.

### TARJETAS DE REPORTE SOBRE SERVICIOS PÚBLICOS EN BANGALORE

En 1993 el doctor Samuel Paul y un pequeño grupo asesor de líderes locales iniciaron la primera tarjeta de reporte sobre los servicios públicos de Bangalore. Con base en una encuesta a una muestra de hogares de medianos ingresos y pobres (moradores de los barrios bajos), la tarjeta de reporte evaluaba los servicios públicos desde la perspectiva del usuario. No era una encuesta de opinión; la tarjeta reflejaba las experiencias efectivas de la gente con un conjunto de servicios públicos. El ejercicio se institucionalizó luego como una función esencial del Centro de Asuntos Públicos – PAC (Public Affairs Centre), una organización sin ánimo de lucro de Bangalore, fundada en 1994 y dedicada a mejorar la calidad de la gobernación en India. El PAC tramitó una segunda tarjeta de reporte en 1999 para tener un mecanismo de evaluación comparativa y punto de referencia para estimar si los servicios públicos habían mejorado o decaído entre 1993-94 y 1999<sup>142</sup>.

### Realidades descubiertas

La segunda tarjeta de reporte mostró que la mayoría de los servicios públicos de Bangalore había mejorado en alguna medida en los cinco años transcurridos desde la primera tarjeta<sup>143</sup>. Los moradores de los barrios bajos reportaron mejoras de todas las agencias en la calidad de los servicios, aunque en grados diferentes. Sin embargo, la información de la segunda tarjeta revelaba un bajo nivel generalizado de satisfacción de los ciudadanos con los servicios gubernamentales; para la mayoría de los servicios, menos del 50% de los encuestados estaban satisfechos.

142 Para más información sobre establecimiento de puntos de referencia, ver Kingdom y Jagannathan, 2001.

143 Para los resultados en detalle, ver Paul y Sekhar, 2000.

Entre los moradores de los barrios bajos, los servicios calificados como satisfactorios por más del 70% fueron: transporte público (83%), escuelas primarias (74%), electricidad (73%) y hospitales (73%). Los niveles más bajos de satisfacción fueron para la Policía, con sólo el 25% satisfecho. Con muchísima frecuencia los problemas de servicios tenían que ver con recolección de basuras, alcantarillado, alumbrado público, vías y teléfonos. El soborno fue descrito como un problema invasivo, y el nivel de satisfacción con respecto al tiempo requerido para resolver problemas era muy bajo.

Cerca de dos tercios de la población pobre reportaron que estaban dispuestas a pagar más por los servicios si mejoraban la calidad y la confiabilidad de los mismos. Más de la mitad estaban dispuestos a pagar más por los servicios de agua y salud. Sólo el 5% estaba al tanto de los programas contra la pobreza destinados a beneficiarlos a ellos, lo que hacía que el porcentaje de gente pobre que intentaba usar esos programas fuera muy bajo. En todo caso, los solicitantes rara vez lograban obtener beneficios.

La tarjeta de reporte demostró que la corrupción seguía siendo generalizada en la mayoría de las agencias, con pocas excepciones. La incidencia de corrupción en casi todas las agencias se incrementó entre 1993-94 y 1999, y el monto promedio pagado en sobornos se elevó drásticamente en cuatro de diez agencias. La proporción de moradores de los barrios bajos que pagaban sobornos se redujo en el 22%, pero el monto promedio pagado se incrementó en el 71,5%. Además, en 1999 más gente visitaba las agencias pero la tasa de éxito en que sus problemas fueran resueltos decayó. Para los moradores de los barrios bajos la incidencia de problemas se elevó del 22% en 1993-94 al 34% en 1999, en tanto que la resolución de problemas descendió del 38% al 1,3%.

## Resultados

Pese a las realidades negativas descubiertas en algunas áreas en la segunda tarjeta de reporte, el proceso llevó a varios resultados positivos. A raíz de la publicación de la primera tarjeta, grupos de la sociedad civil de Bangalore emprendieron una serie de actividades de reforma gubernamental. El cubrimiento de los resultados de la tarjeta por los medios contribuyó significativamente a informar al público y a atraer su atención hacia los problemas de los servicios gubernamentales. Agencias públicas se comprometieron en los esfuerzos generados por la tarjeta, y algunos líderes de agencias iniciaron programas en colaboración con grupos ciudadanos y sus redes de trabajo. En algunos casos, los proveedores de servicios adoptaron el método de tarjeta de reporte como mecanismo de vigilancia interna. En los servicios telefónico, de energía y de agua se dinamizó y descentralizó la recaudación de las facturas. Una incrementada competencia en servicios (como los teléfonos celulares) también generó mejoras entre la primera y la segunda tarjeta de reporte.

La segunda tarjeta atrajo también amplia atención de los medios e interés público, y estimuló a la sociedad civil a presionar más al gobierno local para mejorar su desempeño. Los líderes de agencias reconocieron que sus respuestas a las tarjetas de reporte fueron estimuladas por la presión pública para que mejoraran los servicios, y ahora muchos funcionarios veían las tarjetas como una guía para mejorar la prestación de servicios y para una mayor responsabilidad pública. Como resultado del éxito de Bangalore cierto número de ciudades y países ha replicado o adaptado el método de tarjetas de reporte.

## Metodología

La primera tarjeta de reporte se basó en entrevistas a aproximadamente 480 hogares de medianos ingresos y 330 de bajos ingresos (moradores de barrios bajos). Se llevaron a cabo discusiones de grupos de enfoque y se usaron cuestionarios previamente probados para recoger datos sobre los niveles de satisfacción de los encuestados con un conjunto de servicios públicos. La segunda tarjeta se basó en una muestra de 1.339 hogares de mediano ingreso y 839 de bajos ingresos, y usó escalas similares a las de la primera tarjeta para las respuestas, a fin de permitir el establecimiento de puntos de referencia apropiados. Un plan de muestreo estratificado en múltiples etapas aseguró la representatividad. El trabajo de campo lo llevó a cabo Gallup MBA India Pvt. Ltd., agencia de investigación de mercados. Las tarjetas de reporte cubrieron los servicios de acueducto y alcantarillado, energía, teléfono, almacenes de racionamiento, policía, buses públicos, oficina regional de transporte, hospitales y la oficina de desarrollo. La encuesta a la muestra de gente pobre cubrió escuelas primarias pero no preguntó sobre teléfono, oficina regional de transporte ni oficina de desarrollo.

## Lecciones aprendidas

Para pasar de la tarjeta de reporte a la reforma y mejoramiento de los servicios públicos, el Centro de Asuntos Públicos recomienda una serie de pasos basados en esta experiencia:

- Identificar servicios/agencias en estado crítico y diseñar estrategias de reforma a corto y a largo plazo;
- Crear grupos y sociedades de apoyo y determinar los requerimientos de capacidad y de recursos;
- Encontrar “éxitos rápidos” para crear ímpetu para la reforma;
- Centrarse en los servicios y las agencias, no en los individuos;
- Identificar un “defensor local” que respalde y estimule el proceso de la tarjeta de reporte;

- Usar una ONG o una organización profesional independiente y técnicamente competente para hacer el estudio, y crear sentido local de propiedad del proceso.

## PROGRAMA LA VOZ DEL PUEBLO, EN UCRANIA

Inspirado en la experiencia de Bangalore con las tarjetas de reporte ciudadano, el Programa La Voz del Pueblo, en Ucrania, se creó para promover la participación pública en la creación de un gobierno abierto, responsable y efectivo, aunando los dos lados de la reforma, el de la oferta y el de la demanda. El Centro Internacional de Estudios de Política – ICPS (International Centre for Policy Studies) es la institución local líder del programa y trabaja con cierto número de socios locales. El proyecto es una iniciativa piloto del Banco Mundial, financiada en asocio con la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional – ACDI<sup>144</sup>. Se seleccionaron dos ciudades ucranianas, Ternopil e Ivano-Frankivsk, porque sus alcaldes habían acordado ser “defensores locales” y los gobiernos de sus ciudades se habían mostrado dispuestos a cooperar. En la primavera de 1999, el ICPS implementó el programa con las metas de vigilar la prestación de servicios locales mediante el enfoque de tarjeta de puntaje del sector público y respaldar las iniciativas de reforma local.

### Realidades descubiertas

Si bien algunos servicios públicos como la oficina de correos, la compañía de teléfonos, las escuelas locales y la infraestructura obtuvieron evaluaciones positivas en las encuestas La Voz del Pueblo, el estudio reveló una insatisfacción generalizada con la calidad de los servicios. En general, los encuestados encontraban que el desempeño e integridad de las agencias públicas no superaba al “promedio” (una calificación de 3 en una escala de 1 a 5). Con muchísima frecuencia los problemas se referían a la dirección de vivienda y a los servicios de salud. Los ciudadanos que interactuaban con funcionarios de la agencia por problemas del servicio encontraban que estos últimos no eran ni colaboradores ni amistosos. La más alta frecuencia de cobro de sobornos se daba en hospitales, puestos de policía de carreteras y oficinas de visas. Más de un tercio (el 36%) de los encuestados reportó que pagaba sobornos “por iniciativa propia”; el 28% los pagaba a solicitud de los funcionarios, mientras que el 36% restante los pagaba por consejo de terceros. Pese a la insatisfacción con los servicios, el 93% de los ciudadanos jamás había radicado una queja por considerar que sería fútil hacerlo. El 80% de los ciudadanos estaba al tanto de las normas y

---

144 Visitar el sitio del Centro Internacional de Estudios de Política en [http://www.icps.kiev.ua/pvp/home\\_e.html](http://www.icps.kiev.ua/pvp/home_e.html). Ver también UFE Foundation y otros, 2000; Ternopil Urban Development Agency y otros, 2000.

regulaciones gubernamentales, y el 50% afirmaba que las agencias públicas no seguían esas normas y regulaciones.

Los empresarios entrevistados indicaron que enfrentaban numerosos problemas en su interacción con el sector público. Citaron interpretación y aplicación forzosa arbitrarias de las regulaciones como obstáculos significativos, y también los altos costos que implicaban el cumplimiento regulativo y las inspecciones fiscales. Los encuestados indicaron que el 40% del tiempo de la alta gerencia se iba en tratar con el gobierno. Ellos consideraban estos problemas más grandes que los relacionados con corrupción. Encontraban que el gobierno municipal era hostil hacia la empresa y tenían poca confianza en el sistema judicial para resolver disputas comerciales de una manera justa, honesta y oportuna. La encuesta reveló problemas en las compras públicas (pago tardío o insuficiente). Los empresarios indicaron también insatisfacción con lo largo del proceso de registro empresarial.

## Resultados

En respuesta a la difusión y discusión pública de las realidades mostradas por la encuesta, los funcionarios municipales de Ternopil crearon varios grupos de trabajo dedicados a buscar soluciones a los problemas identificados como los más críticos. Actualmente estos grupos están desarrollando respuestas para atender esos problemas. Las encuestas movilizaron también a los ciudadanos para presionar al gobierno local de Ternopil a crear “centros de servicio” integrales donde la gente pudiera pagar todos sus servicios municipales de una sola vez. La intención es que los centros de servicio se conviertan también en despachos para la radicación y seguimiento de las quejas ciudadanas.

En términos de acción ciudadana, el proyecto ha apoyado el establecimiento de coaliciones de ONG y grupos de acción ciudadana en ambas ciudades. Ha mejorado la capacidad de sus ONG para ser más sostenibles, brindando entrenamiento en recursos humanos, planeación estratégica, relaciones con los medios y construcción de coaliciones. Como los ciudadanos identificaron en ambas ciudades la educación como un área primaria de preocupación, las ONG, los padres de familia y los encargados de la educación sostuvieron diálogos y están desarrollando propósitos para mejorar el sistema educativo local. En Ternopil estos diálogos han producido el “City Blueprint for Education”, un plan educativo para el 2005. La ciudad de Ivano-Frankivsk creó el consejo asesor en octubre de 2001. Además, se han establecido en ambas ciudades asesores de la comunidad para crear una agenda de necesidades para involucrar la ciudadanía en futuras reformas educativas. En ambas ciudades, otros grupos ciudadanos de trabajo se centran en estrategias para mejorar transporte, habitación y desarrollo de negocios.

En el verano de 2001, el programa La voz del Pueblo se extendió a dos ciudades ucranianas más –Chuguiv y Kupyansk– llevando a cabo encuestas sobre la calidad de los servicios públicos, teniendo en cuenta ciudadanos, representantes de las empresas y servidores públicos. En ambas ciudades el público evaluó la calidad del servicio como menos que satisfactoria, siendo más problemáticas las oficinas, las clínicas públicas y el departamento de energía de la ciudad.

## Metodología

La metodología del estudio empleó encuestas probadas con anterioridad en las que se diligenciaron cuestionarios en entrevistas personales con muestras de 500 hogares y 100 empresarios<sup>145</sup>. Las encuestas preguntaban a los ciudadanos y a la gente de negocios acerca de sus experiencias con las siguientes agencias gubernamentales: oficina de correos, servicios de salud, servicio telefónico, dirección de vivienda, autoridades escolares, banco de ahorros del Estado, oficina de bienestar social, inspección fiscal, policía de carreteras, hospital, comité ejecutivo local, servicio de aduanas, departamento de visas, policía y juzgados.

## Lecciones aprendidas

El ICPS identificó varios factores como muy importantes para implementar efectivamente el proyecto:

- Compromiso y participación de los alcaldes de las ciudades y de los funcionarios del gobierno local;
- Estrecha cooperación con las ONG locales;
- Establecimiento de coaliciones locales de ONG, que trabajen en diferentes sectores;
- Con el tiempo, nuevas encuestas para volver a evaluar los servicios, hacer seguimiento del progreso, identificar lecciones y recomendar pasos para el futuro.

## TARJETA FILIPINA DE REPORTE SOBRE SERVICIOS EN FAVOR DE LOS POBRES

La Tarjeta Filipina de Reporte sobre Servicios en Favor de los Pobres se aplicó en la primavera del año 2000 como un seguimiento a la Evaluación de Pobreza en Filipinas, del Banco Mundial<sup>146</sup>. La tarjeta se basó en una encuesta nacional de satisfacción del cliente con los servicios públicos destinados a ayudar a los pobres. La encuesta

---

145 El Proyecto La Voz del Pueblo encuestó también una muestra de servidores civiles.

146 World Bank, 2001b. Para información sobre el sistema “estaciones pronóstico del clima” social de Filipinas, ver también <http://www.worldbank.org/participation/philsocial.html>

preguntó a filipinos pobres sobre las limitaciones que enfrentaban para acceder a los servicios públicos, sobre su visión de la calidad y suficiencia de los servicios, y la capacidad de respuesta de los funcionarios públicos. Esta información permitió ver prioridades y problemas ciudadanos e inició la discusión sobre la forma en que los diferentes servicios podrían responder mejor a las necesidades de la gente —especialmente a las necesidades de los pobres.

### **Realidades descubiertas**

Los resultados de la encuesta mostraron que los filipinos pobres usaban los centros de salud menos que los que disponían de mayores ingresos, pese al hecho de que un mayor porcentaje de los pobres eran o estaban enfermos. Uno de cada cinco hogares pobres que recurría a centros privados no tenían acceso a centros del gobierno, especialmente en las áreas más pobres y más remotas. El nivel más bajo de satisfacción con la atención médica correspondía a áreas urbanas. El pago por los servicios de salud de los pobres salía casi íntegramente del bolsillo, dado que el cubrimiento del seguro era en general bajo. Los elevados precios de las medicinas eran especialmente gravosos.

En educación, cerca del 10% de los niños en edad escolar (de siete a doce años) no asistían a la escuela durante el período de la encuesta. La mayoría de los que desertaban eran de familias pobres y las principales razones por las que lo hacían eran, en su orden, enfermedad o discapacidad física, necesidad económica y bajo desempeño académico. Muy pocas familias pobres y de medianos ingresos usaban las escuelas privadas, las cuales cobraban derechos académicos diez veces más altos que la enseñanza en la escuela pública. Las familias gastaban alrededor del 2% de sus ingresos por matrícula de cada hijo en la escuela.

Los servicios de abastecimiento de agua llegaban aproximadamente al 64% de la población filipina. Cerca de una tercera parte dependía del autoabastecimiento de sus propios pozos o por recolección de aguas lluvias. Entre los pobres, el 75% no tenía acceso a agua por acueducto, y la mayoría de ellos no había solicitado ese acceso. El consumo diario promedio de agua *per cápita* de los pobres era escasamente 30 litros, y era más bajo entre el pequeño porcentaje que dependía de vendedores de agua. Las provisiones de agua de todas las fuentes se consideraban inseguras para consumo humano.

La mitad de los hogares encuestados consideraba insuficiente su vivienda. Los pobres de las áreas urbanas estaban menos satisfechos con su vivienda que los de las áreas rurales. Sólo el 53% de las familias pobres eran propietarias legítimas de la tierra en la que tenían su casa, aunque un gran porcentaje (81%) eran propietarias de su casa. Sólo el 6% de los pobres solicitaba asistencia para vivienda, mientras que porcentajes más grandes de los grupos de medianos y altos ingresos lo hacían (9% y 14% respectivamente). Además, la tasa de aprobación de asistencia era más baja para los pobres que para los grupos de ingresos mayores.

De acuerdo con la encuesta, el arroz era importante para el bienestar de los pobres. Aunque la disponibilidad de arroz subsidiado era limitada, los pobres compraban más arroz subsidiado que aquellos clasificados como de ingresos medios. Sin embargo, la gente de mayores ingresos en general compraba más arroz y, por tanto, en conjunto, se beneficiaba más del subsidio. Los encuestados recomendaban una selección geográfica para llegar a los pobres.

## Resultados

La administración de la presidenta Gloria Macapagal-Arroyo usa una tarjeta de reporte para revisar el Plan Filipino de Desarrollo a Término Medio y desarrollar programas nuevos de alivio a la pobreza. El Departamento de Presupuesto y Gerencia intenta institucionalizar la retroalimentación de los clientes y “actuar basados en el presupuesto” de manera que todas las agencias públicas usen información generada por la encuesta y otras herramientas de medida para localizar fondos. Esta es una medida sin precedentes para obtener esa retroalimentación sobre servicios públicos clave, llevando directamente a los ciudadanos al proceso de ubicación de los presupuestos.

En el tiempo de preparación de este libro, algunas iniciativas de tarjetas de reporte localizadas se llevan a cabo en varias ciudades de Filipinas y el modelo está siendo copiado en otros países como Vietnam, India y Albania.

## Metodología

El Banco Mundial emprendió la encuesta de tarjeta de reporte, en colaboración con Social Weather Stations, organización de investigación por encuestas de Filipinas. La encuesta se llevó a cabo en marzo y abril de 2002, e incluyó una muestra de 1.200 hogares de las cuatro regiones del país (Región Capital Nacional, Luzon, Visayas y Mindanao), distribuidos proporcionalmente a la población de cada región. El cuestionario pedía información sobre conocimiento, acceso, uso y satisfacción referente a los servicios públicos en favor de los pobres, en cinco áreas: atención médica, educación primaria, vivienda, agua y distribución de arroz subsidiado.

## Lecciones aprendidas

Evaluaciones similares anteriores no lograron un impacto duradero debido a que fueron ejercicios de un momento dado a los que no se les hizo seguimiento. Las probabilidades de que los incentivos para la reforma y el mejoramiento aumenten son mayores si los proveedores de servicio saben que les volverán a hacer seguimiento. La experiencia de Filipinas señala la necesidad de institucionalizar el sistema de tarjetas de

reporte como un proceso que debe repetirse periódicamente para evaluar el progreso o la falta del mismo en la prestación de servicios.

#### FUENTES Y DOCUMENTOS DE CONSULTA

- Kingdom, Bill y Vijay Jagannathan. 2001. "Utility Benchmarking: Public Reporting of Service Performance". (Establecimiento de puntos de referencia para servicios públicos: Reporte público del desempeño de los servicios). Viewpoint Note 229. World Bank, Private Sector and Infrastructure Network, Washington, D.C.
- Paul, Samuel y Sita Sekhar. 2000. "Benchmarking Urban Services: The Second Report Card on Bangalore". (Establecimiento de puntos de referencia para servicios urbanos: Segunda tarjeta de reporte sobre Bangalore). Public Affairs Centre, Bangalore, India.
- Ternopil Urban Development Agency, People's Voice Project e International Center for Policy Studies. 2000. "Educational Policy Reform in the City of Ternopil". (Reforma de la política educativa en la ciudad de Ternopil). Ternopil, Ukraine.
- UFE Foundation, World Bank Institute, International Centre for Policy Studies y Canadian International Development Agency. 2000. "People's Voice Project Survey in Ternopil: Report, July 30, 1999". (Encuesta sobre el proyecto Voz del pueblo en Ternopil: Informe, 30 de julio de 1999). Ivano-Frankivsk, Ukraine.
- \_\_\_\_\_. 2001a. "Case Study 1: Bangalore, India, Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management". (Estudio de caso 1: Enfoques participativos en elaboración del presupuesto y manejo del gasto público, en Bangalore, India). Participation Thematic Group, Social Development Department, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2001b. "The Filipino Report Card on Pro-Poor Services". (Tarjeta de reporte filipino sobre servicios en favor de los pobres). Borrador. Participation Thematic Group, Social Development Department, Washington, D.C.

## XVII. ENCUESTAS DEL BANCO MUNDIAL SOBRE CORRUPCIÓN\*

**E**n los últimos años, investigaciones y análisis han producido evidencias abrumadoras de que la corrupción es un impuesto proporcionalmente mayor para los pobres. La corrupción distorsiona la asignación de recursos públicos e impide el acceso a servicios básicos tales como salud y educación. Discrimina contra las pequeñas y medianas empresas en su acceso a los mercados. Las evidencias muestran que la gente pobre tiende a gastar una mayor proporción de sus ingresos en sobornos que los ciudadanos con otras categorías de ingresos. La corrupción mina la legitimidad y el funcionamiento del Estado, con lo cual afecta incluso su capacidad para asegurar la seguridad básica de la vida y la propiedad.

En 1996-97 el Banco Mundial empezó a ensayar el uso de encuestas como medios para “medir” la corrupción. Ilícita y secreta, la corrupción es por naturaleza difícil de cuantificar usando instrumentos de encuesta. De hecho, durante muchos años se pensó que era imposible captar datos sobre corrupción. Pero la experiencia de los últimos años ha demostrado que si las encuestas son bien diseñadas, dirigidas al blanco correcto y bien implementadas, pueden obtener de las víctimas y aún de los propios corruptos –incluidos hogares, el sector privado y los mismos funcionarios públicos– tanto apreciaciones como experiencias con la corrupción en una amplia gama de instituciones del sector público. Hasta ahora, la experiencia del Banco ha demostrado que las encuestas:

- Pueden diagnosticar el grado y la fuente de disfunción institucional en un país, ayudar a establecer prioridades de reforma e informar el diálogo sobre política;
- Pueden ayudar a cuantificar los costos económicos y sociales de la corrupción, y evaluar la calidad de la provisión de servicios públicos y del ambiente empresarial;
- Representan un enfoque empírico que aparta el debate sobre política de una orientación centrada en individuos hacia una centrada en las instituciones;

---

\* Sección preparada por Tripti Thomas (PRMPS)

- Permiten el establecimiento de puntos de referencia básicos contra los cuales puede medirse el progreso en contra de la corrupción;
- También pueden proporcionar información pública sobre corrupción, lo cual a su vez puede incentivar la atención del Ejecutivo, el escrutinio parlamentario y mayor participación de la sociedad civil para estimular la demanda de una mejor gobernación y de medidas contra la corrupción.

En pocas palabras, las encuestas pueden ser componentes poderosos de las estrategias para combatir la corrupción y mejorar la gobernación.

Desde sus esfuerzos iniciales en 1996-97, el Banco ha desarrollado y adaptado una serie de instrumentos de encuesta y los ha aplicado en diversos contextos, países y regiones. A continuación se presentan algunos de esos esfuerzos clave.

## ENCUESTAS GLOBALES AL SECTOR PRIVADO

### **Encuestas a firmas privadas para el Informe Mundial de Desarrollo 1997**

Uno de los primeros esfuerzos del Banco con el uso de encuestas para entender las causas y las consecuencias de la corrupción, fue una encuesta a compañías privadas llevada a cabo para completar el *Informe Mundial de Desarrollo 1997: El Estado en un mundo cambiante* (WDR 97). La finalidad de esta encuesta a gran escala, que cubrió más de 3.600 firmas de 69 países, era entender el marco institucional que enfrentaba el sector privado. En un rango de pequeñas a grandes empresas se le pidió a los empresarios evaluar diferentes condiciones institucionales de su respectivo país, como la seguridad de los derechos de propiedad, la predecibilidad de las normas y políticas, la confiabilidad judicial, problemas con corrupción y poder discrecional de la burocracia, y perturbación debida a transiciones políticas.

El análisis de los datos de la encuesta puso en evidencia la enorme medida en que la corrupción perturba la actividad y el desarrollo del sector privado. Los encuestados de todos los países, con excepción de los de altos ingresos miembros de la OECD, calificaron la corrupción en sus países como uno de los tres mayores impedimentos para hacer negocios. Como lo observa el WDR97: “En total, más del 40% de los empresarios reportaron tener que pagar sobornos como parte del trámite normal para lograr que las cosas se hagan. En los países industrializados la cifra fue 15%, en Asia, alrededor de 30%, y en el CIS más de 60%... Más aún, más de la mitad de los encuestados en todo el mundo consideraba que un soborno no era garantía de que el servicio prometido fuera prestado”<sup>147</sup>. También se encontró que la acción arbitraria general de los gobiernos (incluidos corrupción y ‘caramelo’ burocrático) forzaban a

---

147 World Bank, 1997.

las empresas a gastar cantidades excesivas de tiempo en negociar leyes y regulaciones con funcionarios públicos, en vez de hacerlo en actividades productivas<sup>148</sup>.

### **Encuesta Mundial de Ambiente Empresarial**

La Encuesta Mundial de Ambiente Empresarial – WBES (World Business Environment Survey), iniciada en 1999-2000, se propuso aprovechar y expandir el enfoque de encuesta del WDR97. Dentro de este esfuerzo se tienen pensadas encuestas a un mínimo de 100 firmas de cada uno de por lo menos 100 países, con el objeto de desarrollar una base de datos global sobre corrupción desde la perspectiva de las empresas. El instrumento de encuesta está diseñado para obtener información detallada sobre sobornos en adquisiciones públicas y sobornos como parte de los ingresos de las firmas. Si bien la intención primordial de la base de datos es que sirva para comparaciones globales, análisis por país individual, como los contenidos en un informe de mayo de 2001 sobre el West Bank Gaza<sup>149</sup>, también se han derivado de los resultados de la encuesta. Uno de los mejores ejemplos a gran escala del esfuerzo de la WBES ha sido el de Encuestas de Ambiente y Desempeño Empresarial – BEEPS (Business Environment and Enterprise Performance Survey).

### **Encuestas de Ambiente y Desempeño Empresarial**

Como trabajo comisionado conjuntamente por el Banco Mundial y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, las BEEPS abarcaron encuestas a más de tres mil dueños de empresas y altos gerentes de 22 países en transición de la ECA. Entre otras cosas, las BEEPS se propusieron identificar las muchas formas de corrupción de los países en transición. Por primera vez proveyeron la base sobre la cual podía recogerse evidencia empírica acerca de los medios por los cuales las firmas influyen en el Estado, lo que condujo a la introducción del concepto de “captura del Estado” en el léxico anticorrupción<sup>150</sup>. Como quiera que la corrupción administrativa se refiere al abuso de las reglas, regulaciones y leyes existentes para ganancia privada, el término “captura del Estado” se refiere a las acciones para su propia ventaja, de individuos, grupos o firmas en ambos sectores, el público y el privado, para *influnciar la información* sobre leyes, regulaciones, decretos y otras políticas gubernamentales, como resultado de una provisión ilícita y no transparente de beneficios privados a funcionarios públicos<sup>151</sup>.

---

148 World bank, 1997.

149 Sewell 2001.

150 Hellman y otros, 2000.

151 World Bank, 2000.

El informe *Anticorrupción en la transición: una contribución al debate de política*, usó la información de BEEPS para explorar opciones de reforma en 22 países en transición, usando una tipología de corrupción basada en los niveles relativos de corrupción administrativa y la captura del Estado en cada país<sup>152</sup>. Las opciones de reforma se presentaron como partes integrales de una estrategia múltiple para combatir la corrupción. Esta estrategia incluye el establecimiento de restricciones institucionales, responsabilidad política, un sector privado competitivo, participación de la sociedad civil y manejo del sector público. En el diálogo de ECA sobre análisis por país, estrategia y política, las recomendaciones del informe se han integrado cada vez más.

### ENCUESTAS SOBRE CORRUPCIÓN POR PAÍS ESPECÍFICO

A la vez que las encuestas comentadas básicamente incluyen la aplicación de un solo instrumento de encuesta a empresas de una serie de países, también se han desarrollado instrumentos para países específicos. Un enfoque de esta naturaleza ha conllevado encuestas simultáneas a hogares, firmas y funcionarios públicos, para desarrollar perfiles multidimensionales de corrupción en un país dado. Las encuestas a hogares y firmas ayudan a establecer el nivel de las condiciones de gobernación en el país y a identificar los costos de una gobernación débil y de la corrupción (por ejemplo, en términos de pérdida de ingresos públicos, inversiones e impacto sobre la pobreza). Las encuestas a los funcionarios públicos también se proponen llegar a las fuentes de la débil gobernación, como niveles de remuneración, estructuras de incentivos y mecanismos de reporte. Dada la naturaleza de los fenómenos objeto de observación, resulta favorable un enfoque de triangulación ya que éste permite la corroboración de respuestas en diferentes grupos de encuestados<sup>153</sup>. Estas encuestas tripartitas recogen información tanto sobre la percepción como sobre la experiencia efectiva de los encuestados, con la corrupción.

### Primeros pasos en Albania, Georgia y Latvia

El enfoque de triangulación se aplicó a nivel piloto en la región de la ECA en 1998. Albania, Georgia y Latvia fueron los primeros países en los que se usaron tales encuestas, debido primordialmente a que estuvieron entre los primeros en solicitar asistencia del Banco Mundial en materia anticorrupción. El análisis de estas encuestas, y comparaciones de los resultados entre los tres países, revelaron particularmente que

---

152 World Bank, 2000b.

153 Kaufmann y otros, 2000

cada país enfrentaba patrones únicos de problemas y que las causas institucionales de esos problemas también diferían entre ellos. Es de destacar que las encuestas revelaron que en los tres países los burócratas compraban posiciones basados en ganancias ilícitas esperadas, y que las empresas privadas estarían dispuestas a pagar impuestos más altos en vez de alimentar la corrupción<sup>154</sup>.

En todos los países se divulgaron ampliamente los resultados de estas encuestas lo cual condujo a un debate público general. Subsecuentemente Albania lanzó un programa anticorrupción que abordaba, entre otras cosas, el patronato en nombramientos judiciales y para el servicio civil, dos fuentes clave de corrupción. En Georgia, donde las entrevistas señalaron como causas primarias de la corrupción la excesiva regulación y concesión de licencias, la asistencia subsecuente del Banco ha ayudado a establecer el marco legal e institucional para la reforma en adquisiciones, concesión de licencias y tributaria. En Latvia las encuestas revelaron que el alto nivel de corrupción era un problema serio. En concordancia, un aspecto clave del préstamo para mejorar la gobernación de Latvia (Préstamo Programático para Ajuste Estructural – PSAL (Programmatic Structural Adjustment Loan) conlleva el fortalecimiento de las instituciones para sacar a la luz y resolver los conflictos de intereses que son el foco mismo del alto nivel de corrupción del país.

### **Expansión del cubrimiento de países y adaptación de enfoques**

Desde entonces, encuestas específicas por país se han aplicado en varios países más, incluidos Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Camboya, Ecuador, Eslovaquia, Ghana, Paraguay, Perú y Rumania, y en Uttar Pradesh, India. También se han hecho encuestas a menor escala, a nivel local y municipal, en Ucrania y Venezuela. En cada caso las entrevistas se han adaptado a las particularidades del ambiente del país. En Polonia se adoptó un enfoque diferente, con la idea de usar el proceso de recolección de datos para crear ímpetu con respecto a los resultados y estimular el sentido de propiedad del proceso de reforma. Encuestas ya hechas, dirigidas por organizaciones locales de gran reputación, encuestas de opinión, auditorías y otros informes e investigaciones existentes, complementaron un gran número de entrevistas individuales a personas escogidas como objetivos: parlamentarios, jueces, funcionarios del gobierno, gente de negocios, académicos, trabajadores de los medios y representantes de ONG<sup>155</sup>.

Aunque las encuestas difieren en enfoque y metodología, hay acuerdo común en cuanto al reconocimiento de la sabiduría de recoger perspectivas de muchos segmen-

---

154 World Bank, 1998a.

155 World Bank, 1999b.

tos de la sociedad, incluidos funcionarios públicos. Otro punto subyacente de acuerdo común ha sido que en todos los casos las encuestas se han hecho a petición de los gobiernos clientes. En muchos casos, los resultados de la encuesta han ayudado a informar las estrategias anticorrupción, formuladas en colaboración con un amplio rango de partes interesadas. Otro aspecto importante, común para la mayoría de los casos, ha sido el desarrollo de talleres u otros mecanismos para crear coaliciones entre todos los segmentos de la sociedad con el objeto de formular, implementar estrategias y hacer su seguimiento.

### **Encuestas a funcionarios públicos**

Además de las encuestas sobre corrupción ya presentadas, unos cuantos enfoques más, dirigidos a medir la corrupción, aunque no directamente, también han demostrado ser útiles para llegar a las mismas cuestiones de incentivos, costos, causas y consecuencias de la corrupción.

Con un conjunto de encuestas independientes a funcionarios públicos hechas por el Banco con fondos del Programa de Asociación Banco-Países Bajos, se han entrevistado más de 7.000 funcionarios públicos en 16 países, incluidos Albania, Argentina, Bangladesh, Bolivia, Bulgaria, Guyana, Indonesia, Kenya, Macedonia, Moldavia, y países de la región oriental del Caribe. Estas encuestas hacen parte de un esfuerzo más amplio por informar el trabajo sobre reforma del servicio civil en los respectivos países, y se han usado primordialmente para analizar los factores institucionales que subyacen al mal desempeño de las organizaciones públicas en los países en desarrollo. Esas encuestas han solicitado el aporte directo de funcionarios públicos sobre las señales que perciben en las políticas, el flujo de recursos, su percepción de las reglas formales e informales de sus organizaciones y las consecuencias de cumplir o romper estas reglas.

Si bien tales encuestas no han apuntado a medir la corrupción en sí, los cuestionarios incluyen preguntas explícitas acerca de percepciones de corrupción en las agencias donde trabajan los funcionarios públicos encuestados, y en el sector público en general. Lo mismo que en el caso de las encuestas comentadas antes, en éstas el diseño se ha adaptado al contexto de cada país, y cada una ha ido seguida de un informe de las realidades descubiertas en ese país. Entre los variados resultados por países, las preocupaciones sobre la falta de responsabilidad y sobre la corrupción emergen como temas comunes. Al trabajo económico y sectorial, como el de las Revisiones Institucionales y de Gobernación – IGR, se están incorporando soluciones de reforma, algunas sugeridas por los propios funcionarios públicos, y esas mismas soluciones están informando las estrategias de reforma del servicio civil en los países participantes.

## CONSIDERACIONES PRÁCTICAS EN EL USO DE ENCUESTAS PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

### Costos y recursos

Los costos de hacer encuestas a nivel de país varían muchísimo de un país a otro dependiendo del tamaño, el nivel de capacidad doméstica, las condiciones locales, la envergadura y complejidad del ejercicio de encuesta, y, en el caso de las PETS, del sector que se esté examinando (el sector salud, por ejemplo, ha demostrado ser más costoso de encuestar que el de educación). Sin embargo, es posible presentar algunos rangos de costos. Las entrevistas tripartitas sobre corrupción a nivel de país han costado típicamente entre US\$30.000 y US\$50.000, más un costo adicional de entre US\$50.000 y US\$100.000 por los procesos de diálogo del país, diseño, análisis, difusión y vinculación con programas del país. Las encuestas a funcionarios públicos financiadas por el Programa de Asociación Banco-Países Bajos en general han costado entre US\$40.000 y US\$50.000, y las PETS entre US\$60.000 y US\$100.000.

Los fondos para estas encuestas los han dado fundamentalmente donantes bilaterales tales como Usaid y el gobierno neerlandés. El Banco ha financiado más que todo tiempo de personal para diálogo, análisis, alcance, difusión y vinculación con programas del país. En las unidades regionales PREM, el WBIGF y la base central PREM se han desarrollado conocimientos y capacidades esenciales para diseñar y aplicar encuestas. Estas unidades han desarrollado una cantidad de materiales, sitios en la red y otros recursos (consignados en la lista de fuentes y documentos de consulta) fácilmente accesibles al personal y a audiencias externas que busquen informes sobre países, lecciones y experiencias e información sobre metodologías.

### Desafíos y consideraciones

Como ya se anotó, los datos obtenidos por encuestas pueden ser una herramienta poderosa para estimar el grado y la naturaleza de los problemas de corrupción y gobernación; para identificar áreas prácticas para cambio de política; y para crear el ímpetu necesario para la reforma y el empoderamiento. No obstante, los datos sobre corrupción también pueden usarse en forma no efectiva, o lo que es peor, puede abusarse de ellos. Por tanto, ciertas consideraciones son clave para usar encuestas anticorrupción:

- Las metodologías de encuesta tienen que ser cuidadosamente diseñadas y adaptadas, y el análisis tiene que hacerse de manera rigurosa.
- Las encuestas sólo deben implementarse en países que tengan el ambiente apropiado. El sentido de propiedad de las partes interesadas del país, así como la capacidad y el compromiso político de hacer seguimiento a las realidades descu-

biertas por la encuesta, son cruciales para asegurar la utilidad de los ejercicios de encuesta y la credibilidad de los procesos de reforma durante los cuales se emprenden esos ejercicios. Un prerrequisito para la efectividad es la identificación y creación de partidarios de la reforma, antes de embarcarse en una encuesta que consume cantidades de trabajo, tiempo y recursos.

- La difusión pública de los resultados de la encuesta obviamente es crucial, pero hay que considerar cuidadosamente el proceso de difusión y, no menos importante, el gobierno cliente tiene que estar de acuerdo con ese proceso y sentirlo como propio. Además, las comparaciones entre países tienen que hacerse con cuidado, dada la gran diversidad de metodologías subyacentes, así como las delicadas relaciones de confianza que le permiten al Banco hacer encuestas sobre corrupción en sus países clientes.

El desafío clave sigue siendo el de traducir los datos sobre corrupción, un fenómeno fundamentalmente negativo, en estrategias y acciones positivas de cambio.

#### FUENTES Y DOCUMENTOS DE CONSULTA

- Hellman, Joel y Daniel Kaufmann. 2001. "Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies". (Enfrentando el desafío de la captura del Estado en economías en transición). *Finance and Development* 38 (3). International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Hellman, Joel, Geraint Jones y Daniel Kaufmann. 2000. "Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition". (Apodérese del Estado, Apodérese del día: Análisis empírico de captura y corrupción del Estado en transición). Policy Research Working Paper 2444. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton. 2000. "Governance Matters: From Measurement to Action". (Asuntos de gobernación: de la medición a la acción). *Finance and Development* 37 (2). International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Manning, Nick, Ranjana Mukherjee y Omar Gokcekus. 2000. "Public Officials and Their Institutional Environment: An Analytical Model for Assessing the Impact of Institutional Change on Public Sector Performance". Funcionarios públicos y su ambiente institucional: Modelo analítico para evaluar el impacto del cambio institucional en el desempeño del sector público). Policy Research Working Paper 2427. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Narayan, Deepa, Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher y Sarah Koch-Schulte. 2000. *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* (Voces de la Pobreza: ¿Puede alguien escucharnos?) Nueva York: Oxford University Press.
- Sewell, David. 2001. "Governance and the Business Environment in West Bank/Gaza". (Gobernación y ambiente empresarial en el Banco de Occidente en Gaza). Middle East and North Africa Working Paper 23. World Bank, Washington, D.C.

- World Bank, 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. (Informe Mundial de Desarrollo 1997: El Estado en un mundo cambiante). (New York: Oxford University Press).
- \_\_\_\_\_. 1998a. "New Frontiers in Diagnosing and Combating Corruption". (Nuevas fronteras en el diagnóstico y la lucha contra la corrupción). PREM Note 7. Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1999a. "Using Surveys for Public Sector Reform". (Uso de encuestas para reformar el sector público). PREM Note 23. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1999b. "Corruption in Poland: Review of Priority Areas and Proposals for Action". (Corrupción en Polonia: Revisión de áreas prioritarias y propuestas para la acción). World Bank, Varsovia.
- \_\_\_\_\_. 2000a. "Cambodia Governance and Corruption Diagnostic: Evidence from Citizen, Enterprise and Public Official Surveys: New Empirical Tools for Anti-corruption and Institutional Reform". (Diagnóstico de gobernación y corrupción en Camboya: Evidencias obtenidas de encuestas a ciudadanos, empresas y funcionarios públicos. Nuevas herramientas empíricas para la reforma anticorrupción e institucional). Informe preparado por el Banco Mundial para el Gobierno Real de Camboya. World Bank Institute, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000b. *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. (Anticorrupción en la transición: Una contribución al debate sobre política). Washington, D.C.: World Bank.

### Sitios en Internet

*Administrative and Civil Service Reform*

[www.worldbank.org/publicsector/civilservice](http://www.worldbank.org/publicsector/civilservice)

*Development Research Group (PETS and Service Delivery Surveys)*

<http://www.worldbank.org/research/projects/publicspending/tools/tools.htm>

*World Bank Anti-corruption*

[www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt](http://www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt)

*WBI Governance and Anti-corruption*

[www.worldbank.org/wbi/governance](http://www.worldbank.org/wbi/governance)



## XVIII. ENCUESTAS DE RASTREO DEL GASTO PÚBLICO

Cuando se trata de evaluar la prestación de servicios, la mayoría de las encuestas examinan los efectos de políticas o intervenciones sobre los hogares y las demandas y percepción de éstos con respecto a la calidad de los servicios. Los insumos y producción del lado de la oferta –como el flujo de fondos públicos y las tasas de matrícula escolar– se dejan para las estadísticas o registros administrativos oficiales. Las Encuestas de Rastreo de Gasto Público – PETS (Public Expenditure Tracking Surveys) y las Encuestas Cuantitativas de Prestación de Servicios – QSDS (Quantitative Service Delivery Surveys) son dos herramientas nuevas que buscan documentar la prestación de servicios del lado de la oferta y que han demostrado ser efectivas para incrementar tanto la responsabilidad como la efectividad de los proveedores de servicios. Para ambos instrumentos, la unidad principal de análisis es típicamente el centro de prestación o el proveedor directo del servicio, de la misma manera que la firma es la unidad de observación en las encuestas empresariales y el hogar en las encuestas de hogares.

Encuestas de diagnóstico como éstas pueden proporcionar información vital a los decisores cuando la debilidad institucional inhibe un flujo más regular de información. Son particularmente útiles en la identificación de áreas en las que se necesitan acciones para mejorar las relaciones entre diferentes niveles de gobierno involucrados en la prestación del servicio; en la ilustración de áreas en las que existen asimetrías entre las agencias; y en destacar oportunidades de medios más efectivos de responsabilidad pública dentro de las agencias, entre agencias de diferentes niveles y entre agencias y usuarios finales. Cuando son estratégicamente diseñadas, los resultados de las encuestas pueden ayudar a inducir un cambio de política al facilitar a los decisores políticos encontrar soluciones. Esta sección describe estas herramientas en más detalle y destaca su reciente aplicación en Uganda, Tanzania, Ghana y Honduras.

### ¿QUÉ SON LAS PETS Y LAS QSDS?

Cuando incrementos en el gasto público no parecen generar mejoras en la entrega de servicios básicos, hay dos explicaciones posibles. Una es ineficientes transferencias

de fondos entre agencias del sector privado, por ejemplo una fuga de fondos que impide que el gasto llegue al productor final al que está destinado. Una segunda posibilidad es la de deficiencias en la capacidad de los usuarios finales para crear bienes y servicios valiosos, conjugada con desperdicio y corrupción.

Debido a esto, se necesitan herramientas a nivel micro para revelar el comportamiento del proveedor e iluminar la traducción del gasto público en servicios, donde la calidad y cantidad de servicios reflejen los fondos públicos gastados en ellos. Recientemente se han probado las PETS y la QSDS en varios países, para documentar la entrega de servicios de primera línea de parte de proveedores públicos, privados sin ánimo de lucro y privados con ánimo de lucro. El enfoque de las PETS y las QSDS se centra en el comportamiento general del proveedor, incluidas cuestiones de incentivos, visión general, responsabilidad pública, y dinámica de dirección colectiva y múltiples agentes en el sector público.

Puesto que la información sobre el gasto público efectivo generalmente no está a disposición del público en muchos países en desarrollo, la PETS se diseñó para proporcionar la información faltante, obteniéndola de diferentes filas del gobierno y directamente de centros de prestación de servicios. La encuesta se concentra en recolectar datos a nivel micro sobre las características del centro de servicio, la naturaleza de los flujos financieros derivados de los registros del centro, resultados y arreglos contables. En este proceso, una PETS también puede ayudar a descubrir cuándo y hasta qué punto la corrupción y el abuso están llevando a interrupciones en los sistemas de entrega de servicios. Hasta ahora casi todas las aplicaciones de la PETS se han hecho en los sectores de salud y educación, pese a que la encuesta puede aplicarse igualmente a otras áreas.

En la QSDS se colectan datos cuantitativos tanto a través de entrevistas como directamente de los registros del proveedor del servicio. Los datos del centro de servicio pueden “triangularse” encuestando también a gobiernos locales, ONG sombri-lla y asociaciones de proveedores privados. La compilación de datos cuantitativos a nivel de centro de prestación del servicio típicamente exige mucho más esfuerzo que, por ejemplo, una encuesta de percepción de los usuarios del servicio, lo que hace que la QSDS sea a la vez más costosa y consume más tiempo en su implementación que sus alternativas cualitativas<sup>1</sup>. La PETS y la QSDS pueden hacerse conjuntamente, y su combinación permite una evaluación directa del efecto de problemas más amplios, institucionales y de flujo de recursos, en la entrega del servicio de primera línea.

En general las encuestas tienen dos grandes usos. En primer lugar, sirven como herramientas de diagnóstico sobre la entrega de servicios, posibilitando el análisis de prioridad del gasto público para tener en cuenta la capacidad de implementación de

---

1 Ejemplos de estos instrumentos de encuesta pueden encontrarse en [www.publicspending.org/tools](http://www.publicspending.org/tools).

los gobiernos. En segundo lugar, estas encuestas proporcionan a la investigación empírica datos primarios sobre los proveedores de servicios, datos de los que hasta ahora ha habido una gran carencia en cuestiones de incentivos y riesgo moral<sup>2</sup>.

#### PETS EN LA PRÁCTICA

Varios países ya han implementado Encuestas de Rastreo del Gasto Público para diagnóstico, en tanto que la QSDS apenas está empezando a aplicarse en algunas partes. Esta sección revisa la experiencia adquirida con el uso de PETS en Uganda, Tanzania, Ghana y Honduras.

El análisis de estas encuestas proporciona varios resultados claves, particularmente relacionados con información y responsabilidad pública:

- *Información.* Las encuestas muestran que el flujo de fondos al frente de prestación directa del servicio y la eficacia de las agencias que entregan los servicios, resultan seriamente obstaculizados por asimetrías de información, tanto entre agencias de diferentes niveles como entre agencias y usuarios finales. Más aun, puesto que el acceso y la capacidad de adquirir información difieren de un segmento a otro de la sociedad, los beneficios reales de los programas también pueden distribuirse desigualmente. Además, las encuestas muestran que el presupuesto de caja, considerado necesario en varios países de bajos ingresos para lograr disciplina fiscal, tiene serios efectos secundarios negativos en cuanto produce mensualmente liberación volátil de fondos, agravando con ello la desventaja que típicamente tienen los beneficiarios en materia de información. Esto puede llevar a una fuga sustancial de fondos.
- *Responsabilidad pública.* Se ha encontrado que los gastos no salariales adolecen más de fugas que los salariales. Más aun, las fuentes de fuga pueden localizarse en diferentes filas del gobierno. En Uganda y Tanzania la fuga más seria tenía lugar a nivel del gobierno local, mientras que en Ghana ocurría antes de que los recursos llegaran al gobierno local.

### Uganda

En 1996 Uganda se convirtió en el primer país en llevar a cabo una PETS, propiciada por la observación de que, pese a un incremento sustancial del gasto público en educación desde finales de los años 1980, la matrícula primaria oficialmente reporta-

---

2 Para mayor información sobre el diagnóstico, la recolección de datos y los beneficios de la PETS y la QSDS para la investigación, conjuntamente con el potencial de creación de capacidad, ver Reinikka e Svensson, 2002.

da permanecía estancada. La PETS comparó asignaciones presupuestarias con gasto real a través de varios niveles del gobierno, incluidos centros de prestación del servicio, en educación primaria y salud. También recogió datos cuantitativos sobre resultados producidos por escuelas y clínicas, así como datos sobre las características de las instalaciones. No se disponía de cuentas públicas adecuadas para un reporte sobre gasto real, de manera que las encuestas de 19 distritos (de un total de 39), 250 escuelas primarias del gobierno y 100 clínicas, recogieron un tablero de datos sobre gastos (incluidas transferencias en especie) y resultados para 1991-95.

La encuesta escolar mostró que en promedio sólo el 13% de los fondos no salariales por estudiante distribuidos anualmente por el gobierno central llegó a las escuelas durante el período cubierto por la encuesta. El 87% o bien desaparecía para ganancia privada o era usado por funcionarios distritales para propósitos ajenos a la educación. La mayoría de las escuelas (aproximadamente el 70%) recibieron muy poco o nada. De hecho, según datos anuales el 73% de las escuelas recibieron menos del 5% en tanto que sólo el 10% recibió más del 50% de los fondos destinados a ellas. Aunque la tendencia era mostrar mejoras a lo largo del tiempo, para 1995 únicamente el 22% de los fondos llegaba a las escuelas.

La encuesta confirmó que la educación pública primaria era financiada principalmente por los padres de familia, quienes en 1991 contribuyeron hasta con el 73% del gasto escolar total (el 42% de la escuela media). Si bien la participación del gobierno se incrementó durante el período cubierto por la encuesta, para 1995 los padres aún financiaban en promedio el 60% del total del gasto en la escuela primaria; es más, en términos reales las contribuciones de los padres continuaron incrementándose pese al mayor gasto público.

La encuesta cuantificó los efectos adversos de la información asimétrica sobre el flujo de fondos. Debido a que los funcionarios del gobierno local tienen una ventaja informativa referente al monto de los fondos recibidos como transferencias, pueden devengar rentas a expensas de las PTA reduciendo simplemente la cantidad de fondos usados efectivamente para la escuela. Luego de la publicación de los resultados de la encuesta, el gobierno central empezó a publicar las transferencias intergubernamentales mensuales de fondos públicos en periódicos importantes y a través de la radio, y exigió a las escuelas primarias poner en cartelera la información sobre flujos entrantes de fondos para que todos los vieran. Esto no sólo puso la información a disposición de las PTA, sino que además mostró a los gobiernos locales que el central había reasumido su función de supervisión creando así incentivos para una mayor responsabilidad pública entre las agencias locales. Evaluaciones iniciales de estas reformas, hechas unos pocos años después a través de dos PETS de seguimiento implementadas localmente, muestran que el flujo de las concesiones per cápita emitidas mejoró radicalmente, del 13% (en promedio) que llegó a las escuelas entre 1991 y 1995, a alrededor del 80 o 90% que les llegó en 1999 y 2000.

## Tanzania

Tanzania implementó dos Encuestas de Rastreo del Gasto Público en 1999 y 2001 para investigar la sospecha de que había serios problemas en el flujo de fondos provenientes del gobierno central vía las autoridades locales hasta las instalaciones de servicios de primera línea. La primera PETS Tanzania, que cubrió 45 escuelas primarias y 36 instalaciones de salud en tres distritos, encontró que los concejos locales desviaban una gran parte de los fondos desembolsados por el centro para gastos no salariales en educación y salud –57% en educación y el 41% en salud– para otros usos, así como para provecho privado. Los salarios mostraron ser menos propensos a la desviación de fondos, pero las nóminas adolecían de trabajadores fantasmas y el personal de primera línea sufría demoras en sus pagos.

La segunda PETS cubrió 4 escuelas primarias y 4 clínicas por cada uno de 5 distritos. A todos los niveles del gobierno se encontraron considerables retrasos en el desembolso de fondos, particularmente para gastos no salariales y en áreas rurales. Los distritos rurales recibían una menor parte de los recursos destinados a ellos que los distritos urbanos. Un caso importante de esto fue el presupuesto de caja que llevó a transferencias volátiles debido a fluctuaciones en los ingresos, lo que a su vez dio lugar a asimetría en la información ya que cada vez resultaba más difícil para los beneficiarios conocer el monto de su asignación o dotación mensual. El personal del Concejo se aprovechaba de estas asimetrías de información en su relación con los centros de servicio. De manera similar, se encontró que registros altamente agregados del gobierno minaban la transparencia en el gasto público.

Los resultados de las dos PETS fueron difundidos durante las consultas presupuestarias nacionales, pero aun no han tenido un efecto catalítico sobre la supervisión o los arreglos de transparencia del gobierno central como las PETS en Uganda. El Tesoro a iniciado la difusión regular de presupuestos gubernamentales locales, por renglones, a los miembros del parlamento, y la publicación regular de asignaciones presupuestarias para los programas seleccionados de gasto a favor de los pobres, en periódicos tanto de lenguas Swahili como en inglés, cubriendo asignaciones para ministerios, regiones y autoridades locales.

## Ghana

Ghana implementó una PETS en el año 2000 a fin de estimar la fuga de fondos en las transferencias desde el gobierno central, vía los distritos hasta centros de educación básica y de salud primaria. La PETS de Ghana cubrió 4 distritos en cada una de 10 regiones, con entrevistas a 40 funcionarios educativos y 40 funcionarios de la salud distritales, y una entrevista a 119 escuelas primarias, 79 escuelas secundarias y 173 centros de salud. La encuesta encontró que sólo alrededor del 20% del gasto público

no salarial en salud y el 50% del gasto no salarial en educación llegaban a los centros de prestación del servicio. En contraste, como se observó en Uganda y Tanzania, también aquí la fuga de fondos salariales era mucho menor.

A diferencia de la experiencia de Uganda y Tanzania una gran proporción de la fuga parecía ocurrir entre ministerios y oficinas distritales durante el proceso de traducir el gasto público de fondos a transferencias en especie. La naturaleza en especie de las transferencias daba lugar a asimetrías de información y a la falta de responsabilidad pública dentro del sistema de prestación de servicios, y desalentaba las oportunidades de retroalimentación de los centros de servicio en relación con sus necesidades de recursos o sus quejas o reclamos. Se encontró que las posibilidades de fuga eran mucho más grandes cuando los receptores no conocían el valor de los materiales distribuidos.

La PETS abrió una avenida para la colaboración interministerial y proporcionó un enfoque práctico para la evaluación de gastos y prestación de servicios en primera línea. No obstante, aun no ha sido capaz de catalizar una respuesta fuerte para reducir la fuga.

## **Honduras**

Honduras usó para PETS para diagnosticar el riesgo moral con respecto al personal de la salud y educativo de primera línea y demostró que problemas relacionados con el comportamiento y los incentivos del personal en servicios públicos –por ejemplo, trabajadores fantasmas, ausentismo y captura de múltiples puestos de trabajo por parte de los empleados– pueden tener efectos adversos en la prestación del servicio. La hipótesis de la PETS era que en Honduras la oficina central de nómina no tenía medios de asegurar que los empleados públicos existieran realmente y que estuvieran trabajando efectivamente donde se suponía que trabajaban. Por tanto, el objetivo de la PETS fue cuantificar la congruencia entre las asignaciones presupuestarias y reales de personal y determinar el grado de asistencia al trabajo.

En el sector salud, se encontró que el 2,4% del personal eran trabajadores fantasmas. El ausentismo es un problema genérico, con una tasa promedio de asistencia del 73% para todas las categorías de personal (lo que significa que sólo el 73% del personal estaba en el trabajo en los 5 días anteriores a la encuesta). El 39% de estas ausencias no tenían razón legítima (como enfermo, de vacaciones o por compensación de horas extras trabajadas). Además, prevalecían los empleos múltiples, especialmente para médicos generales y para especialistas: el 54% de los especialistas tenían 2 o más empleos, de los cuales el 60% era en un campo relacionado. Una cantidad escasamente superior al 5% del personal había pasado a cargos diferentes de aquellos a los que habían sido asignados en la base de datos central, mientras que el 40% se había cambiado desde su primer empleo.

En el sector educación se encontró que el 3% del personal era fantasma, en tanto que sólo el 5% de los profesores de escuela primaria eran desconocidos en su lugar de trabajo. El ausentismo aquí es un problema menor que en el sector salud, con una tasa de asistencia promedio del 86% para todas las categorías de personal y del 15% de todas las ausencias sin excusa.

Dado que el estudio PETS en realidad se llevó a cabo recientemente aún no ha habido mucho seguimiento de los resultados dentro del gobierno.

#### FUENTES Y DOCUMENTOS DE CONSULTA

- Ablo, Emmanuel y Ritva Reinikka. 1998. "Do Budgets Really Matter? Evidence from Public Spending on Education and Health in Uganda". (¿Importan realmente los presupuestos? Evidencias del gasto público en educación y salud en Uganda). Policy Research Working Paper 1926. Development Research Group, Washington, D.C.
- Reinikka, Ritva. 1999. "Using Surveys for Public Sector Reform". (Uso de encuestas para reforma del sector público). PREM Note 23. World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Recovery in Service Delivery: Evidence from Schools and Health Centers". (Recuperación en la prestación de servicios: Evidencias obtenidas de escuelas y centros de salud). En Ritva Reinikka and Paul Collier, eds., *Uganda's Recovery: The Role of Farms, Firms, and Government*. World Bank Regional and Sectoral Studies. Washington D.C.: The World Bank.
- \_\_\_\_\_ y Jakob Svensson. 2002. "Assessing Frontline Service Delivery". (Evaluación de la entrega de servicios en primera línea). World Bank, Development Research Group, Public Services, Washington, D.C.



## XIX. ENCUESTAS A LA EMPRESA PRIVADA SOBRE EL AMBIENTE EMPRESARIAL\*

**R**econociendo la eficiencia del sector privado en la asignación de recursos y la generación de crecimiento económico, el Grupo Banco Mundial busca identificar obstáculos a su desarrollo. Escuchar los problemas de empresarios activos es un paso importante hacia la identificación de las reformas al ambiente para que sea propicio, y de los sistemas de apoyo necesarios para la empresa privada. Las encuestas dan más confianza en las conclusiones del Banco y mayor credibilidad a sus recomendaciones. Recientes iniciativas dentro del Banco han propendido por dar mayor uniformidad a las preguntas planteadas y a la metodología de implementación de encuestas, a fin de mejorar los recursos de fortalecimiento para generar indicadores internacionalmente comparables de las condiciones del clima de inversión.

El uso de encuestas ofrece numerosas ventajas que complementan otros métodos en la identificación de experiencia empresarial en, y percepciones del clima local de inversión. El personal del Banco a menudo tiene limitadas fuentes de información sobre el ambiente empresarial local: estadísticas oficiales, contactos con funcionarios públicos, discusiones con un limitado número de expertos y representantes de grandes firmas, así como el conjunto de otros datos existentes. En el contexto de misiones breves, frecuentemente centradas en la sede del gobierno, el personal del Banco tiene limitadas posibilidades de lograr una comprensión completa y objetiva de los puntos de vista y las experiencias de la comunidad empresarial entera. Una encuesta debidamente estructurada puede ayudar a romper estos límites. Las encuestas pueden generar un sustancioso conjunto de hechos (y anécdotas) que iluminan: a) las prioridades relativas de reforma según las perciben las empresas; b) los costos privados impuestos por las limitantes del ambiente propiciatorio y de los sistemas de apoyo (y/o su impacto sobre el desempeño a nivel de firma); y c) el funcionamiento de las políticas “sobre el terreno” en un ambiente institucional único del país.

Por ejemplo, la Encuesta de Evaluación del Sector Privado de Pakistán (1995) mostró que las firmas de Karachi perdían un promedio de 25 días hábiles al año debido a desórdenes étnicos y políticos. El costo de la falta de confiabilidad del servi-

---

\* Sección preparada por Andrew H. Stone (PSAFB).

cio eléctrico para las firmas pakistaníes era de 21 días hábiles al año, en promedio, y dos tercios de las firmas tenían generadores propios para compensar las frecuentes interrupciones del servicio. Estos generadores costaban en promedio US\$240.000 (aunque los precios variaban muchísimo) y su funcionamiento anual US\$62.000.

Los resultados de cuestionarios uniformes administrados uniformemente también pueden compararse entre países para evaluar mejor las respuestas usando puntos de referencia internacionales, y para empezar a entender patrones en los problemas económicos e institucionales que enfrenta la empresa privada tanto por ubicación como a lo largo del tiempo. Por ejemplo, la Encuesta Mundial sobre Ambiente Empresarial – WBES 1999-2000 fue implementada en 80 países en todo el mundo. El análisis econométrico de los resultados de la WBES muestra que tanto la severidad de la incertidumbre e inestabilidad políticas percibida como una limitante, como la severidad de la corrupción percibida también como una limitante, están negativamente asociadas con el crecimiento de las ventas a nivel de firma y con la inversión extranjera directa a nivel nacional.

El uso de instrumentos de encuesta apropiadamente diseñados debe, pues, aumentar la credibilidad del análisis y las recomendaciones del Banco a los ojos de los gobiernos, de la comunidad empresarial, y de otros donantes. Sin embargo, para que los resultados sean útiles hay que tener cuidado en el diseño de un cuestionario (“instrumento de encuesta”), la selección de una muestra, la administración de la encuesta y el análisis y la interpretación de los resultados. Si bien las encuestas pueden hacerse económicamente, no es acertado cortar caminos en la planeación y la implementación.

Igualmente importante es que los resultados de la encuesta tienen que mantener la perspectiva. El valor de esta nueva fuente de información no justifica en modo alguno el abandono de otras fuentes, como el análisis económico tradicional. Las respuestas de las firmas tienen ciertas parcialidades –en general, a ellas les gustaría tener menos costos y menos competencia– que sugieren que los resultados deben sopesarse siempre con respecto a otras fuentes de información e interpretarse con sentido común. En otros casos, la principal contribución de las encuestas es poner en claro las prioridades del sector privado. Por ejemplo, pese a que el elemento “impuestos y regulaciones” ocupó un alto lugar en la lista de limitantes en casi todas las regiones, la mayoría de las firmas africanas que contestaron la WBES no ubicaron este elemento ni siquiera entre los cinco problemas mayores. En cambio, los problemas de financiación, corrupción, infraestructura, inflación, y “crimen/robo/desorden en las calles” encabezaron las prioridades de las empresas privadas en África.

Las encuestas a la empresa privada también pueden documentar el estado de la práctica empresarial, incluidos manejo financiero, manejo de personal, innovación tecnológica y mercadeo. La información sobre práctica empresarial puede ayudar al Banco a entender cuál es el punto de partida de las empresas (lo que ayudará al diseño de intervenciones) y qué servicios les resultarían útiles.

Estudios detallados y de panel como el del Programa Regional para el Desarrollo Empresarial – RPED (Regional Program on Enterprise Development) desarrollado en África y la serie de estudios descrita en *Enterprise-Led Training in Developing Countries*, de Tan y Batra, permiten análisis econométricos de los determinantes de la productividad y desempeño a nivel de firma en varios aspectos, como investigación, crecimiento y exportaciones<sup>158</sup>. Si se repiten, pueden permitir el seguimiento de las tendencias a lo largo del tiempo. Por ejemplo, un estudio RPED que usa información por países de Ghana, Kenya y Zimbabwe, encuentra que el acceso a capital de trabajo a corto plazo incrementa el valor agregado de las firmas en tanto como el 40%<sup>159</sup>.

## DISEÑO DE ENCUESTAS

El punto focal de una encuesta puede determinarse:

- Reuniendo y revisando el conocimiento existente acerca del sector privado mediante documentos relevantes y discusiones con personal operativo y aprendiendo, en el proceso, lo que los expertos consideran como prioridades actuales para promover el desarrollo del sector privado.
- Identificando vacíos en el conocimiento sobre asuntos clave y sobre el papel y la estructura del sector privado.

Como quiera que sea, el Grupo Banco Mundial se apoya cada vez más en preguntas esenciales estandarizadas aplicadas en múltiples países, para representar las experiencias y percepciones de las empresas en formas comparables para los distintos países y a lo largo del tiempo.

En el campo, las encuestas deben ir acompañadas de la información tradicional descrita. Hasta la fecha la mayoría de las encuestas se han basado en alguna forma de muestreo aleatorio estratificado. Los estratos se han escogido en forma amplia para que representen la economía entera (por sector, ubicación y/o tamaño), o en forma más estrecha para investigar áreas prioritarias de la economía (como el sector manufacturero) o para sacar a la luz fenómenos de especial interés (como industrias con horizontes de contratación largos versus industrias con horizontes cortos, exportadores no tradicionales, etc). En todos o dentro de los estratos seleccionados, se consigue una lista de industrias que constituye el marco de la muestra. Luego se emplea un método de selección aleatorio, estructurado o estratificado. En casos en los que se sabe que las listas disponibles presentan parcialidades sistemáticas, se han

---

158 Tan y Batra, 1995.

159 Biggs y Srivastava, 1996.

empleado métodos no aleatorios (como muestreo por cuotas) o métodos por área para mejorar la representación de empresas pequeñas o menos formales, o para resaltar las características de ciertos grupos (como inversionistas extranjeros). El diseño de la muestra a menudo sufre por implementación afanosa o presupuesto limitado.

Generalmente las encuestas a empresas sobre ambiente empresarial se han hecho en condiciones de estricta limitación de tiempo y presupuesto. Por tanto, el instrumento mismo se ha conservado corto de manera que pueda diligenciarse en una sola hora o en dos, hablando con un empresario, y de manera que asegure que empresarios seleccionados al azar completen sus respuestas. Para lograr esta brevedad, los diseñadores de encuestas se han visto forzados a hacer trueques entre holgura y profundidad. En general, el enfoque de holgura es más útil para explorar terreno desconocido, en tanto que el de profundidad es mejor en países cuyo terreno es conocido pero del que se desconocen detalles económicos o institucionales en unas pocas áreas. Algunos trabajos han usado encuestas mucho más largas, pero sólo han pedido una cantidad limitada de tiempo a cada uno de varios individuos asociados con la empresa (por ejemplo el director, el jefe financiero, trabajadores, etc.).

Los cuestionarios habitualmente se dividen en dos secciones, comenzando por información básica simple (y segura) para pasar luego a una serie de áreas sustantivas escogidas por el diseñador, como “regulación”, “finanzas”, e “infraestructura”. Una secuencia típica de preguntas pasaría de lo general a lo específico y luego a lo comparativo. Por ejemplo, una sección de un cuestionario sobre regulación suele empezar con una pregunta abierta como: ¿cuáles son sus tres peores problemas con la regulación y las agencias reguladoras? Esto permite a los investigadores lograr una visión general imparcial de lo que está molestando a los empresarios, ante que ellos puedan parcializar esa visión sugiriendo cuestiones preocupantes específicas. Enseñada, preguntas detalladas –combinando preguntas de respuesta corta con preguntas de selección múltiple–, abordan la agenda específica. Finalmente, ya sea al terminar cada sección o al final de toda la encuesta, una pregunta clasificadora puede sacar a la luz la importancia relativa de las limitantes que se acaban de discutir. En un enfoque “inclusivo”, cada sección del cuestionario termina con una pregunta de calificación de limitantes en una categoría particular (como regulación, infraestructura o finanzas). Luego, ya sea al principio o al final, cada categoría de limitantes se compara en una pregunta clasificadora, la cual agrega también limitantes generales no cubiertas previamente en las secciones detalladas de la encuesta (como algunas limitantes macroeconómicas o políticas).

Un interés esencial de las encuestas ha sido evaluar los costos empresariales –particularmente la carga impuesta a las empresas por el ambiente fiscal y regulativo y por infraestructura, sistemas financieros y otros servicios públicos insuficientes–. Inicialmente las encuestas se centraron en costos relativos usando respuestas clasi-

ficadas. Esta metodología se apoya en la hipótesis de que las clasificaciones de limitantes hechas por las firmas reflejan costos incrementales (no observados) asociados con las limitantes. Consecuentemente, los puntajes de las limitantes revelan el rango de los precios ocultos que significan las distintas limitantes. Tales rangos permiten comparaciones, y a los investigadores determinar las características de la empresa asociadas con los puntajes altos y bajos de las limitantes, así como identificar la perspectiva empresarial colectiva acerca de las prioridades de reforma. Por ejemplo, la WBES se basa en una estructura inclusiva de clasificaciones de limitantes y cualitativas: presenta una pregunta general sobre limitantes y conjuntos específicos de preguntas sobre limitantes regulativas, limitantes financieras, calidad de servicios públicos, etc. Sin embargo, la clasificación no asigna un equivalente monetario al puntaje de las limitantes.

Cada vez más, las encuestas se han enfocado en obtener estimados cuantitativos de costos. Costos estimados directos son particularmente útiles para el análisis de carga regulatoria y otros costos que abarcan pagos discretos o gastos de tiempo de una firma. Preguntas directas indagan sobre gastos de tiempo o dinero en actividades particulares o ítems, tales como licencias para negocios, o costos operativos mensuales de un generador para compensar la provisión de poder público pobre. Además las preguntas abarcan días perdidos de negocios debido a por ejemplo, inspecciones, interrupciones de poder o huelgas. Las preguntas indirectas buscan conseguir empresarios para asignar valores a ítems sin un bien definido costo monetario o laboral. Las preguntas valorativas preguntan a los empresarios qué porcentaje de ventas total sacrificarían para ser libres de restricciones particulares.

Como ya se dijo, las encuestas a la empresa se diseñan cada vez más para maximizar la comparabilidad con el trabajo en otros países o períodos. El uso de preguntas “esenciales” en las encuestas está empezando a permitir comparaciones internacionales de la severidad de, y los costos que imponen diferentes limitantes al clima de inversión<sup>160</sup>. Para poder hacer comparaciones válidas también tiene que estandarizarse el diseño de muestras.

## IMPLEMENTACIÓN DE ENCUESTAS

Antes de lanzar una encuesta hay que probar el cuestionario mismo para asegurar que las preguntas sean comprensibles para los encuestados, que recoja la información deseada, que ninguna pregunta ofenda ni amenace seriamente a los encuestados, y que toda la encuesta no requiera demasiado tiempo. Siempre habrá problemas u oportunidades de mejorar las preguntas, y oportunidades de ajustar el lenguaje y las

---

160 En el siguiente sitio pueden encontrarse varios módulos estandarizados de encuesta: <http://www1.worldbank.org/beext/resources/assess-wbessurvey-alt.htm>

preguntas al uso local y a las instituciones locales –cosa que incrementará el entusiasmo de los encuestados.

Los costos de las encuestas varían sustancialmente dependiendo de varias condiciones, incluidas la longitud y el diseño de la encuesta misma, el número de firmas que se han de incluir, el número de sectores económicos examinados y el número y dispersión de los sitios en los que se va a administrar la encuesta. También dependen de quién administre la encuesta. Para encuestas multipaíses, el recurrir a firmas internacionales de estudios por encuestas puede dar una mayor estandarización, pero también incrementa los costos. Usualmente los consultores locales traen consigo importante conocimiento y recursos lingüísticos locales, y la capacidad de movilizar rápidamente encuestadores locales, y cuestan mucho menos que los consultores internacionales y que personal del Banco. No obstante, la factibilidad de recurrir a ellos depende de las condiciones de oferta local y de la intensidad de supervisión que ellos requieran.

Al evaluar a un consultor local, son clave los siguientes factores:

- Experiencia en llevar a cabo encuestas empresariales o, en segundo lugar, en encuestas de opinión o estudios de mercado;
- Conocimiento de los asuntos de negocios desde las perspectivas emprendedora y de política;
- Acceso a las fuentes de información requeridas para crear el marco de la muestra;
- Acceso a las firmas;
- Capacidad de movilizar, entrenar y supervisar encuestadores (enumeradores);
- Capacidad para controlar la calidad en la implementación, el ingreso de datos y el análisis de las encuestas;
- Capacidad para analizar u ofrecer asistencia en el análisis de resultados, tanto cuantitativa como cualitativamente.

Aun con consultores locales con experiencia, una orientación y un entrenamiento apropiados son claves. Son muy pocos los que han administrado una encuesta del Banco Mundial a la empresa privada, de manera que el tipo de preguntas que se hacen e incluso el tema de la encuesta pueden no serles familiares. Es importante orientarlos acerca del propósito de la encuesta, la etiqueta en las entrevistas, la importancia de la confidencialidad, y los métodos correctos de registro y codificación de los datos. Es conveniente ilustrar el valor de las encuestas con ejemplos tomados de trabajos anteriores del Banco. Los formatos diligenciados tienen que revisarse para asegurar respuestas precisas y debidamente registradas. Una supervisión inadecuada puede llevar a grandes pérdidas de datos debido a errores en el ingreso de los mismos, respuestas imposibles de leer o formularios incompletos.

Antes de poder analizar las respuestas éstas tienen que ponerse en un formato manejable, generalmente ingresándolas en una “sábana”, una base de datos o un *software* estadístico. En el proceso, la mayoría de las respuestas se codifican de tal

modo que un número represente una determinada respuesta (por ejemplo, 0 para “no” y 1 para “sí”). Evidentemente, la precisión en este proceso es vital para la utilidad de todo el trabajo que lo precedió. Se deben examinar los datos para detectar errores obvios, y las entradas deben verificarse contra los formularios reales de la encuesta de los cuales se tomaron. En general, el informe efectivo de resultados de encuestas combina análisis cuantitativo con interpretación cualitativa.

## INICIATIVAS INTERNACIONALES EN CURSO

Diferentes instrumentos de encuesta son apropiados para diferentes propósitos. He aquí unos ejemplos recientes:

- La Encuesta Mundial de Ambiente Empresarial enfoca las percepciones de las firmas sobre factores externos a ellas. Basada en muestras de alrededor de 100 firmas en cada uno de 80 países aproximadamente, la WBES cubre percepciones acerca del ambiente empresarial nacional determinado por la política económica local; gobernación; impedimentos regulativos, infraestructurales y financieros, y la calidad de los servicios públicos.
- El Programa Regional de Desarrollo Empresarial – RPED (Regional Program on Enterprise Development) en África y la Encuesta de Análisis y Competitividad de Firmas – FACS (Firm Analysis and Competitiveness Survey) se centran en factores seleccionados, tanto internos como externos a la empresa, y los relacionan con la productividad y desempeño de las firmas, con base en datos financieros detallados a nivel de firma.
- Encuestas sobre costos regulativos y administrativos documentan los costos en tiempo y dinero de diversos requerimientos procedimentales, como el cumplimiento tributario y aduanero, el registro empresarial, la consecución de terreno e instalaciones, y el cumplimiento de procedimientos de evaluación de conformidad del producto con las normas. Estas encuestas se han hecho en varios países de Europa oriental.
- La encuesta de correlaciones de la pequeña y mediana empresa agrega a la WBES detalles esenciales sobre financiación, servicios empresariales e información empresarial.

En una importante iniciativa reciente, el Grupo Banco Mundial ha creado una Unidad para Clima de Inversión – ICU (Investment Climate Unit)<sup>161</sup> para estandarizar su enfoque de la evaluación a través de encuestas e indicadores. Esta unidad ya generó un instrumento esencial estándar para evaluar el clima de inversión, aprovechando los mejores elementos de cada uno de los instrumentos mencionados. La

---

161 Ver el sitio de ICU <http://vru.worldbank.org>

encuesta esencial proporciona la base para vincular las condiciones del clima de inversión con la productividad a nivel de firma. Se están desarrollando módulos adicionales de preguntas para evaluar los costos de cumplimiento regulativo, las preocupaciones de la pequeña y mediana empresa y del inversionista extranjero, y detalles de los aspectos financiero y laboral. Ahora la ICU está trabajando en el desarrollo de una metodología estándar para el diseño de muestras para una encuesta esencial.

## USO DE LOS RESULTADOS

Con el objeto de usar apropiadamente los resultados de una encuesta, el personal debe entender sus aplicaciones y limitaciones. Las encuestas a nivel de firma llenan vacíos en la información existente al proveer información específica de las firmas. En general, los datos de encuestas son mejores para la identificación de problemas que para la identificación de soluciones, de manera que la encuesta sólo representa un paso en el mejoramiento del ambiente empresarial.

Sin embargo, las encuestas apropiadamente diseñadas gozan de una clara legitimidad entre las empresas locales y los decisores de la política, y por tanto constituyen un excelente punto de enfoque para consultas sobre política y proyectos. Para que los resultados de las encuestas sean útiles a los clientes y para las estrategias y operaciones del país, las encuestas deben ir seguidas de consulta directa sobre los asuntos prioritarios y las implicaciones surgidas en la encuesta, tanto con las contrapartes gubernamentales como con el sector privado.

En 2000-01, el Banco Mundial llevó a cabo la FACS en India, en colaboración con una asociación empresarial local líder, la Confederación de Industrias Indias. En este año se han discutido los resultados en dos seminarios (en Bangalore y Hyderabad) en 2001 con participación de representantes del gobierno, la empresa, ONG y donantes. Nuevas conferencias de consulta están programadas en Delhi, Bombay y otros sitios, para difundir las realidades descubiertas y discutir sus implicaciones para la reforma de la política.

## FUENTES Y DOCUMENTOS DE CONSULTA

Biggs, Tyler y Pradeep Srivastava. 1996. "Structural Aspects of Manufacturing in Sub-Saharan Africa". (Aspectos estructurales de la manufactura en África Sub-Sahariana). World Bank Discussion Paper 346. Africa Technical Department Series. Washington, D.C.

Tan, Hong W. y Geeta Batra. 1995. "Enterprise Training in Developing Countries: Incidence, Productivity, Effects, and Policy Implications". (Entrenamiento empresarial en países en desarrollo: Incidencia, productividad, efectos e implicaciones de política). World Bank, Private Sector Development Department, Competition and Strategy Unit, Washington, D.C.

## XX. DIAGNÓSTICOS PARTICIPATIVOS DE POBREZA\*

Para poder idear estrategias efectivas y apropiadas para la reducción de la pobreza y el desarrollo económico y social, es esencial entender los niveles de pobreza, cómo ocurre la pobreza, por qué persiste y cómo puede aliviarse<sup>162</sup>. Para entender la naturaleza multidimensional de la pobreza y las realidades que determinan las oportunidades y barreras que enfrentan los pobres en sus esfuerzos por salir de la pobreza, se necesita una diversidad de instrumentos para la recolección de datos, incluidas encuestas a hogares. Esta sección describe los métodos y el valor de las Evaluaciones Participativas de Pobreza – PPA para entender la pobreza, y presenta ejemplos de diagnósticos participativos de pobreza hechos en Tanzania, Vietnam, Uganda y Guatemala.

### EVALUACIONES PARTICIPATIVAS DE POBREZA

Una Evaluación Participativa de Pobreza o PPA es un proceso iterativo de investigación participativa que busca entender la pobreza en su contexto local, social, institucional y político, incorporando la visión de una serie de partes interesadas e involucrando a esas partes directamente en la planeación de la acción subsiguiente. Si bien las partes interesadas más importantes involucradas en el proceso de investigación son hombres y mujeres pobres, las PPA también pueden incluir decisores de todos los niveles del gobierno, la sociedad civil y la élite local, para poder tener en cuenta diferentes intereses y perspectivas e incrementar la capacidad y el compromiso local con la acción consecuente. Debido a que las PPA abordan la política nacional, a nivel micro se recogen datos de una gran cantidad de comunidades a fin de discernir patrones en distintos grupos sociales y áreas geográficas.

Habitualmente son ONG, instituciones académicas, trabajadores gubernamentales de extensión, o firmas locales de consultoría quienes llevan a cabo las PPA. Estas

---

\* Sección preparada por Laura Bures, con aporte de Bryan Kurey (PRMPR).

162 Esta parte introductoria se basa en Narayan, 2000, y Robb, 2000; para mayor información, ver también Norton, 2001.

evaluaciones usan una diversidad de métodos participativos de investigación, incluidos la correlación gráfica (mapas) comunitaria, diagramas de flujo que muestren los vínculos y causas de privación, calendarios estacionales, análisis de matriz y clasificaciones de riqueza o bienestar. Incorporan métodos antropológicos, incluidas entrevistas semiestructuradas con informantes clave acerca de cuestiones e instituciones relacionadas con la pobreza. Aunque las PPA y los diagnósticos cuantitativos más tradicionales de pobreza deben considerarse como complementarios, dos principios subyacentes hacen el enfoque participativo diferente de los demás enfoques investigativos. En primer lugar, la metodología de PPA involucra activamente a los encuestados en el proceso de investigación, a través de métodos abiertos y participativos. En segundo lugar, asume que el proceso de investigación empoderará a los participantes y conducirá a la acción consecuente.

El diseño de una PPA depende del propósito del estudio que se esté haciendo. Desde principios de los años 1990 las PPA se han vuelto cada vez más comunes. En 1994, sólo una quinta parte de los informes de evaluación de pobreza a nivel de país incorporaron material de PPA. En 1995 los hizo una tercera parte, y entre 1996 y 1998 se incluyeron PPA en la mitad de las evaluaciones de pobreza hechas por el Banco.

#### EVALUACIÓN PARTICIPATIVA DE POBREZA EN TANZANIA

En 1995, el gobierno de Tanzania, la Universidad de Dar es Salaam y el Banco Mundial llevaron a cabo una PPA que involucró a más de 6.000 personas de 87 pueblos de toda Tanzania<sup>163</sup>. El Banco Mundial y la Agencia Británica de Desarrollo en Ultramar (British Overseas Development Agency) proveyeron asistencia financiera para el proyecto.

#### Metodología

La PPA combinó métodos y herramientas de recolección de datos cuantitativos y cualitativos, incluyendo herramientas participativas como la correlación gráfica comunitaria, discusiones de grupo y diagramas de Venn; entrevistas a informantes clave; e instrumentos de encuesta a hogares. Entre otros aspectos se exploró cómo ven los tanzanianos pobres la pobreza, percepciones acerca de la inflación y otras tendencias a lo largo del tiempo, los efectos de la liberalización sobre la pobreza rural, acceso a, y uso de instituciones formales e informales de crédito y ahorro, el papel del capital social en el bienestar familiar y la relación entre pobreza y medio ambiente natural.

---

163 Esta parte se basa en Narayan, 1997.

Junto con varias técnicas participativas, se usaron diferentes técnicas de muestreo para una encuesta de hogares centrada en gastos. Para establecer credibilidad y garantizar que la PPA representara ampliamente todas las áreas rurales, se seleccionaron 100 pueblos de todo el país. Estos pueblos eran parte del marco de Muestra Nacional Maestra que había establecido la Comisión de Planeación del gobierno. Todos los estudios de nivel nacional en Tanzania –incluida una encuesta de desarrollo humano hecha por el gobierno y el Banco Mundial– se hacen en esos pueblos para permitir a los investigadores generalizar al nivel nacional las realidades descubiertas, y para asegurar que las descubiertas en una encuesta puedan compararse y contrastarse con datos de otros estudios. Los 15 hogares seleccionados en cada pueblo para la encuesta de hogares fueron los mismos seleccionados aleatoriamente para la encuesta agrícola nacional. En cada pueblo se formaron de seis a doce grupos de discusión de hombres, mujeres y jóvenes.

Antes de la llegada del equipo de PPA a un pueblo, se informaba a la comunidad de manera que los líderes del pueblo y miembros de la comunidad estuvieran disponibles para reunirse con el equipo durante su estadía. Para asegurar que los miembros más poderosos de la comunidad no dominaran las discusiones de grupo, el supervisor del equipo se reunía con las élites locales en tanto que el equipo de investigación se centraba en la comunidad en general.

### ***Herramientas participativas de recolección de datos***

En la PPA de Tanzania se usaron dos métodos participativos. El Sarar (Self-esteem, Associative Strenght, Resourcefulness, Action planning and Responsibility [Autoestima, fuerza asociativa, recursividad, planeación de acciones y responsabilidad]) se basa en ejercicios visuales para generar discusión y participación. La Apreciación Participativa Rápida – PRA (Participatory Rapid Appraisal) se basa en el diálogo abierto y el análisis a nivel comunitario. Las discusiones de grupo de hombres y mujeres normalmente se segregaron por género para obedecer a la cultura local y asegurar que las mujeres sintieran la libertad de hablar con franqueza. En esas discusiones se administraron diversas herramientas participativas:

- *Elaboración de mapas.* Se les pedía a los grupos dibujar un mapa de su comunidad, marcando características clave del pueblo e incluyendo hogares que más tarde, en el proceso, se marcarían de acuerdo con su posición económica.
- *Características de la pobreza y clasificación económica.* Una vez que se creaba confianza entre el equipo de PPA y el grupo del pueblo, se le pedía a la gente identificar características de cinco grupos económicamente diferentes, desde muy ricos hasta muy pobres. Después de lograr consenso sobre las características definitorias, la gente usaba adhesivos de color para clasificar los hogares dentro de esas categorías.

- *Análisis estacional.* Se les pedía a los participantes dibujar una matriz con meses sobre el eje horizontal y actividades o recursos sobre el vertical. Las discusiones se centraban en cómo se las arreglaba la gente en las distintas estaciones, a lo largo de los años, y durante períodos de estrechez.
- *Análisis de tendencias y precios.* A los grupos se les pedía señalar los cambios que habían notado en la disponibilidad de servicios y en los precios de alimentos y otros bienes importantes al comienzo del proceso de liberalización (una década antes) y cuando se liberalizaron los productos alimenticios básicos en 1991.
- *Diagramas de Venn.* A los grupos se les pedía dibujar un círculo grande que representara a la comunidad y círculos de diversos tamaños que representaran grupos e instituciones a nivel del pueblo. El tamaño indicaba la importancia, los círculos que se traslapaban representaban afiliaciones traslapadas, y las líneas entre los círculos indicaban interacción. Las discusiones se centraban en la afiliación, estructura y funcionamiento de los grupos del pueblo y las relaciones entre ellos.
- *Identificación de problemas.* Se usaban dibujos de artistas locales y miembros de la comunidad para representar una diversidad de problemas y temas de discusión. A la gente se le daba papel en blanco para que dibujara un problema que estuviera enfrentando y que todavía no estuviera representado. Mediante un ejercicio de votación, los participantes calificaban los cinco problemas más importantes que estuvieran afectando su vida, los cuales se discutían luego en profundidad.
- *Historia con una salida.* Esta actividad empezaba con dos cuadros, uno que mostraba una granja pobre e improductiva y el otro una granja próspera. Usando los cuadros, la gente discutía la situación de sus propias granjas. Luego se pasaba a discutir cómo convertir una granja en malas condiciones en una que funcionara bien. Se dibujaban cuadros representativos de las cosechas y la ecología de diferentes zonas agro-ecológicas.
- *Análisis de género.* Un artista local dibujaba tres cuadros grandes de un hombre, una mujer y una pareja. A los participantes se les daban más de 30 cuadros pequeños de diferentes objetos, incluidos terreno, una casa, objetos del hogar, bebés, niños pequeños. Al grupo se le pedía organizar estos cuadros debajo del hombre, la mujer o la pareja para indicar quién era el dueño de qué posesiones durante el matrimonio. Luego se le preguntaba a la gente qué sucedía con la propiedad en situaciones de divorcio, separación o muerte del esposo.
- *Entrevistas a informantes clave.* Mucha de la información obtenida a través de los grupos también se les pidió a informantes clave, entre los que se contaban funcionarios del pueblo, maestros de escuela y otros. En cada pueblo se sostenían discusiones con dos o tres informantes clave. Para la información que no coincidiera se hacía una verificación cruzada ulterior.
- *Entrevistas a hogares.* Se desarrolló un cuestionario para hogares en dos partes: Una Encuesta sobre Capital Social y Pobreza (parte uno), y el módulo sobre gasto

y consumo familiar de la encuesta sobre Desarrollo de Recursos Humanos de 1993 (parte dos). La parte uno se centraba en cuestiones de capital social, agricultura, ahorros y crédito, asuntos ambientales, y las tres medidas de pobreza, incluyendo clasificaciones económicas e índices de bienes familiares.

- *Talleres a nivel distrital.* Dado que son funcionarios distritales quienes implementan muchos de los programas que afectan a los pobres, cada equipo de PPA desarrollaba un taller de un día a nivel de distrito para instruirlos acerca del estudio entre manos, explorar sus actitudes con respecto al conocimiento acerca de la pobreza, conocer el alcance de sus programas y compartir con ellos realidades descubiertas previamente en el campo. Con estos funcionarios también se aplicaban las técnicas de elaboración de mapas y de historia con una salida, relacionadas con la pobreza y la agricultura en su distrito.

### ***Análisis de datos***

El estudio de PPA se basó en el análisis de contenido y notas de campo de 29 investigadores de campo que generaron más de 100 cuadernos de datos a nivel de pueblo. El trabajo de campo lo hicieron seis equipos que durante tres semanas recibieron entrenamiento sobre las diversas herramientas de recolección participativa de datos. A los miembros de esos equipos se los escogió en la Universidad de Dar es Salaam, otros institutos de investigación y ministerios del gobierno, así como de entre la gente que respondió a un aviso en el periódico. Cada equipo estaba encabezado por un científico social con experiencia –la mitad de estos científicos eran hombres y la otra mitad mujeres– y el trabajo fue supervisado por un sociólogo del Banco Mundial. El estudio se basó también en aproximadamente 1.500 cuestionarios a hogares, así como en informes regionales escritos por los supervisores de equipo.

Todos los datos recogidos a través de métodos participativos fueron objeto de un análisis sistemático de contenido, y siempre que fue apropiado se obtuvieron datos estadísticos mediante la agregación, paso por paso, de datos por pueblo. Los equipos de campo verificaron la calidad de los datos de la encuesta a hogares y una compañía privada de Nairobi, Kenya, ingresó esos datos en un computador. Para efectos de precisión, los datos fueron limpiados y verificados. El análisis estadístico consistió en un proceso paso a paso en el que se contemplaron frecuencias, tabulaciones cruzadas, construcción de índices y prueba de modelos.

### **Realidades descubiertas**

La PPA de Tanzania constituye un ejemplo único de caso en el que se hizo una PPA en los mismos pueblos y usando las mismas muestras que una Encuesta de Hogares. Como resultado, demostró ser particularmente útil para comparar las realidades des-

cubiertas y los beneficios de los métodos cuantitativos y cualitativos. En este caso, los resultados agregados de los dos enfoques, exceptuando los relativos a disponibilidad de agua potable y a *status* de los hogares encabezados por mujeres, fueron muy similares; en algunas áreas la PPA mostró realidades más sutiles y detalladas, algunas de las cuales antes se habían pasado por alto.

En total, la PPA reveló inflación en los precios en las áreas rurales, necesidad generalizada de crédito rural y deseo de la gente de ahorrar. El estudio encontró que en tanto que muchos de los tanzanios pobres enfrentaban penurias como resultado de los recortes en subsidios gubernamentales, la mayoría estaba a favor de la ampliación de oportunidades para mejorar sus medios de vida en vez de volver a los subsidios. En la definición de categorías económicas, la primera característica mencionada fue casi siempre la propiedad del terreno. La pobreza estaba asociada con pasar sin alguna comida, enviar los niños a comer en casas vecinas, y deficiente desempeño en la escuela. Las causas de pobreza más frecuentemente citadas fueron problemas de los cultivos, enfermedad o problemas crónicos de salud y ebriedad.

Mientras que la encuesta de hogares mostraba que los hogares encabezados por mujeres tenían un mejor desempeño a nivel de cada gasto, los resultados de la PPA fueron lo opuesto, esto es, que los hogares encabezados por mujeres fueron clasificados como menos bien librados que los encabezados por hombres en todos los niveles de bienestar. El análisis ulterior reveló que los hogares encabezados por mujeres tenían menos bienes y experimentaban mayor inseguridad y vulnerabilidad. No obstante, esos hogares mostraban hacer más con menos bienes que los hogares de cabeza masculina, gracias al uso de distintas estrategias para salir adelante, particularmente el comercio de pequeñeces. La probabilidad de retiro de la escuela por distintas razones era mayor para las niñas, en tanto que la educación de los muchachos se consideraba una mejor inversión. Para las mujeres, la disolución del matrimonio y la viudez fueron identificadas como fuentes mayores de dificultad financiera. Las costumbres locales a menudo eran causa de que las mujeres quedaran indigentes después del divorcio, pese a las leyes dictadas para proteger el derecho de la mujer a heredar propiedad.

La encuesta de hogares no seleccionó el servicio de agua como un problema. Sin embargo, los problemas de agua ocuparon un lugar alto en la lista de prioridades identificadas a través de métodos participativos. Comparaciones ulteriores de información de ambos conjuntos de datos revelaron que las encuestas de hogares no reflejaban los aspectos estacionales de la disponibilidad de agua ni el funcionamiento poco confiable de las fuentes de agua.

La realidad descubierta más sorprendente fue quizás la contribución del capital social del pueblo a los ingresos de los hogares. Se encontró que un incremento de una desviación estándar de capital social a nivel de pueblo incrementaba el gasto familiar

por persona en un mínimo del 20% al 30%. En comparación, una desviación estándar en escolaridad de cerca de tres años por persona incrementaba los ingresos en menos del 5%.

## EVALUACIÓN PARTICIPATIVA DE LA POBREZA EN VIETNAM

En 1999 se hicieron cuatro Evaluaciones Participativas de la Pobreza en Vietnam, en un trabajo dirigido por el Banco Mundial en asocio con ONG y otros donantes<sup>164</sup>:

- El Programa Sueco-Vietnamita de Desarrollo del Área Rural Montañosa realizó PPA en dos distritos de la provincia Lao Cai, una zona montañosa con alta proporción de minorías étnicas habitantes de pueblos remotos.
- La Action Aid, una ONG británica, coordinó una PPA en seis distritos de la Provincia de Ha Tinh, en la región costera norte-centro, un área expuesta a los tifones y muy pobre en recursos naturales.
- La Oxfam GB desarrolló una PPA en dos distritos de la provincia de Tra Vinh, región costera poblada por una minoría étnica muy numerosa, y con crecientes problemas de escasez de tierras.
- El Fondo Save the Children (Salvar la Niñez, del Reino Unido) coordinó una PPA en tres distritos urbanos pobres de la ciudad de Ho Chi Minh.

## Metodología

Cada una de las cuatro agencias de implementación se hizo responsable de planear y realizar la investigación en su sitio, pero todos las PPA usaron técnicas comunes y cubrieron ciertos temas comunes a fin de facilitar la compilación de una perspectiva nacional. El proceso de diseñar los estudios se facilitó gracias al conocimiento institucional de las agencias de estudio de PPA y su experiencia en técnicas participativas. Todos los equipos hicieron uso de diversas herramientas de investigación participativa (descritas en mayor detalle en el ejemplo de Tanzania presentado), incluidas discusiones de grupo, entrevistas semiestructuradas, clasificaciones por riqueza/bienestar, clasificación y puntaje por matrices y por preferencias, diagramas de flujo, y clasificación y diagramas de Venn institucionales.

En conjunto, en las PPA participaron más de 1.000 hogares. Todos los equipos de investigación trabajaron con hombres y mujeres por separado. También todos entrevistaron por separado a la gente mayor y dos equipos trabajaron por separado con niños.

---

164 Esta parte se basa en Turk, 2001; World Bank, 1999, 2000, 2001a.

## **Comparación de resultados: PPA y encuesta sobre estándares de vida en Vietnam**

El análisis y síntesis de las PPA se hizo al mismo tiempo que se estaban analizando los datos cuantitativos de la encuesta de hogares obtenidos en la segunda ronda de la Encuesta sobre Estándares de Vida en Vietnam. En las áreas en las que se traslapaban los temas de investigación de la ppa con los de la Encuesta de Estándares de Vida, los resultados en general fueron muy similares, con unas pocas excepciones notables, y sobre todo las PPA y las entrevistas de hogares reforzaban los mismos mensajes. Los datos cuantitativos revelaron fuertes tendencias representativas a nivel nacional, en tanto que los estudios participativos cualitativos ayudaron a encontrar explicaciones para algunas de esas tendencias.

Los hechos descubiertos por los dos métodos difirieron en dos áreas importantes. En primer lugar, mientras que la encuesta de hogares encontró que las familias encabezadas por mujeres salían mejor libradas que las encabezadas por hombres en términos de gasto *per cápita*, en las PPA la posición de los hogares encabezados por mujeres era rutinariamente descrita como pobre y vulnerable. En segundo lugar, el alcance y naturaleza de la pobreza urbana no aparecía como un problema apremiante en la encuesta; sin embargo, en las PPA la pobreza urbana sí figuraba como un asunto de importancia.

Entre otras realidades descubiertas estaban un alto nivel de endeudamiento y creciente carencia de tierra, fuerte demanda de oportunidades económicas fuera del agro, vulnerabilidad debida a problemas súbitos de salud, falta de información sobre decisiones y programas gubernamentales, violencia doméstica, y vulnerabilidad de mujeres y niños dentro de los hogares.

## **Participación del gobierno y establecimiento de credibilidad**

La cantidad de trabajo en colaboración entre el Banco, agencias del gobierno, otros donantes y ONG para la implementación de la PPA llevó a la amplia circulación y uso de los resultados de la encuesta. El gobierno vietnamita se involucró en el proceso a través del Grupo de Trabajo sobre Pobreza, el cual fue iniciado por el Banco y que incluyó los Ministerios de Planeación e Inversión, Trabajo, Agricultura y Desarrollo Rural, y Finanzas, así como también Asuntos Sociales y de Inválidos, Oficina General de Estadística, Comité para Asuntos de Minorías Étnicas y Áreas Montañasas, Unión de Mujeres y Banco del Estado de Vietnam.

Muchos funcionarios gubernamentales se unieron al grupo de trabajo con mucho escepticismo acerca del valor de las PPA, pero los talleres, presentaciones, reuniones con el gobierno local, y conexiones con el proyecto global *Voces de la pobreza* jugaron papeles importantes en fundamentar la credibilidad de la metodología de in-

vestigación y sus resultados. También la preparación de un informe conjunto de PPA estimuló el sentido de propiedad del gobierno con respecto al proceso. Durante el proceso de PPA el Grupo de Trabajo sobre la Pobreza se reunió un día al mes para discutir la metodología y los resultados y revisar borradores iniciales de su evaluación de pobreza. Una vez completados los estudios, el grupo viajó a las cuatro provincias donde se hizo la PPA para realizar talleres de discusión y debate acerca de los resultados de la evaluación.

Los talleres provinciales fueron muy importantes para conseguir apoyo del gobierno local, para despertar interés por los resultados entre los funcionarios locales y para atender a las preguntas y preocupaciones de éstos acerca de la investigación. La participación del Banco Mundial y el Grupo de Trabajo sobre Pobreza fueron especialmente importantes en este aspecto. Reuniones del Banco Mundial con autoridades locales en una etapa temprana del proceso consiguieron despertar conciencia sobre los estudios a nivel local y reforzaron la idea de que donantes y decisores de la política central tomaban en serio la información participativa.

Un taller que evaluó el impacto de las PPA encontró que todas las partes interesadas –comunidades pobres, comunas/barriadas, distritos, provincias, gobierno central, ONG y donantes– experimentaron cambios en su conocimiento, entendimiento y actitudes en muchas áreas, como resultado de los estudios de PPA. Algunos de estos cambios fueron: una mejor comprensión de la naturaleza y causas de la pobreza; mayor compromiso de consulta con los pobres, y de investigación, planeación y seguimiento participativos; mayor disposición a reconocer cuestiones sensibles como la violencia doméstica y la marginación de algunos grupos sociales; e incrementada demanda de mejores servicios y programas sociales y de democracia a nivel de las bases.

### **Estudios adicionales y cambios de política**

Como resultado de las realidades descubiertas por la PPA y del proceso de esta evaluación, están en marcha varios estudios adicionales y cambios de política. Entre ellos:

- Una Revisión del Sector Salud, que está estudiando los elevados costos de la medicina curativa;
- Una Revisión del Gasto Público, que investiga los elevados costos de salud, la consecución de ingresos locales, los altos costos directos de educación para los pobres, y las tarifas y contribuciones voluntarias relacionadas con financiación a nivel de comunas;
- Inclusión de la carencia de acceso de las familias pobres a información sobre derechos legales, así como del “conocimiento de los pobres” como asuntos que se deben abordar en la estrategia del gobierno para reducción de la pobreza;

- Nuevos criterios en algunos distritos de Ciudad Ho Chi Minh para incluir migrantes de vieja data pero no registrados, en las actividades de Erradicación del Hambre y Reducción de la Pobreza de la ciudad;
- Un estudio de limitantes al desarrollo del sector ajeno al agro en Tra Vinh;
- Un estudio de la marginación de minorías étnicas de las áreas montañosas;
- Desarrollo de un enfoque más integrado para enfrentar golpes y desastres de nivel comunitario, en el cual el gobierno ha pedido la participación de agencias donantes.

## PROYECTO DE EVALUACIÓN PARTICIPATIVA DE LA POBREZA EN UGANDA

La idea de emprender una PPA en Uganda surgió durante la consulta del Banco Mundial para su Estrategia de Asistencia a Países en 1998<sup>165</sup>. El gobierno empezó a planear el Proyecto de Evaluación Participativa de la Pobreza en Uganda – UPPAP (Uganda Participatory Poverty Assessment Project) con financiación inicial de DFID, el Banco Mundial y el PNUD. El proyecto fue diseñado como una iniciativa a tres años, cuyos objetivos eran: a) vincular el análisis de pobreza a las decisiones de política, fortaleciendo las capacidades del gobierno (tanto central como distrital) y de las organizaciones de la sociedad civil para la evaluación participativa de la pobreza, y b) enriquecer y verificar la información cuantitativa usada en el seguimiento de la pobreza.

Oxfam convino en ser el socio implementador del proyecto e identificó nueve instituciones de investigación y ONG a las que invitó a unirse al Comité Técnico del UPPAP para llevar a cabo la investigación participativa. En septiembre de 1998 comenzó la primera ronda de evaluaciones en 36 sitios entre rurales y urbanos de nueve distritos piloto. La ubicación del proyecto de PPA dentro del Ministerio de Planeación y Desarrollo Económico (que en 1998 se fusionó con el Ministerio de Finanzas) mantuvo la agenda de pobreza en el primer plano de la política gubernamental y ha sido identificada como un factor clave del éxito de la PPA de Uganda.

## Metodología

Como muestra para la UPPAP se seleccionaron 24 sitios rurales y 12 urbanos en nueve de los distritos con mayores desventajas, con el objeto de captar las múltiples facetas de la pobreza en el país. En cada distrito se escogieron como mínimo una comunidad urbana y hasta tres comunidades rurales. La investigación para la PPA incluyó discusiones en grupos de enfoque, estudios de casos y entrevistas a informantes clave.

---

165 Esta parte se basa en Narayan, 2000; World Bank, 2001b; Robb, 2000.

## Realidades descubiertas

La investigación participativa de la PPA sacó a la luz varios asuntos que antes se habían pasado por alto o que habían recibido insuficiente atención desde la perspectiva de la política. Entre estos asuntos están:

- La importancia de respuestas locales a necesidades locales. En Uganda la pobreza demostraba ser específica por ubicación y por grupo.
- La importancia de los flujos de información. Había un limitado flujo de información sobre políticas del gobierno, tanto entre los distintos niveles de gobierno como entre el gobierno y las comunidades. Los ugandeses en gran medida desconocían sus derechos.
- La importancia de involucrar a las comunidades. Gente de todas las comunidades expresó interés en participar en la formulación de políticas que hubieran de afectar su vida, pero carecía de información, mecanismos y foros para hacerlo.

## Respuestas de política a la PPA

El informe de la primera fase del proyecto reveló cierto número de resultados del proceso de PPA. Las realidades descubiertas en la evaluación se han usado extensamente en el desarrollo de documentos gubernamentales influyentes, incluidos el PEAP revisado en 1999/2000, el anual Documento Marco para el Presupuesto 1999-2000, y el bienal Informe sobre Estado de la Pobreza. El Plan para la Modernización de la Agricultura incluye ahora a los pobres como productores primarios, y contempla intervenciones en las limitantes y prioridades que éstos tienen, para reducir la pobreza. El proceso de elaboración del marco para el gasto a mediano plazo usó las realidades descubiertas por la PPA para revisar programas de inversión pública y gastos sectoriales, y el gobierno asignó recursos adicionales para suministrar agua potable en respuesta a las prioridades de la gente pobre. También en revisiones educativas y del sector salud se han incorporado esas realidades.

La Unidad de Seguimiento y Análisis de la Pobreza publicó su primer Informe bienal sobre Estado de la Pobreza en 1999, el cual presentaba las últimas tendencias y análisis basado en fuentes gubernamentales y no gubernamentales, incluidos resultados de la PPA. Esta unidad también empezó a compilar indicadores que la PPA había revelado como importantes, tales como vulnerabilidad, riesgo y seguridad. Los indicadores de pobreza identificados por los pobres a través de la PPA también se han incluido en encuestas nacionales de hogares, más recientes.

Para responder a necesidades específicas, regionales o locales expresadas en la PPA, se le ha dado flexibilidad a la utilización de auxilios condicionales y de igualación por distritos, y los procedimientos de utilización de auxilios se han modificado en concordancia. El Fondo de Acción contra la Pobreza se ha reorientado para vigilar la

utilización efectiva de auxilios condicionales y su impacto sobre los pobres. Los gobiernos locales, particularmente los nueve distritos socios donde se llevó a cabo el estudio, también han empezado a asumir internamente los principios de evaluación participativa de la pobreza.

A un nivel más general, la PPA despertó conciencia de parte de los políticos y de los servidores civiles acerca de las preocupaciones de los pobres a través de diálogos, documentos instructivos, presentaciones públicas y talleres regionales relacionados con la PPA, así como a través de los medios. Adicionalmente, la PPA llevó a una mejor visión de los obstáculos para los esfuerzos de reducción de la pobreza, a la conciencia de las diferencias en los problemas de una región a otra, y a mayor apertura sobre cuestiones delicadas como la de la corrupción a todos los niveles del gobierno.

La PPA generó interrogantes críticos entre algunas ONG acerca del diseño e implementación de sus propios proyectos. Organizaciones de la sociedad civil también han usado los resultados de la PPA para respaldar su participación en el proceso de revisión del PEAP. Igualmente, institutos de investigación han comenzado a dar particular énfasis a los principios de evaluación participativa de la pobreza en su trabajo.

## Fase 2

Una segunda fase del Proyecto de Evaluación Participativa de la Pobreza en Uganda se propone apoyar la creación de capacidad para la planeación participativa a nivel de distrito. ONG locales que participaron en la primera fase han pedido volver a las mismas comunidades a fin de permitir seguimiento y continuidad en el proceso. Los objetivos principales de esta segunda fase de la PPA serán atender a la necesidad de revisar prioridades; examinar la implementación de los Planes de Acción Comunitaria; ayudar a las comunidades a identificar el mejor canal para el flujo de fondos; y despertar conciencia en las comunidades acerca de la forma de acceder a financiación tanto a través de estructuras gubernamentales como de otras fuentes.

## EVALUACIÓN DE LA POBREZA EN GUATEMALA

La Evaluación de la Pobreza en Guatemala – Guapa (Guatemala Poverty Assessment) está respaldando un programa multianual de soporte técnico para proporcionar una mejor comprensión de las múltiples dimensiones que caracterizan la pobreza y la exclusión, y para identificar implicaciones políticas relacionadas<sup>166</sup>. Operando dentro del marco analítico que se basa en los tres pilares de reducción de la pobreza identi-

---

166 Esta parte se basa Lindert, 2000; Clert y otros, 2001.

ficados en el *Informe Mundial de Desarrollo 2000/2001* –oportunidad, empoderamiento y seguridad– la Guapa usará datos tanto cualitativos como cuantitativos para explorar las múltiples dimensiones de la pobreza. A través de esto se espera que el estudio contribuya al programa de asistencia del Banco Mundial, incluido el desarrollo de la próxima Estrategia de Asistencia a Países, y fomente la creación de capacidad y el desarrollo institucionales en las agencias correspondientes, en procura de una mayor apropiación y sostenibilidad del análisis y los resultados.

### **Recolección de información sobre las múltiples dimensiones de la pobreza**

La Guapa integrará conjuntos de datos tanto cuantitativos como cualitativos, y usará los datos cuantitativos para sacar conclusiones sobre tendencias generales y patrones, y la información cualitativa para entender los procesos que perpetúan la pobreza, la desigualdad y la exclusión. La principal fuente de datos cuantitativos es la Encuesta de Medición de Estándares de Vida – Encovi 2000. La información cualitativa se ha recogido dentro del Estudio Cualitativo de Pobreza y Exclusión para diez pueblos rurales de Encovi cuya población representa a cinco grupos étnicos diferentes. La investigación de las múltiples dimensiones de la pobreza se hará construyendo un análisis básico de pobreza y desigualdad y recogiendo luego información sobre tres componentes principales: oportunidad, empoderamiento y vulnerabilidad.

### ***Análisis básico de pobreza y desigualdad***

La primera fase del análisis de Encovi conllevará la producción de un perfil estándar de pobreza y desigualdad y el análisis de sus determinantes. El perfil de pobreza y desigualdad usará indicadores de pobreza monetarios y sociales no monetarios (salud, educación, infraestructura), y definiciones cualitativas de pobreza basadas en las percepciones de las comunidades. La información de Encovi sobre indicadores monetarios de bienestar se usará para construir un perfil de desigualdad. El análisis de determinantes de pobreza y desigualdad será regresivo multivariado. Este análisis cuantitativo se complementará con información cualitativa sobre las percepciones de las comunidades con respecto a las “causas” de pobreza, prosperidad y desigualdad.

### ***Oportunidad***

Se preparó una serie de documentos de base sobre las diferentes facetas que determinan la oportunidad como una dimensión clave de la pobreza. Los aspectos analizados incluirán estudios de lo siguiente: medios de vida y pobreza; educación y pobreza; salud, desnutrición y pobreza; servicios básicos y pobreza; transporte; protección social, exclusión y vulnerabilidad.

## ***Vulnerabilidad***

El trabajo para comprender la vulnerabilidad y seguridad en el contexto de Guatemala se centrará en muchos factores: El estudio identifica grupos vulnerables clave y construye una tipología de esos grupos, incluyendo sus características, nivel de pobreza y condiciones de vida, y los principales riesgos que enfrentan. Además, se investiga sobre riesgos y golpes, sobre mecanismos informales para mitigar y hacer frente a la situación y sobre el manejo formal de riesgos e intervenciones de protección social.

## ***Empoderamiento***

En relación con el empoderamiento, la Guapa explorará los siguientes tópicos:

- *Percepciones de pobreza y exclusión.* Esto incluye percepciones de exclusión, instituciones, interacciones con funcionarios, y condiciones de vida familiares y comunitarias, cambios en estos aspectos a lo largo del tiempo y prioridades y aspiraciones para el futuro.
- *Capital social.* Entre los asuntos a considerar tenemos: a) construcción de una tipología de las clases y grados de capital social a nivel familiar y comunitario; b) relaciones comunitarias con el “mundo exterior” incluidas otras comunidades e instituciones formales; c) los efectos de otras fuerzas sociales sobre el capital social (por ejemplo conflicto, crisis, etc.); d) la correlación, si es que la hay, entre capital social y pobreza/prosperidad; y e) los usos del capital social.
- *Otros tópicos* incluyen: voz, participación y ciudadanía, y conflicto, crimen, violencia y justicia.

## FUENTES Y DOCUMENTOS DE CONSULTA

- Clert, Carine, Michael Woolcock, Ana-María Ibáñez y Kathy Lindert. 2001. “Social Exclusion and Empowerment in Guatemala: A Quantitative and Qualitative Study”. (Exclusión social y empoderamiento en Guatemala: Estudio cuantitativo y cualitativo). Borrador de documento sobre Marco propuesto y temas de discusión que se está desarrollando dentro del Programa de evaluación de la pobreza en Guatemala. World Bank, Washington, D.C.
- Lindert, Kathy. 2000. “Guatemala: Reducing Poverty and Exclusion. World Bank’s Poverty Assessment Program: 1999-2002”. (Guatemala: Reduciendo la pobreza y la exclusión. Programa de evaluación de la pobreza, del Banco Mundial 1999-2002). Borrador de documento sobre enfoque y conceptos que se está desarrollando dentro del Programa de evaluación de la pobreza en Guatemala. World Bank, Washington, D.C.
- Narayan, Deepa. 1997. “Voices of the Poor: Poverty and Social Capital in Tanzania”. (Voces de la pobreza: Pobreza y capital social en Tanzania). Environmentally and Socially

- Sustainable Development Studies and Monographs Series 20. World Bank, Washington, D.C.
- Narayan, Deepa, Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher y Sarah Koch-Schulte. 2000. *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* (Voces de la Pobreza: ¿Puede alguien escucharnos?) New York: Oxford University Press.
- Norton, Andy, con Bella Bird, Karen Brock, Margaret Kakande y Carrie Turk. 2001. "A Rough Guide to PPAS: Participatory Poverty Assessment, An Introduction to Theory and Practice". (Guía preliminar para Evaluaciones participativas de pobreza – PPA: Evaluaciones participativas de pobreza, Introducción a la teoría y a la práctica). Overseas Development Institute, Londres.
- Robb, Caroline M. 2000. "How the Poor Can Have a Voice in Government Policy". (Cómo pueden los pobres tener voz en la política del gobierno). *Finance & Development* 37 (4): 22-25.
- Turk, Carrie. 2001. "Linking Participatory Poverty Assessments to Policy and Policymaking: Experience from Vietnam". (Vinculación de las evaluaciones participativas de pobreza con la política y la formulación de políticas: Experiencia de Vietnam). Policy Research Working Paper 2526. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- World Bank. 1999. "Vietnam Development Report 2000: Attacking Poverty". (Informe vietnamita de desarrollo 2000: Atacando la pobreza). Report 19914-VN. Poverty Reduction and Economic Management Unit, East Asia and Pacific Region, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Vietnam: Managing Public Resources Better. Public Expenditure Review 2000". Report 21021-VN. Poverty Reduction and Economic Management Network, East Asia and Pacific Region, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2001a. "Case Study 3: Vietnam - Process Document of the Country Experience". (Estudio de Caso 3: Vietnam - Documento del proceso de la experiencia del país). Estudio de caso preparado como parte del Programa de aprendizaje en la acción sobre procesos participativos para estrategias de reducción de la pobreza. Participation Thematic Group, Washington, D.C. Disponible: [www.worldbank.org/participation/web/webfiles/vietnam.htm](http://www.worldbank.org/participation/web/webfiles/vietnam.htm)
- \_\_\_\_\_. 2001b. "Process Document of the Country Experience - The Case of Uganda". (Documento del proceso de la experiencia del país - El caso de Uganda). Estudio de caso preparado como parte del Programa de aprendizaje en la acción sobre procesos participativos para estrategias de reducción de la pobreza. Participation Thematic Group, Washington, D.C. Disponible: [www.worldbank.org/participation/web/webfiles/uganda.htm](http://www.worldbank.org/participation/web/webfiles/uganda.htm)
- \_\_\_\_\_. Próximo a salir. "Guatemala Poverty Assessment". (Evaluación de pobreza en Guatemala). Poverty Reduction and Economic Management Unit and Human Development Sector Management Unit, Latin America and the Caribbean Region, Washington, D.C.

Esta edición se terminó de imprimir en septiembre de 2002.  
Publicado por ALFAOMEGA COLOMBIANA S.A.  
Calle 106A N° 22-56, Bogotá, Colombia.  
E-mail: [sciente@alfaomega.com.co](mailto:sciente@alfaomega.com.co)  
La impresión y encuadernación se realizaron en  
Quebecor World Bogotá.