



COMITÉ PARA EL DESARROLLO
(Comité Ministerial Conjunto
de las
Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo
para la
Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo)



DC/2001-0006
13 de abril de 2001

**ARMONIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS, LOS PROCEDIMIENTOS
Y LAS PRÁCTICAS OPERACIONALES:
EXPERIENCIA HASTA LA FECHA**

Se adjunta, para la reunión del Comité para el Desarrollo del 30 de abril de 2001, un documento titulado “Armonización de las políticas, los procedimientos y las prácticas operacionales: Experiencia hasta la fecha”, preparado por el personal del Banco Mundial. Los ministros quizá deseen referirse a este tema (punto II.D del temario) en sus declaraciones.

REUNIÓN DEL COMITÉ PARA EL DESARROLLO
30 de abril de 2001

ARMONIZACIÓN DE LAS
POLÍTICAS, LOS PROCEDIMIENTOS Y LAS PRÁCTICAS
OPERACIONALES:
EXPERIENCIA HASTA LA FECHA

13 DE ABRIL DE 2001

**ARMONIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS, LOS PROCEDIMIENTOS
Y LAS PRÁCTICAS OPERACIONALES:
EXPERIENCIA HASTA LA FECHA**

ÍNDICE

	Página
I. Introducción.....	1
II. Experiencia hasta la fecha	2
A. Instituciones	3
B. Países.....	5
III. Problemas y desafíos	8
IV. Hacia un programa con un orden de prioridades	9
V. Conclusiones y temas para debate	12

SIGLAS

AEA	Alianza Estratégica con África
BMD	Bancos multilaterales de desarrollo
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CFI	Corporación Financiera Internacional
FMI	Fondo Monetario Internacional
IFI	Institución financiera internacional
NORAD	Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OECO	Organización de Estados del Caribe Oriental
OSDI	Organismo Sueco de Desarrollo Internacional

ARMONIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS, LOS PROCEDIMIENTOS Y LAS PRÁCTICAS OPERACIONALES: EXPERIENCIA HASTA LA FECHA

I. INTRODUCCIÓN

1. Este documento se ha redactado en respuesta al pedido, formulado al Banco Mundial por el Comité para el Desarrollo, de que preparara un informe sobre la marcha de las actividades multilaterales y bilaterales relacionadas con el tema de la armonización¹. Se basa en información bilateral suministrada por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD-OCDE), así como en datos procedentes del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) y de diversos organismos multilaterales, entre ellos varios bancos multilaterales de desarrollo y el Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo.

2. **Asociaciones.** En estos últimos años, los donantes multilaterales y bilaterales han procurado colaborar más estrechamente con los receptores de ayuda en el contexto del Marco Integral de Desarrollo, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y las estrategias de desarrollo sostenible, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). La asociación se ha tratado también en los recientes debates sobre la reforma de las instituciones financieras internacionales. Este renovado interés se ha materializado en la Iniciativa para los países pobres muy endeudados, en estrategias de lucha contra la pobreza y planteamientos sectoriales, así como en memorandos de entendimiento entre el Banco Mundial y algunos bancos regionales de desarrollo².

3. **Mayor conciencia.** El trabajo en asociación multiplica la eficacia de las normas operacionales y requisitos habituales. No obstante, incluso cuando los donantes persiguen objetivos comunes en los mismos países receptores, en muchos casos los procedimientos y políticas operacionales de unos y otros presentan importantes diferencias. Asimismo, como el número de donantes está aumentando (de siete en el decenio de 1960 pasó a 50 en los años noventa), tales diferencias en los requisitos provocan una importante carga administrativa para los receptores, en particular para los pequeños Estados, cuya capacidad administrativa es limitada³. Por ejemplo, un país africano tipo que tiene cada año alrededor de 600 proyectos

¹ A petición de los ministros, colaboramos estrechamente con nuestros asociados multilaterales y bilaterales en la preparación del presente documento, y muchos de ellos aportaron observaciones valiosas. No obstante, los debates sobre estos temas en los distintos foros multilaterales y bilaterales continúan, y las opiniones expresadas en este documento son las del Banco Mundial (véase el Comunicado del Comité para el Desarrollo, de 25 de septiembre de 2000).

² *Memorandum of Understanding for a Strategic and Client-oriented Partnership*, Abidján, 14 de marzo de 2000. Se están negociando memorandos de entendimiento semejantes con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo.

³ Véase *Pequeños Estados: respuesta a los desafíos de la globalización de la economía*; Informe del Grupo de estudio mixto Secretaría del Commonwealth/Banco Mundial sobre los pequeños Estados, disponible en www.worldbank.org/smallstates/ (Latest publications).

financiados mediante asistencia presenta 2.400 informes trimestrales al año a los diferentes organismos de supervisión y recibe más de 1.000 misiones anuales que realizan la evaluación inicial, el seguimiento y la evaluación *ex post* de los proyectos⁴. Los receptores de ayuda también han llamado la atención sobre esta cuestión: entrevistados para estudios de evaluación independientes llevados a cabo por el Departamento de Evaluación de Operaciones y otras entidades, mencionaron que lo que más dificultaba la eficacia de la ayuda externa para el desarrollo eran las políticas y los procedimientos operacionales de los donantes. Por ello se están multiplicando las peticiones de que los donantes armonicen estos procedimientos y políticas operacionales a fin de reducir los costos de transacción de la asistencia para el desarrollo.

4. **Conclusiones.** En el documento se llega a la conclusión de que, si bien los donantes multilaterales y bilaterales han emprendido diversas iniciativas de armonización, los progresos han sido escasos e irregulares. En la Sección II se registran los logros de las actividades de armonización en el plano institucional, nacional y mundial. En lo que se refiere a los distintos organismos, el grupo de los donantes multilaterales y bilaterales cuenta ahora con procesos consagrados para dialogar con los demás donantes acerca de la armonización, pero los progresos sobre el terreno han sido hasta ahora poco significativos. Por lo que respecta a los países, algunos están adoptando planteamientos creativos, pero son muchos más los donantes y beneficiarios que no han demostrado todavía el compromiso y la flexibilidad que requieren esos enfoques. En el plano sistémico, cuando los beneficios de la armonización se pueden multiplicar mediante la adopción de normas de prácticas óptimas o principios comunes debería entablarse un debate significativo sobre los principios y prioridades. En la Sección III se analizan los principales problemas y dificultades que es preciso enfrentar para poder avanzar, desde la fijación de parámetros y la búsqueda de definiciones comunes hasta la elaboración de normas. En la Sección IV se señalan algunos campos en los que es prioritario tomar medidas: tramitación de proyectos, adquisiciones, gestión financiera y evaluaciones ambientales, dado que tienen amplia importancia para el desarrollo y son de gran interés para los debates institucionales, nacionales y mundiales. Estos esfuerzos presuponen, y están comenzando a conseguir, medidas multilaterales y bilaterales coordinadas. Deben contar también con la participación de los beneficiarios. Para ayudar a ello, en la Sección V se extraen conclusiones y se presentan algunos temas para debate, como base para la preparación de un plan de acción con un calendario predeterminado.

II. EXPERIENCIA HASTA LA FECHA

5. En los últimos años, las iniciativas encaminadas exclusivamente a la armonización han aumentado notablemente. Pueden clasificarse en dos categorías generales. En la primera, las políticas y los procedimientos operacionales se coordinan entre las instituciones u organismos y se aplican en todo el mundo. En la segunda categoría, las políticas y los procedimientos operacionales se coordinan en el país para aplicarse a determinadas operaciones.

⁴ Nicolas Van De Walle y Timothy A. Johnston, *Improving Aid to Africa*, Policy Essay No. 21, Consejo de Desarrollo de Ultramar, Washington D.C., 1996; y *Review of Aid Coordination and the Role of the World Bank* Informe No. 19840, Departamento de Evaluación de Operaciones, 28 de octubre de 1999.

A. Instituciones

6. Se han llevado a cabo conversaciones sobre armonización, tanto entre los donantes multilaterales como entre los bilaterales.

1. *Iniciativas multilaterales*

7. En el ámbito multilateral, la labor se ha centrado en avanzar en las cuestiones técnicas en torno a las cuales existe una coincidencia de opiniones y en buscar o incrementar el consenso encaminado a la acción donde no lo había o era necesario fortalecerlo.

8. **Grupos técnicos.** A raíz del informe de 1996 del Grupo de estudio sobre los bancos multilaterales de desarrollo, en el cual se recomendaba que “estos fomentaran la convergencia de políticas, normas, criterios, procesos y prácticas institucionales y operacionales”, los presidentes de estos bancos crearon grupos técnicos de trabajo⁵. En la actualidad existen nueve, varios de los cuales —entre ellos, los que se ocupan de adquisiciones, gestión financiera y cooperación en materia de evaluación— ratificaron la “armonización” como objetivo explícito. Dos de los logros más significativos desde el punto de vista institucional han sido la formulación de prácticas recomendadas para las evaluaciones del sector privado (por parte del Grupo de trabajo sobre cooperación en materia de evaluación) y la preparación de un documento de licitación normalizado para la adquisición de bienes y equipos (por parte del Grupo de trabajo sobre adquisiciones). Los presidentes de los bancos multilaterales de desarrollo han analizado la convergencia de procedimientos en sus reuniones bianuales, especialmente en la más reciente, en febrero de 2001, organizada por el Banco Mundial en la ciudad de Washington. Debido a la importancia creciente del tema, en dicha reunión los presidentes acordaron seguir avanzando con esta tarea y fijaron, como objetivo de corto a mediano plazo, la reducción de los costos de las transacciones para los prestatarios.

9. **Mesa redonda y foro.** Para complementar la labor de los grupos técnicos y fortalecer aún más el consenso en torno a la armonización, el Banco Mundial ha organizado reuniones a las que convocó a interesados en la función normativa de las instituciones. La mesa redonda sobre políticas, estrategias y prácticas operacionales, que se ha reunido en el Banco Mundial, el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo desde su creación en junio de 1999 (y cuya próxima reunión tendrá lugar en el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD)), ha contribuido a dar prominencia al tema documentando sistemáticamente las semejanzas y diferencias de las políticas y los procedimientos operacionales de los miembros, presentando informes sobre los avances en las actividades de armonización de los cuadros directivos superiores de las instituciones participantes y colaborando con el nuevo Grupo de estudio del CAD-OCDE sobre las prácticas de los donantes. En septiembre de 2000, con ocasión de la reunión de los jefes de las instituciones financieras multilaterales celebrada en Praga, el Banco Mundial encabezó un debate sobre la importancia de la armonización de las estrategias,

⁵ Véase *Al servicio de un mundo en evolución: Informe del grupo de estudio sobre los bancos multilaterales de desarrollo*. (DC/96-01), 8 de marzo de 1996. En los grupos de trabajo no participan únicamente los bancos multilaterales de desarrollo; en algunos hay también bancos de desarrollo subregionales. El FMI participa asimismo en varios de ellos, en particular los relacionados con la pobreza, el género, la reforma del sector financiero y la gestión financiera.

prácticas y políticas operacionales, las actividades realizadas hasta el momento y las dificultades que aún es preciso superar. Los directivos de las instituciones financieras multilaterales solicitaron que el programa de la mesa redonda se ampliara. En atención a ese pedido, el 1 de febrero de 2001 el Banco Mundial celebró un foro sobre armonización, en el cual participaron 18 de esas instituciones, así como el presidente del Grupo de estudio del CAD-OCDE sobre las prácticas de los donantes y el Ministerio de Finanzas de Bolivia⁶. En el Foro se llegó a la conclusión de que las actividades de armonización deberían mejorar la capacidad de los receptores para diseñar y llevar a la práctica sus propios procedimientos y políticas operacionales. Los participantes analizaron evaluaciones de las adquisiciones y la gestión financiera realizadas en distintos países, a fin de ilustrar de qué manera estos instrumentos comunes podrían servir como punto de partida para comparar las normas de los países con las de los donantes y para mejorar la capacidad y normas de los países de tal manera que los donantes ya no necesitaran especificar sus propios requisitos. También se señaló que los criterios armonizados sustentados en el fortalecimiento de la capacidad y en las necesidades de los prestatarios podrían resultar beneficiosos para los enfoques sectoriales y facilitarlos.

10. ***Iniciativas orientadas al sector privado.*** Trabajando en forma paralela, en 1999 la Corporación Financiera Internacional (CFI) y otros 34 organismos bilaterales e instituciones financieras internacionales (IFI) orientados al sector privado, incluidos organismos de crédito a la exportación, formaron cuatro subgrupos que se ocupan de la cooperación para los proyectos, las condiciones para el desarrollo del sector privado, las pequeñas y medianas empresas, y las cuestiones ambientales y sociales. El segundo de estos grupos ha creado un sitio seguro en la Web donde las instituciones financieras internacionales pueden compartir información sobre problemas específicos de cada país. El Grupo de trabajo sobre medio ambiente ha “cartografiado” los requisitos de las IFI participantes en materia ambiental y social y ha formulado recomendaciones acerca de la adopción de elementos ambientales mínimos comunes entre las IFI para facilitar inversiones ecológicamente sostenibles del sector privado.

11. ***Consortio de iniciativas de países árabes, islámicos y de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).*** A raíz de una prolongada colaboración, las instituciones de desarrollo de los países árabes, islámicos y de la OPEP han creado un grupo de coordinación, con una pequeña secretaría, que reúne, dos veces al año, a los directores de operaciones de cada organismo, para intercambiar opiniones sobre los medios de mejorar su colaboración y la eficiencia general de las operaciones. El grupo ha logrado establecer pautas comunes voluntarias, basadas en el consenso técnico más amplio posible, en campos que van desde la evaluación inicial de los proyectos hasta la evaluación *ex post*, sobre la base de un amplio consenso técnico. También se ha ocupado en especial de lo que es viable, tomando en cuenta las orientaciones individuales de los organismos. Actualmente, el grupo está tratando de simplificar y normalizar la supervisión y el seguimiento de los proyectos —incluyendo posibles misiones de supervisión

⁶ Los participantes pertenecían a las siguientes instituciones: Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco de Desarrollo de América del Norte, Banco de Desarrollo del Caribe, Banco Europeo de Inversiones, Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Islámico de Desarrollo, Banco Nórdico de Inversiones, Corporación Andina de Fomento, Corporación Interamericana de Inversiones, Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, Fondo Multilateral de Inversiones, Fondo Nórdico de Desarrollo y Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, además del Grupo del Banco Mundial.

conjuntas— para facilitar la combinación de recursos de las instituciones miembros, lo cual les permitiría complementar sus respectivos esfuerzos.

2. *Iniciativas bilaterales*

12. En el plano bilateral, con la creación, en enero de 2001, del Grupo de estudio sobre las prácticas de los donantes el CAD-OCDE inició su labor de armonización entre distintas instituciones. Dicho Grupo decidió centrarse, para comenzar, en tres aspectos del ciclo de los proyectos y los programas: la preparación y otras cuestiones relacionadas con las primeras etapas, como el análisis de los proyectos o programas y la evaluación de los riesgos; la responsabilidad financiera, y la presentación de informes y el seguimiento. El Grupo de estudio tiene previsto publicar documentos de referencia sobre prácticas recomendadas que los miembros del CAD podrían aplicar en forma voluntaria. Los representantes del Grupo de estudio participan en las reuniones de la mesa redonda y viceversa; se han planificado actividades conjuntas, por ejemplo, tareas relacionadas con enfoques sectoriales y con la creación de un sitio común sobre armonización en la Web, a fin de intercambiar información. En otra iniciativa bilateral, después de un taller que tuvo lugar en mayo de 2000, siete donantes encomendaron un estudio sobre a) mecanismos de compromiso y desembolso de fondos; b) informes financieros de los receptores a los donantes, y c) examen de programas y mecanismos de auditoría⁷. Según las conclusiones preliminares —que ahora analizan los donantes— no existen obstáculos insalvables que impidan armonizar estas tres áreas para prácticamente todos los donantes incluidos en el estudio (si bien algunas cuestiones de procedimiento concretas pueden requerir mayor estudio), y los instrumentos de evaluación comunes pueden y deben utilizarse más.

B. Países

13. La colaboración en los países es la piedra de toque de la armonización. Ofrece un contexto real para la aplicación de las políticas y procedimientos operacionales y para materializar los beneficios de su armonización. Las políticas y procedimientos armonizados deben funcionar en el contexto del país en iniciativas como las estrategias de lucha contra la pobreza y los planteamientos sectoriales como condición para lograr un aumento significativo de la eficacia en términos de desarrollo. Por lo general, las iniciativas emprendidas en los países han incluido alguna de las siguientes modalidades: a) mecanismos establecidos por dos donantes ante situaciones específicas de algún país; b) acuerdo entre un grupo de donantes para armonizar políticas y procedimientos escogidos en una determinada operación, o c) actividades destinadas a mejorar la capacidad y normas del país a tal punto que los donantes no tengan necesidad de especificar sus propios requisitos. Hay también otro tipo de iniciativas que se ocupan de tratar de aliviar la carga que la falta de coordinación de la ayuda supone para los pequeños Estados. A continuación se analizan ejemplos de estas iniciativas.

14. *La iniciativa de Utstein.* En el contexto de la labor realizada en el sector de la salud de Tanzania, los ministros de desarrollo de Noruega, el Reino Unido, Alemania y los Países Bajos (conocidos con el nombre de Grupo de Utstein) están a) examinando la posibilidad de armonizar sus requisitos en áreas como la auditoría y las adquisiciones, en donde pueden aceptar de común

⁷ Los siete donantes son Alemania, Dinamarca, Irlanda, Noruega, Países Bajos, Reino Unido y Suecia.

acuerdo normas basadas en el consenso técnico más amplio; b) cooperando en la búsqueda de mecanismos de lucha contra la corrupción y de evaluación de proyectos, programas y políticas, y c) tratando de incrementar la coordinación de sus programas de asistencia técnica. La labor del Grupo incluye estudios sobre financiamiento en común, en uno de los cuales se comprobó que la política de los donantes bilaterales obstruye la participación en esas modalidades de financiamiento más que los procedimientos o prácticas. Esta iniciativa resulta especialmente encomiable por los objetivos de reducción de la pobreza que la motivan, las realidades básicas que la inspiran y el fuerte apoyo político que la sostiene.

15. **Mecanismos de doble representación.** El Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (OSDI) ha celebrado un acuerdo para que el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo (NORAD) lo represente en Malawi y no tener así necesidad de mantener una presencia física en el país⁸. Conforme a este acuerdo, en todas las operaciones conjuntas del NORAD y el OSDI se aplicarán las políticas, los procedimientos y las normas operacionales del NORAD. Éste, por su parte, recurrirá a los servicios de la red, más amplia, de especialistas técnicos del OSDI en la región. Este acuerdo contó con la aprobación del Ministerio de Finanzas de Malawi. En Australia y Nueva Zelanda, en octubre de 2000 los gobiernos encargaron un estudio para determinar las diferencias entre sus métodos y procedimientos de ayuda que podían ocasionar cargas innecesarias para los países insulares del Pacífico y estudiar las posibilidades de reducirlas. En un informe preliminar de enero de 2001 se llegó a la conclusión de que se podría mejorar la armonización en diversos campos; actualmente, los dos gobiernos están analizando las recomendaciones concretas formuladas.

16. **Desarrollo de la capacidad del receptor.** En 1999, el Banco Asiático de Desarrollo emprendió una operación de asistencia técnica con el propósito de mejorar y coordinar las políticas de reasentamiento y los marcos institucionales de siete países asiáticos⁹. Las políticas y los marcos coordinados se aplicarían a todos los proyectos de los países participantes, independientemente de la fuente de financiamiento. Como resultado de la iniciativa, se prepararon planes de reasentamiento que abarcaban las medidas necesarias para mejorar las políticas y los marcos institucionales de los países. También en África se están llevando a cabo actividades de fortalecimiento de la capacidad, organizadas por la Alianza Estratégica con África, una asociación sin fines de lucro creada en 1987 y presidida por el Banco Mundial, que agrupa a donantes e instituciones multilaterales que actúan en África¹⁰. La Alianza Estratégica con África está utilizando los resultados obtenidos en un taller organizado por los Países Bajos sobre armonización entre donantes y ajuste de la gestión financiera y los procedimientos de control en los programas sectoriales¹¹. Entre los trabajos complementarios se han realizado

⁸ La representación puede incluir, por ejemplo, la supervisión de la preparación de proyectos, la celebración de acuerdos oficiales, la supervisión de las tareas de ejecución y el seguimiento.

⁹ Se trata de Bangladesh, China, Filipinas, Indonesia, Nepal, Pakistán y Viet Nam. La participación del Banco Mundial en la operación del BASD ha consistido en revisar los proyectos de los informes y en asistir a los talleres realizados en los distintos países y al taller final llevado a cabo en Manila.

¹⁰ La Alianza Estratégica con África comprende el Banco Mundial, el FMI, Alemania, el Banco Africano de Desarrollo, Bélgica, CAD-OCDE, Canadá, la Comisión Económica para África, Dinamarca, los Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, los Países Bajos, el PNUD, Portugal, el Reino Unido, Suecia, Suiza y la Unión Europea.

¹¹ En el taller, realizado en La Haya en mayo de 2000, tomaron parte el Banco Mundial/Alianza Estratégica para África, el Club del Sahel, el DANIDA, el Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido), el

estudios de factibilidad acerca de la armonización de los desembolsos y las auditorías en los programas sectoriales, y sobre la centralización de asistencia técnica. En enero de 2001, el Grupo de estudio de la Alianza Estratégica con África sobre gestión de las finanzas públicas y rendición de cuentas (presidido por Noruega) se reunió con funcionarios del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) para analizar, entre otros temas, cómo se podrían llevar a cabo evaluaciones compartidas normalizadas y coordinar el apoyo en estos campos. El fortalecimiento institucional para efectuar evaluaciones de impacto ambiental constituye otro ejemplo de desarrollo de la capacidad de los receptores. Ayuda a países como Egipto, Jordania, la Ribera Occidental y Gaza, y Túnez a adquirir instrumentos técnicos y normativos que les permitan aumentar la coherencia de sus sistemas de evaluación ambiental con respecto a las normas internacionales y a las directrices ambientales del Banco Mundial y la Comisión Europea¹². Mientras tanto, en junio de 2000, el gobierno de Senegal puso en primer plano las dimensiones de la armonización relacionadas con gobierno local cuando patrocinó un seminario para funcionarios de autoridades centrales y locales, organismos donantes y expertos técnicos de los sectores profesional y académico¹³. Examinaron los sistemas de adquisición, gestión financiera y desembolso y evaluación *ex post* utilizados en los programas de desarrollo. Las comisiones establecidas formularon recomendaciones detalladas sobre áreas específicas donde la simplificación y la armonización ayudarían a las autoridades locales a gestionar mejor su propio programa de ayuda en el marco de la nueva ley de descentralización de Senegal. Además de estos esfuerzos, el Club del Sahel ha adoptado medidas en África occidental para aumentar la capacidad de los beneficiarios.

17. **Pequeños Estados.** Los pequeños Estados son particularmente vulnerables a lo que el Departamento de Evaluación de Operaciones ha denominado “el bombardeo de ayuda”, porque la capacidad administrativa de su sector público es limitada. En atención a este problema, el Banco Central del Caribe Oriental, el Banco Mundial y algunos organismos donantes han patrocinado encuestas realizadas entre donantes regionales y funcionarios públicos de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS); de ellas se desprende que es mucho lo que se puede hacer para armonizar los procedimientos y las prácticas de los donantes; por ejemplo, simplificar los requisitos que debe reunir la gestión financiera y coordinarlos con los sistemas de cada país. Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas han aceptado que se apliquen en sus territorios programas experimentales organizados con ese fin. En su momento, es posible que las actividades se orienten a armonizar la presentación de informes sobre los progresos físicos en los proyectos en los que participan varios donantes y a crear un calendario electrónico común para que los donantes y los gobiernos de la OECS puedan coordinar mejor las misiones operativas. Esta iniciativa es una respuesta concreta ante el pedido, formulado por el Grupo de estudio mixto Secretaría del Commonwealth/Banco Mundial sobre los pequeños Estados, de que se adoptaran medidas para mejorar la coordinación entre los donantes, a fin de reducir las pesadas cargas que la multiplicidad de exigencias de los diversos donantes imponen a muchos pequeños Estados. La

Ministerio de Relaciones Exteriores de Irlanda, el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos y el OSDI.

¹² Esta actividad cuenta con financiamiento del Fondo de Donaciones para el Desarrollo del Banco Mundial y el apoyo del Programa de asistencia técnica para la protección del medio ambiente en el Mediterráneo. La ejecuta el Centro Internacional para las Tecnologías Ambientales de Túnez, en colaboración con el Environmental Impact Assessment Center de la Universidad de Manchester.

¹³ Workshop on the Simplification and Harmonization of Procurement, Financial Management and Disbursement, and Post-Evaluation Procedures, 21-24 de junio de 2000, Senegal.

iniciativa de Australia y Nueva Zelanda, mencionada más arriba, puede resultar de importancia operacionales para otro grupo de pequeños Estados: los de la región del Pacífico.

III. PROBLEMAS Y DESAFÍOS

18. Como se ha descrito en los párrafos precedentes, ha habido algunos logros concretos en la esfera de la armonización. Muchas de las actividades llevadas a cabo en los países son particularmente notables porque están explícitamente dirigidas a fortalecer la capacidad de los países y a mejorar su identificación con el objetivo de la coordinación. En general, sin embargo, los progresos en el campo de la armonización han sido relativamente limitados, debido, entre otros motivos, a que los problemas que se presentan son muy complejos y su solución requiere una ardua labor. Las diferencias se deben identificar, investigar, documentar y comprender a fondo, todo lo cual insume ingentes recursos. Un paso importante en esta dirección es el compendio preliminar preparado por la mesa redonda de los bancos multilaterales de desarrollo sobre las diferencias y similitudes en las políticas y los procedimientos operacionales de las instituciones participantes. Aún más trascendental es el diseño de documentos normalizados, producto de la labor del grupo de trabajo sobre adquisiciones y los organismos de desarrollo árabes, islámicos y de la OPEP, es un logro todavía más significativo, dados los problemas institucionales y teóricos que deben superar los intentos de armonización.

19. *Contextos institucionales.* Para determinar qué significa la armonización en la práctica es preciso comprender no sólo la forma en que difieren los procedimientos y las prácticas (y sus interpretaciones) entre los asociados en la tarea del desarrollo, sino también las razones por las cuales difieren (incluidos los obstáculos derivados de las políticas), así como establecer qué posibilidades existen de minimizar o eliminar estas diferencias. Los directorios ejecutivos de los organismos multilaterales, los comités ministeriales de algunos organismos bilaterales u otros órganos similares son los encargados de aprobar las políticas y los procedimientos operacionales. Sin embargo, numerosos factores —por ejemplo, las diferencias en las políticas nacionales, los mandatos departamentales, los objetivos de la institución, la cultura interna y las condiciones externas— afectan la forma en que cada organismo establece, interpreta y aplica sus requisitos operacionales, y posteriormente vigila y evalúa su eficacia. En algunas instituciones, las políticas y los procedimientos operacionales se consideran obligatorios, mientras que en otras se emplean criterios más flexibles.

20. *Alcance.* Dadas estas diferencias en las perspectivas institucionales, algunos especialistas en desarrollo adoptan la visión pragmática de que la armonización debería centrarse en lo que es factible en lo inmediato, en lugar de ampliarla a lo que sería deseable. Preferirían que la armonización se limitara a resolver diferencias de procedimiento (por ejemplo, en cuanto a los formularios y los requisitos para presentación de informes), puesto que, en muchos casos, estas diferencias se pueden salvar sin modificar la política obligatoria. En este grupo también se encuentran los especialistas que no consideran apropiado el término “armonización” y preferirían describir el proceso como medidas encaminadas a “la simplificación y la coherencia de los procedimientos”. Otros opinan que son las políticas operacionales las que orientan los procedimientos y prácticas operacionales y que, por lo tanto, no se podrá avanzar mucho en la armonización a menos que se examinen los tres y se estudie, incluso, toda desviación entre las políticas y los procedimientos y prácticas que ellas definen. Asimismo, hay otros especialistas

que preferirían definir la armonización en función de un objetivo explícito en un país —por ejemplo, reducir, para los receptores de ayuda, los costos de las transacciones ocasionados por las diferencias entre los requisitos de los donantes y su complejidad— y luego ocuparse de los factores causales. También subrayan la importancia de fortalecer la capacidad de los receptores para administrar la ayuda antes que tratar de armonizar las políticas, que pueden ser producto de determinados mandatos institucionales.

21. ***Hacia un marco viable.*** Aplicando un criterio pragmático, basado en la experiencia hasta la fecha, se observa que un medio de compaginar estos distintos contextos y planteamientos institucionales es reconocer que la armonización supone varias etapas y que, por el momento, el consenso sobre la actuación es especialmente sólido en lo que se refiere a las primeras fases:

- ***Consultas/Intercambio de información.*** En esta etapa se intercambia y reúne información (por ejemplo, un inventario de políticas, semejanzas y diferencias entre políticas, y prioridades en los programas de trabajo sobre políticas operacionales) y se extraen enseñanzas de la experiencia de los distintos actores. Esta fase brinda a los organismos la oportunidad de identificar problemas de coherencia de las políticas, así como de coordinar, complementar y fomentar las actividades e iniciativas encaminadas a la armonización y un intercambio fecundo sobre ellas.
- ***Convergencia.*** En esta etapa se avanza hacia la coordinación y la coherencia en las exigencias sobre políticas y procedimientos operacionales en temas convenidos. La convergencia puede tratar de alcanzarse en las instituciones, en los países o en cada transacción. Esta fase tiene por objeto reducir los costos de las transacciones para los países miembros y los organismos de desarrollo y aumentar la eficacia de las actividades de desarrollo.
- ***Normas.*** En esta fase, la armonización en el plano de los organismos y de los países sigue principios ampliamente aceptados que tienen en cuenta no sólo los marcos operativos de políticas y procedimientos relativos a los destinatarios de la ayuda sino que guían también los esfuerzos por conseguir mejoras en ese sentido.

Cuando este marco se utiliza para observar las actividades de armonización en curso, se llega a la conclusión de que la mayoría de las iniciativas en este sentido se encuentran en la etapa de consulta e inventario, y de que, para llegar a una convergencia y poder elaborar normas o principios comunes, es necesario reunir un consenso duradero.

IV. HACIA UN PROGRAMA CON UN ORDEN DE PRIORIDADES

22. En principio, la búsqueda de consenso debería centrarse en las prioridades del programa de armonización que presentan interés en todos los niveles, tanto en los organismos y países como en el plano sistémico. En los próximos meses, el Banco Mundial comenzará a examinar con los clientes y socios interesados los elementos de un programa de trabajo con un marco cronológico delimitado en el que se incluirán aspectos analíticos, estratégicos y de ejecución del programa de armonización. En él se incluye una continuación de la labor con los otros bancos multilaterales de desarrollo e instituciones financieras multilaterales en el contexto de los grupos

técnicos de otros foros antes descritos, así como en la preparación de memorandos de entendimiento. Además, el personal del Banco y los miembros del Grupo de estudio del CAD-OCDE están examinando las posibilidades de colaboración, incluido un examen de planteamientos sectoriales y consultas con los receptores de la ayuda, organismos profesionales competentes y la sociedad civil acerca de las prioridades y modalidades de la armonización. Un posible resultado de estas actividades podría ser un consenso de acción en tres áreas: adquisición, gestión financiera y evaluación ambiental, de interés tanto para la armonización basada en los organismos como en los países y que podría ser también una inversión para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de gestión y la arquitectura mundial del desarrollo. Esas posibilidades, que completarían la labor que está realizando el Grupo de estudio del CAD-OCDE acerca de la preparación de proyectos y las cuestiones de gestión, se examinan más adelante.

23. **Adquisiciones.** En la esfera de las adquisiciones, las diferencias entre los donantes van desde los documentos estándar utilizados para determinar si los licitantes, proveedores, contratistas y consultores reúnen los requisitos estipulados, hasta los procedimientos de presentación de informes y de examen de los donantes. Si bien algunas diferencias tienen origen en las políticas, y su eliminación podría presentar dificultades, muchas otras son de procedimiento; en este caso, la armonización es factible. Como se señaló antes, el Grupo de trabajo sobre adquisiciones, de los bancos multilaterales de desarrollo (Integrado por responsables de la decisión en bancos multilaterales de desarrollo) ha aprobado un documento maestro de licitación para la adquisición de bienes y ahora intenta elaborar documentos semejantes para la precalificación de contratistas, selección de consultores y contratación de obras públicas. Además, los responsables de adquisición de los bancos multilaterales de desarrollo han identificado dos prioridades para la acción futura: en primer lugar, la convergencia de las políticas de adquisición, identificando las diferencias entre los donantes con el fin de adoptar progresivamente directrices armonizadas; en segundo lugar, desarrollando la capacidad de los países beneficiarios para que, con el tiempo, se pueda recurrir más a los sistemas de contratación pública de los propios países. Esta segunda prioridad supondrá a) la realización de informes conjuntos de evaluación de la adquisición en los países y/o el intercambio de informes y planes posteriores de acción para la reforma de los sistemas, b) el apoyo conjunto a las reformas de la adquisición pública y d) el establecimiento de un marco conjunto para los préstamos sectoriales, con inclusión de evaluaciones conjuntas de la capacidad realizadas por los organismos de ejecución, un calendario de adquisición común, umbrales comunes para el uso de los procedimientos locales en las transacciones de menor valor y procedimientos comunes para la evaluación *ex post*. El Banco Mundial ha emprendido también un examen de su experiencia en el terreno de la adquisición (y la gestión financiera) en los planteamientos sectoriales, con inclusión de las enseñanzas aprendidas acerca de las áreas normativas y de procedimiento en que el Banco Mundial quizá tenga que dar muestras de mayor flexibilidad. Este programa integrará a todas las partes para aumentar las capacidades de los países y mejorar sus normas de tal manera que, con el tiempo, los donantes ya no tengan necesidad de especificar sus propios requisitos. En realidad, uno de los objetivos del Grupo de trabajo sobre adquisiciones debería ser la definición de normas sobre adquisición que gocen de aceptación general —consultando con la OCDE y la Organización Mundial del Comercio (OMC)— con las cuales se puedan comparar y armonizar las prácticas propias de cada país.

24. **Gestión financiera.** En los programas de ayuda, la gestión financiera, si bien se basa en principios amplios generalmente aceptados, suele responder a los requisitos administrativos (y, en ocasiones, jurídicos) de cada donante en relación con los formatos, las modalidades y la necesidad de asignar las transacciones a fuentes de financiamiento específicas. Cumplir esos requisitos tan dispares resulta costoso para los prestatarios, en especial para los que más dependen de la asistencia para el desarrollo y suelen tener menor capacidad. En muchos casos, sólo pueden atender los pedidos de los donantes poniendo en marcha sistemas paralelos de desembolso, contabilidad, presentación de informes y auditoría, que contribuyen muy poco a crear una capacidad sostenible en materia de gestión financiera e, incluso, pueden debilitarla. El empleo de normas aceptadas internacionalmente en temas tales como los plazos, el contenido y la estructura de los informes financieros de los proyectos podría aliviar estas cargas para los clientes. Al igual que en las adquisiciones, algunos donantes están interesados en estudiar la posibilidad de utilizar evaluaciones conjuntas de los países a fin de analizar los mecanismos de responsabilidad financiera en los países clientes, así como las prácticas de los donantes, y a facilitar el diseño de programas de fortalecimiento de la capacidad, bien coordinados y eficaces. Mientras tanto, el Banco Mundial está respaldando la labor de las principales organizaciones normativas en la esfera de la gestión financiera: la Federación Internacional de Contables, que publica normas de auditoría para el sector privado y normas contables para el sector público; la Comisión de Normas Internacionales de Contabilidad, que se ocupa de las normas contables para el sector privado, y la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, que establece normas de auditoría para el sector público. En el sector público, las normas contables no están tan avanzadas como en el sector privado, y es preciso trabajar más para lograr que el sector público las asuma como propias y para promover su aplicación universal, especialmente donde la capacidad es escasa. Las actividades de armonización en curso podrían tratar estas cuestiones como parte del programa de consolidación de la arquitectura internacional del desarrollo. Al mismo tiempo que continuará su labor con otros BMD en estas esferas, el Banco colaborará ahora estrechamente con el nuevo Grupo de estudio del CAD-OCDE sobre las prácticas de los donantes y, a petición de dicho Grupo, ha aceptado ya desempeñar un papel primordial en el subgrupo sobre gestión financiera.

25. **Evaluaciones ambientales.** Otro ámbito en el que se podrían elaborar normas mundiales sobre prácticas recomendadas es el de las evaluaciones ambientales. La cooperación en la esfera ambiental entre los bancos multilaterales de desarrollo se inició a fines de los años setenta. A principios del decenio de 1980, el CAD-OCDE comenzó a celebrar reuniones de donantes bilaterales y, posteriormente, prestó apoyo para la celebración conjunta de conferencias destinadas a intercambiar experiencias. El personal especializado en temas ambientales ha pasado de una institución a la otra, lo que ha permitido un fecundo intercambio entre las instituciones participantes. Como resultado, se ha creado una sólida red de personal especializado en el tema y un acervo de experiencia práctica en las operaciones de evaluación ambiental. También existen numerosas semejanzas en las políticas y los procedimientos de evaluación ambiental. Las diferencias más importantes se presentan en relación con los procedimientos específicos impuestos para las consultas al público y la divulgación: si se da a conocer la evaluación completa, cuándo y dónde; y cuándo, cómo y con qué frecuencia se consulta a los grupos afectados. En estas circunstancias, se podrían elaborar normas comunes sobre técnicas y procedimientos recomendados para realizar evaluaciones ambientales. El Grupo de trabajo sobre medio ambiente —organizado por las instituciones financieras internacionales—

y el CAD-OCDE podrían colaborar y emprender juntos esta tarea, consultando a representantes de los países receptores.

V. CONCLUSIONES Y TEMAS PARA DEBATE

26. A medida que aumenta la complejidad del sistema de desarrollo, la labor para armonizar las políticas y procedimientos de los donantes resulta cada vez más importante para reducir los costos de los prestarios y para aumentar sus capacidades. No obstante, aunque se han puesto en marcha muchas iniciativas, el avance hacia la armonización ha sido relativamente limitado. Así pues, hay posibilidades de intensificar la acción en todos los niveles: entre los organismos, dentro de los países y en todo el sistema de desarrollo. Este procedimiento debería estar basado en la participación y tendría que contar como base con estudios analíticos oportunos y un apoyo político constante. Tanto los donantes como los receptores deberían estar preparados a hacer concesiones mutuas, con el fin de llegar a normas adecuadas y eficaces o principios comunes: no se trata de aceptar los requisitos de una institución a expensas de las demás. *¿Están de acuerdo los ministros con este planteamiento, en que los donantes y receptores examinarían conjuntamente las posibilidades de convergencia de los procedimientos en los distintos organismos y en los programas de los países, y de establecimiento de normas óptimas ampliamente aceptadas para orientar esos esfuerzos? ¿Deberían incluirse —entre las áreas prioritarias de acción conjunta para la elaboración de normas sobre prácticas recomendadas— la adquisición, la gestión financiera y las evaluaciones ambientales? ¿Qué orientación podrían ofrecer los ministros sobre la labor que debería desempeñar el Banco Mundial tanto en la armonización de sus propias políticas y procedimientos como en el respaldo del programa de armonización dentro de la comunidad del desarrollo?*