

**Rendición de cuentas y participación en el diseño de proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo:
De la retórica a las acciones**

Noviembre de 2008

**Wellington Almeida
Kari Hamerschlag
Fabien LeFrancois
Vince McElhinny (Bank Information Center)**

**Bank Information Center
1100 H. St., NW
Suite 650
Washington DC 20005
(202) 624 0624
www.bicusa.org**

CARE International UK comisionó la investigación y redacción del presente manual. No obstante, las opiniones en él presentadas son exclusivamente las del Bank Information Center y no deberán atribuirse de manera alguna a CARE International UK, a su personal o a CARE International en general.



CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	v
1.0 Introducción	1
2.0 Metodología	1
3.0 Discurso de las IFI sobre rendición de cuentas y participación	9
3.1 RENDICIÓN DE CUENTAS Y PARTICIPACIÓN DEL BANCO MUNDIAL	10
4.0 Análisis de la práctica real del Banco Mundial y del BID en el diseño de proyectos	17
4.1 CONSULTAS CON E INVOLUCRAMIENTO DE LOS GRUPOS INTERESADOS EN EL DISEÑO DEL PROYECTO	17
4.2 OBJETIVOS DEL PROYECTO QUE INCORPORAN LA PARTICIPACIÓN Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS	24
4.3 PROGRAMA DE DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	32
4.4 MECANISMOS TRANSPARENTES E INCLUSIVOS PARA LA TOMA DE DECISIONES	39
4.5 SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	50
5.0 Conclusiones y recomendaciones	54
5.1 DIFERENCIAS ENTRE EL BID Y EL BANCO MUNDIAL	54
5.2 DIFERENCIAS CLARAS ENTRE LOS SECTORES	54
5.3 PRÉSTAMOS PARA LA POLÍTICA DE REFORMA AL SECTOR SOCIAL	55
5.4 SECTOR DEL AGUA	56
5.5 SECTOR DE SALUD Y EDUCACIÓN	57
Anexo 1: Bibliografía	62
Anexo 2: Lista de proyectos revisados	66
Anexo 3: Preguntas para la revisión de los proyectos en cuanto a Participación y Responsabilidad en proyectos de las IFI	68
Anexo 4: Lista de entrevistas	69
Anexo 6: Tabla de proyectos de las IFI que calificaron como prácticas buenas, estándar o malas en cuanto a responsabilidad	70

Lista de Tablas

Tabla 1. Indicadores de clasificación – Práctica buena/estándar y mala práctica en cuanto a rendición de cuentas y participación	8
Tabla 2. Calificación del proyecto en rendición de cuentas en el tema de Consultas... ..	23
Tabla 3. Calificación del proyecto en cuanto a objetivos claramente definidos para la rendición de cuentas.....	30
Tabla 4. Calificación del proyecto en rendición de cuentas sobre comunicación y divulgación de información	38
Tabla 5. Clasificación del proyecto en rendición de cuentas – Mecanismos transparentes para una toma de decisiones inclusiva.....	49
Tabla 6. Clasificación de proyecto en rendición de cuentas - Seguimiento y evaluación	53

Lista of Figuras

Figura 1 Triángulo de la Rendición de cuentas.....	2
Figura 2 Marco de las Relaciones de Rendición de cuentas del Banco Mundial.....	4

Lista de Recuadros

Recuadro 1 – Proyecto de Desarrollo impulsado por la comunidad de Haití – Construyendo un sistema de rendición de cuentas amplio y perdurable para la sociedad.....	25
Recuadro 2. Proyecto integral de Asistencia a la Niñez en Nicaragua – Empoderamiento sin participación.....	31
Recuadro 3 - Préstamo de Políticas de Desarrollo para Mejorar los Resultados y la Rendición de cuentas – Perú (REACT).....	36
Recuadro 4 - Programa para la Inversión del Agua Rural de Guatemala: Mejor Práctica para el negocio como es costumbre.....	46

Siglas

APL	Préstamos para Programas (BM)
BIC	Bank Information Center
CASCs	Comités de Asesoría de la Sociedad Civil
CBO	Organizaciones Basadas en la Comunidad
CDD	Desarrollo Impulsado por la Comunidad
COPRODEP	Consejos Participativos para el Desarrollo De Proyectos (Haiti)
COIAB	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
DFGG	Demanda de una Buena Gestión (WB)
DPL	Préstamo para Política de Desarrollo
EIA	Evaluación del Impacto Ambiental
IBRD	Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo
IADB	Banco Interamericano de Desarrollo
IEG	Grupo Independiente de Evaluación (WB)
IFIs	Instituciones Financieras Internacionales
IMF	Fondo Monetario Internacional
LAC	Países de América Latina
M&E	Seguimiento y Evaluación
NGOs	Organizaciones No Gubernamentales
OCB	Organizaciones Comunitarias
OP	Política Operativa
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión (BID)
PAD	Documento de Evaluación de un Proyecto (WB)
PAININ	Proyecto de Asistencia Global a la Niñez
PBM	Seguimiento al Presupuesto Participativo
PBL	Préstamos para Proyectos
PGD	Documento del Programa (WB)
PID	Documento de Información del Proyecto (WB)
POD	Documento de Operación del Proyecto (IDB)
PRONADE	Programa Nacional de Autoadministración para el Desarrollo de la Educación (Guatemala)
PRONASAR	Proyecto Nacional de Suministro de Agua y Saneamiento Rural - Perú
REACT	Préstamo de políticas de desarrollo para mejorar los resultados y la rendición de cuentas - Perú
SAPRI	Iniciativa para la Revisión Participativa del Ajuste Estructural
TL	Líder de Equipo – Banco Interamericano de Desarrollo
TM	Administrador de Estudio – Banco Mundial
WB	Banco Mundial (BM)
WRRP	Programa de Reforma para los Recursos del Agua
WSP	Programa de Agua y Saneamiento
WSS	Suministro de Agua y Saneamiento

Resumen Ejecutivo

Este estudio examina la medida en que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) incorporan sus ideales y políticas, que aparentemente promueven la participación y la rendición de cuentas, en el diseño de sus proyectos. El análisis pretendió destacar las buenas prácticas y las deficiencias en el diseño de proyectos por medio de la revisión de documentos oficiales de estos Bancos sobre 25 proyectos en Centro y Sudamérica. Usando como base los propios documentos oficiales de estas instituciones financieras internacionales, este estudio tiene como meta comprender cómo pone en funcionamiento el Banco Mundial su “triángulo de rendición de cuentas” y la manera en que el BID implementa su “*Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del BID*” del año 2004, para formular y diseñar sus propios proyectos.

En la muestra del estudio se incluyeron 25 proyectos de 9 países que cubren siete sectores: salud, educación, agua y saneamiento, descentralización, desarrollo rural, programas de transferencia de fondos y reformas en el sector social. La metodología consistió en un análisis exhaustivo de documentos de los proyectos en la fase de diseño (documentos de préstamo, de evaluación del proyecto) con el fin de identificar si se habían integrado elementos clave de rendición de cuentas y participación de la comunidad y cómo se habían integrado. Específicamente, analizamos si los proyectos incluían las siguientes cinco prácticas que son cruciales para fomentar una mayor participación y rendición de cuentas en proyectos del Banco y la manera en que se incluían: a) consulta a los grupos interesados sobre el diseño del proyecto; b) objetivos del proyecto que incorporen explícitamente la participación y rendición de cuentas; c) información efectiva dentro un programa de difusión y comunicaciones; d) el establecimiento de procesos o mecanismos transparentes e inclusivos para la toma de decisiones durante la implementación del proyecto; y e) un sistema de seguimiento y evaluación que incorpore indicadores de gestión y gobernabilidad, participación, empoderamiento así como un ciclo de retroalimentación de la comunidad. Cada proyecto se clasificó según hubiera obtenido una calificación buena, estándar-medio o mala en cada una de estas cinco áreas¹.

En general, la evaluación reveló una mayoría de proyectos estándar-medios y un igual número de proyectos que clasificaron en la categoría tanto de malas como de buenas prácticas. Los resultados del estudio señalan una marcada diferencia entre los dos bancos: el Banco Mundial mostró una mucha mejor trayectoria en referencia a convertir la retórica en práctica. En particular, en la categoría de buenas prácticas predominaron los proyectos sobre desarrollo rural que se basan en el modelo de desarrollo impulsado por la comunidad. Fue sorprendente que varios préstamos para políticas del sector social incluyeran los elementos clave de participación y rendición de cuentas, lo que revela avances por parte de ambos bancos en este sentido. Los proyectos que incorporaron pocos o nulos mecanismos de participación y rendición de cuentas incluyeron descentralización y préstamos para el sector salud y agua. Cuatro proyectos del BID obtuvieron una calificación baja en cada una de las cinco categorías en la práctica.

Sorprendentemente, de los proyectos documentados, pocos presentaban referencias claras y detalladas acerca de un proceso global de consulta con las comunidades afectadas en lo concerniente al diseño e implementación del proyecto, aun cuando esto es promocionado por

¹ Ver la Tabla 1 en la sección sobre metodología.

ambos bancos como una práctica estándar. Once proyectos, especialmente los del sector de agua y saneamiento presentaban un enfoque limitado y ocho proyectos (7 del BID) no mencionaban haber hecho ninguna consulta anterior.

De las cinco áreas que revisamos, una tercera parte tenía objetivos del proyecto que incorporaban explícitamente la participación y rendición de cuentas. Esta fue la categoría de práctica más alta. En tres de estos casos, los objetivos del proyecto incluían un control mayor y directo de la comunidad sobre los recursos. Todos estos proyectos eran de desarrollo rural que se basan en un modelo de desarrollo impulsado por la comunidad. Por lo menos cuatro proyectos sobre desarrollo rural y reformas al sector social incorporaron metas de rendición de cuentas vertical más amplias.

En general, nuestro análisis de datos encontró que si las metas de participación y rendición de cuentas se estipulan claramente desde un principio, existe mucha mayor posibilidad de que el programa de comunicaciones y extensión, los mecanismos de toma de decisiones y los sistemas de seguimiento y evaluación apoyen a estas metas. En los proyectos en que la participación y la rendición de cuentas no son parte explícita de las metas y objetivos del proyecto o programa, es mucho menos probable que estos aspectos se reflejen adecuadamente en la matriz de políticas, en activadores de fases subsecuentes (en el caso de préstamos para programas y préstamos para proyectos) o en el marco de seguimiento y evaluación. Sólo en dos casos, los proyectos que no tenían objetivos explícitos sobre participación y rendición de cuentas, incluyeron de hecho, mecanismos de rendición de cuentas y un marco efectivo de seguimiento y evaluación.

Para garantizar la rendición de cuentas en un proyecto, es crucial contar con una extensión sólida y en marcha, así como con un programa culturalmente adecuado que incluya difusión de la información y comunicaciones para informar plenamente a las comunidades afectadas acerca de los elementos clave del programa a lo largo del ciclo de los proyectos. Una práctica afín es un sólido programa de desarrollo de capacidades para funcionarios del gobierno y comunidades de grupos interesados en cuanto a sus derechos, oportunidades y formas de participar en el proyecto. A pesar de su importancia para garantizar la rendición de cuentas, el aspecto más débil del diseño de programas en los proyectos de los Bancos son la comunicación y la difusión de información. Sólo tres proyectos del Banco Mundial y uno del BID contaron con un programa sólido de difusión de la información diseñado con el propósito de garantizar una participación efectiva de los grupos interesados. En varios proyectos del sector salud, hubo componentes específicos de comunicación y/o difusión de información, que fueron diseñados para dar información sobre la forma de hacer un mejor uso de los servicios de salud o de mejorar la salud de las madres. Sin embargo, ese componente de difusión no incluía información relacionada con el proyecto que permitiera que las comunidades hicieran responsables de resultados específicos a las autoridades de salud o a las mismas instituciones financieras internacionales. Asimismo, se llevaron cabo foros de información para informar a las comunidades e inspirar la demanda de proyectos para agua y saneamiento (debido al enfoque impulsado por la demanda), pero con frecuencia se basaron en un modelo predeterminado, aunque controvertido, de recuperación total de costos y sin un enfoque explícito sobre rendición de cuentas, particularmente sobre una rendición de cuentas vertical.

Es fundamental para lograr mayor rendición de cuentas, empoderamiento y una buena gestión, que se establezcan procesos y vehículos abiertos, transparentes e inclusivos de toma de

decisiones para que las comunidades locales hagan responsables a los organismos del gobierno y/o proveedores de servicios y que se apeguen a las “reglas” para alcanzar las metas estipuladas en el proyecto. Siete de los veinticinco proyectos incluyeron diversos tipos de mecanismos a nivel local para garantizar procesos abiertos y transparentes de toma de decisiones (que se concentraban principalmente en una rendición de cuentas horizontal). Se trató principalmente de **proyectos** de desarrollo local o rural que pretendían fortalecer a los consejos de proyectos y los préstamos de política de reforma del sector social que proveyeran incentivos para una mayor transparencia en el presupuesto y los resultados. Sin embargo, sólo unos cuantos contaban con mecanismos específicos que permitían a las comunidades hacer responsables a los organismos gubernamentales o a los proveedores de servicios para que realmente se apegaran a las reglas o que logran los resultados que se describían en el proyecto (rendición de cuentas vertical). En cierto modo, los procesos de seguimiento y evaluación desempeñaron parcialmente esa función a mediano plazo, pero estos sólo se presentaron en algunos proyectos.

Otro elemento clave para garantizar una rendición de cuentas del proyecto es contar con un sistema de seguimiento y evaluación que incluya participación mensurable, empoderamiento e indicadores de rendición de cuentas, un mecanismo de retroalimentación a mediano plazo sobre los grupos interesados y un proceso de evaluación final, así como un ciclo de retroalimentación que incluya a los grupos interesados. Sólo siete de los proyectos, incluidos los de desarrollo rural, contaban con un sistema sólido de seguimiento y evaluación. Doce de los proyectos contaban con un marco estándar para evaluar los logros de los objetivos del proyecto, pero no incluían retroalimentación de la comunidad, ni participación específica o indicadores de empoderamiento. Seis proyectos, todos financiados por el BID, tenían un marco de seguimiento y evaluación muy deficiente o ineficaz.

Las conclusiones del informe se pueden sintetizar de la siguiente manera.

1. Las instituciones financieras internacionales se han quedado cortas al correlacionar el diseño del proyecto con el discurso cuando se trata de promover una cultura de rendición de cuentas a través de los préstamos para sus propios proyectos. Sólo 2 proyectos lograron calificación de buena práctica en cada una de las categorías de rendición de cuentas y otros 2 proyectos lo lograron en 4 de las 5 categorías. El 77% de los proyectos del BID y el 33% de los del Banco Mundial obtuvieron una calificación de mala práctica en una o más de las categorías de rendición de cuentas. En cada una de las 5 áreas, 4 de los proyectos obtuvieron mala calificación.
2. Menos de la mitad de los proyectos revisados se calificaron como “buena” práctica en una o más de las categorías establecidas para demostrar rendición de cuentas y participación en el diseño del proyecto. Un número igual de proyectos se calificaron como mala práctica en por lo menos una de las categorías; y cuatro de éstos obtuvieron mala práctica en las cinco categorías.
3. Sobresalen dos sectores en cuanto a ejemplos de “buenas” prácticas: el desarrollo rural y local, particularmente los que dependieron del enfoque del desarrollo impulsado por la comunidad (CDD por sus siglas en inglés). De manera desproporcionada, tres sectores obtuvieron malas prácticas en rendición de cuentas: agua, salud y reforma al sector social.
4. En cuanto a correlacionar las aspiraciones retóricas con la práctica real, el Banco Mundial

tiene un desempeño considerablemente mejor que el BID. De los 13 proyectos del BID y 12 del BM que se revisaron, los del Banco Mundial calificaron más sistemáticamente en la categoría de buena práctica, mientras que los del BID calificaron más sistemáticamente en la categoría de mala práctica. Sólo 4 préstamos del BID se calificaron como proyectos con “buena” práctica en por lo menos una categoría, mientras que los 9 proyectos del BM obtuvieron calificaciones de buena práctica en por lo menos una categoría. El BID dominó en la categoría de malas prácticas puesto que 10 proyectos mostraron “malas prácticas” en por lo menos una categoría. Esta discrepancia se puede explicar debido a que el proceso de control de calidad interna del Banco Mundial es mucho más riguroso e independiente.

5. Los préstamos para ajuste de políticas (que actualmente se denominan préstamos para proyectos o préstamos para políticas de desarrollo) históricamente se han basado en muy poca participación de la sociedad civil o de los mecanismos locales de rendición de cuentas. El préstamo REACT del Banco Mundial para Perú y el programa del BID de Apoyo a la Política Social de El Salvador sugieren un cambio con ese legado al introducir algunos incentivos importantes de transparencia, participación de los grupos interesados y la rendición de cuentas de los proveedores de servicios públicos. Aun cuando gran parte de las evidencias sólo se verán en la implementación de los préstamos a largo plazo, dichos préstamos proveen buenos ejemplos dando la posibilidad de repetir los mecanismos locales de rendición de cuentas para futuros préstamos de ajuste.
6. En general, los proyectos de las IFIs experimentaron con una gama bastante estrecha de mecanismos de rendición de cuentas a pesar de la larga lista de opciones de donde escoger. Los mecanismos preferidos de rendición de cuentas se concentraron más en formar organizaciones locales aisladas de grupos interesados con una mayor pero limitada participación y control en el diseño del proyecto, ejecución y supervisión. Los mecanismos más innovadores, como el control de pagos a los proveedores de servicios, mecanismos independientes de recurso, campañas continuas de publicidad y encuestas sobre satisfacción del consumidor con retroalimentación directa sobre el desempeño del proyecto, fueron más bien la excepción a la regla.
7. Se dio un desproporcionado interés a la “rendición de cuentas horizontal” o a mejorar la supervisión de colegas a proveedores de servicios dentro de un concepto más o menos limitado de “círculo interno de responsabilidad”. Se dedicó mucho menos financiamiento e importancia conceptual a forjar una rendición de cuentas vertical (círculo externo) que podría incluir el fortalecimiento de organizaciones globales, coaliciones defensoras o unidades de negociación colectiva, todo orientado a influir en la supervisión reguladora y financiera inicial.
8. No incorporar una difusión de información que sea efectiva e inclusiva como herramienta de empoderamiento muestra una de las incongruencias más flagrantes entre la retórica y la práctica de las instituciones financieras internacionales. Las evidencias muestran que sólo 4 de los 25 proyectos que se revisaron (tan sólo el 16%) incluían componentes sustanciales de difusión de información. En pocas palabras, existe un desglose casi total de la estructura de la rendición de cuentas cuando se trata de acceder a información sobre metas, reglas y resultados esperados de un proyecto.
9. El fortalecimiento de capacidad tanto de la sociedad civil como de los funcionarios del gobierno con frecuencia se ignora como requisito en la rendición de cuentas tanto en términos financieros como conceptuales. En nuestra evaluación encontramos que en

algunos proyectos a menudo se ignora por completo la falta de atención a la necesidad de desarrollar la capacidad institucional tanto de la sociedad civil como de los funcionarios del gobierno para ejecutar los nuevos mecanismos de rendición de cuentas; por consiguiente, esto reduce la posibilidad de lograr una implementación efectiva. Esto es particularmente problemático cuando los compromisos iniciales a un enfoque de empoderamiento en el diseño del proyecto se enfrentan a resistencia burocrática por parte de las unidades y los gobiernos solicitantes.

10. A pesar de que hay un contexto regional con el más alto nivel de desigualdad en el mundo, demasiados proyectos carecen de un análisis de estructura de poder adecuado para proteger las inversiones ante la captura política. Los mapas de pobreza a menudo se combinan con el análisis de estructura de poder, pero se quedan cortos a menos que se identifiquen grupos vulnerables (de mujeres, de indígenas) para un análisis más cuidadoso. Sólo unos cuantos proyectos incluían un enfoque con base en los derechos para un empoderamiento.
11. Una deficiencia estructural en la mayoría de los préstamos fue la falta de atención a desarrollar la capacidad de los pobres para responsabilizar al estado, a los donantes de instituciones financieras internacionales o a figuras internacionales (como los representantes corporativos de un proveedor de servicios transnacional).

Cabe hacer notar que aun las innovaciones del mejor diseño de proyecto no garantizan una implementación efectiva, como se muestra en diversos proyectos. CARE debe validar las observaciones de los análisis de datos mediante el seguimiento directo de la implementación de préstamos a las IFI en el transcurso del tiempo.

Recomendaciones:

1. El Banco Mundial y el BID deben reproducir y aumentar la gama de “buenas” prácticas de rendición de cuentas de manera más sistemática en sus proyectos. Los consejos consultivos sobre proyectos, encuestas a los grupos interesados, presupuestos participativos, mecanismos de recurso, inversiones sólidas y oportunas en fortalecimiento de capacidad, herramientas de comunicación ajenas a Internet, referendos, entre otros mecanismos de rendición de cuentas, deberían convertirse en norma. Muchos de estos principios de rendición de cuentas y participación están incorporados al enfoque del Desarrollo Impulsado por la Comunidad (CDD por sus siglas en inglés) y deberían constituir la base del diseño estándar de proyecto de las IFI más que ser la excepción.
2. De las cinco dimensiones de rendición de cuentas en nuestro marco de investigación, en el área de difusión de información a las comunidades afectadas se requiere **una** de las rectificaciones más urgentes. Las IFI, particularmente el BID, no generan una cultura de transparencia a través de sus proyectos. En cada proyecto se requiere un componente de difusión de información mucho más proactivo, creativo y coordinado.
3. **Prestar mayor atención a la rendición de cuentas vertical** y al empoderamiento de participantes de los proyectos para que hagan que los financiadores y gobiernos solicitantes se responsabilicen ante los compromisos. En este sentido, se necesita pensar más en el uso de estrategias legislativas y legales de organización de políticas, medios de comunicación, así como

la manera de unir los fondos locales de capital creados en la sociedad para que actúen de manera colectiva y se garantice la sustentabilidad. Más allá del apoyo financiero y técnico, ¿cuál es el papel de las instituciones financieras internacionales y de la comunidad internacional en general (tribunales, la opinión pública, redes transnacionales) para facilitar experimentos de rendición de cuentas local?

4. El BM y el BID deben **reforzar y aumentar el fortalecimiento de capacidades de los grupos interesados y de las instituciones de ejecución** como preámbulo para procesos fundamentales de inversión a fin de garantizar los resultados de la rendición de cuentas. La descentralización de la prestación de servicios sobre la que se basa en América Latina gran parte de la retórica del sector social de las IFI (o sus alternativas) no es inmediata. A menudo fomentar la rendición de cuentas y participación requiere de inversión. En las IFI se necesita un uso más creativo de los fondos fiduciarios y otros instrumentos financieros no reembolsables para invertir la secuencia típica del financiamiento de proyectos en donde el ladrillo y el mortero primero reciben financiamiento y la capacitación viene al último. De manera oportuna, se pueden reforzar y salvaguardar importantes componentes de fortalecimiento de capacidad en todos los proyectos como pre-requisito para la iniciación de otros componentes.

5. **Reforzar el derecho de las comunidades a promulgar sanciones.** Lo novedoso de establecer experimentos de rendición de cuentas y la susceptibilidad de los funcionarios públicos a quienes se pide que justifiquen sus acciones y decisiones es sólo el principio de establecer el vínculo entre la rendición de cuentas y el desarrollo efectivo. Deben reconocerse sanciones e incentivos dentro de los mecanismos locales de rendición de cuentas para asegurarse de que funcionen. La rendición de cuentas del trabajo requiere reglas y procedimientos transparentes y claros que lleven a posibles acciones contra dichos actores que no cumplen con sus deberes de acuerdo con los estándares.

6. **Mejorar el seguimiento y la evaluación de componentes específicos de rendición de cuentas** y ciclos de retroalimentación de la comunidad dentro del proyecto para superar una mayor distancia en la rendición de cuentas de los resultados. Los efectos de los experimentos locales de rendición de cuentas necesitan medirse de manera mucho más precisa; se requieren más ciclos de retroalimentación de información para garantizar que las comunidades puedan responsabilizar de los resultados a los proveedores de servicios y a los organismos de gobierno. Las medidas cualitativas que se derivan de encuestas de actitud requieren un enfoque de períodos de tiempo para que sean indicadores importantes del cambio percibido. Más allá de esto, debe darse más atención a la consulta recurrente con los grupos interesados para identificar y definir los indicadores de desempeño, el establecimiento de puntos de partida y la evaluación de los logros. Uno de los indicadores más importantes de la seriedad del Seguimiento y la Evaluación son los ciclos de retroalimentación transparente que garanticen tanto la aportación de los grupos interesados a los mecanismos de toma de decisiones de los proyectos, como información a la comunidad respecto a los resultados de los proyectos.

7. **Mejorar la orientación de políticas y administración interna y revisar los procesos en el BID y en el Banco Mundial** con el fin de garantizar que se incluya cada uno de los elementos clave de participación y rendición de cuentas en los proyectos que pasan a la Junta de Directores para ser aprobados. Aun cuando incorporar estos elementos en el diseño del proyecto no es

garantía de que se implemente realmente, un buen diseño del proyecto es un prerrequisito necesario para la implementación efectiva en este sentido. Actualmente, a ambos bancos les hacen falta requisitos obligatorios de participación y rendición de cuentas ya que se deja demasiado a discreción del personal del banco respecto a qué elementos de rendición de cuentas, en caso de haberlos, se incluyen en los proyectos financiados. Tal como se menciona en el Informe sobre Participación en el BID del 2000 del Bank Information Centre, “La adopción de estándares claros de participación, respaldados por los recursos necesarios, el liderazgo, sistemas de incentivos y soporte técnico, serán pasos cruciales para garantizar que las operaciones del banco respondan a las preocupaciones reales de los más pobres y de los grupos más marginados de América Latina y el Caribe”.² Desafortunadamente, nuestro estudio revela que ocho años más tarde, ambos bancos aún tienen mucho que hacer para incorporar de manera total mecanismos de participación y rendición de cuentas en el diseño de sus proyectos.

² Hamerschlag, pág. 18.

1.0 Introducción

En la última década, pero particularmente con la publicación del WDR 2004 “Hacer que los servicios funcionen”, el Banco Mundial y el BID supuestamente han asumido una postura más marcada para favorecer la rendición de cuentas en sus operaciones. ¿Qué ha cambiado más allá de la retórica?

El presente análisis, comisionado por CARE International UK y realizado por el BIC y consultores independientes, pretende contestar dicha pregunta. El informe examina las políticas oficiales del Banco Mundial y del BID, sus estrategias y declaraciones relevantes sobre rendición de cuentas y participación y evalúa si en sus proyectos incluyen sus ideales promovidos públicamente sobre rendición de cuentas y participación, así como la manera como lo hacen.

Usando como base los propios documentos oficiales de las instituciones financieras internacionales, este estudio tiene como meta comprender cómo pone en funcionamiento el Banco Mundial su “triángulo de rendición de cuentas” y la forma como el BID implementa su “*Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del BID*” del 2004 para formular y diseñar los proyectos propios de las IFI.

En la muestra del estudio se incluyen 25 proyectos de 9 países, que cubren siete sectores: salud, educación, agua y saneamiento, descentralización, desarrollo rural, programas de transferencia de fondos y reformas en el sector social. Entre éstos se incluyen 12 proyectos del Banco Mundial, con un total de \$1.145,7 millones de dólares y 13 proyectos del BID por un total de \$1.383,6 millones de dólares.³ Todos estos proyectos se aprobaron entre 1999 y el 2007.

Junto con la atención a los proyectos analizados, este estudio también se basa en información de contexto general de algunos países de la región y de informes de representantes de organizaciones que han mantenido un diálogo permanente con ambos bancos sobre el papel de la sociedad civil. Se trata de un análisis crítico de perspectiva que no sólo señala las fallas, sino que también marca los aspectos positivos y, particularmente, propone un mayor diálogo con el banco que favorezca un aumento *de facto* de los mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas en los proyectos de estas instituciones financieras internacionales (IFI).

2.0 Metodología

Nuestra metodología se desarrolló en varias etapas. Primeramente analizamos y validamos los siguientes criterios de selección de los proyectos que se investigarían:

- Aprobados por del Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo entre 1999 y 2007 para reunir el perfil conforme al nuevo compromiso del Banco en cuanto a responsabilidad y participación;
- Sectores prioritarios de CARE: agua y saneamiento, salud, educación, descentralización (desarrollo local), fondos para inversión social, préstamos para desarrollo rural y reforma

³ La información presentada se refiere sólo a los montos financiados por los dos bancos, es decir, no incluyen los recursos empleados por los gobiernos en los proyectos, los cuales en algunos casos, suman más de los préstamos del Banco Mundial y el BID.

- de políticas del sector social;
- Experiencia directa, familiaridad o conocimiento del proyecto por parte de CARE;
- Especificación del Banco Mundial o del BID sobre proyectos emblemáticos de buena/mala práctica;
- Especificación de la sociedad civil y del BIC sobre proyectos emblemáticos de buena/mala práctica;

CARE examinó una lista preliminar de proyectos y a principios del 2008 se estableció una lista final de proyectos.

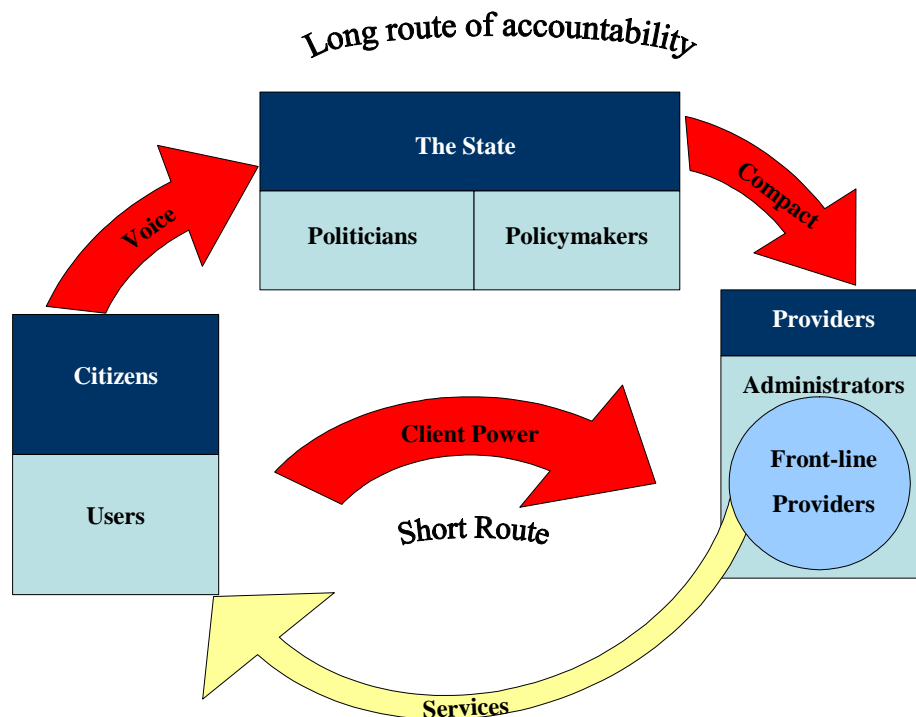


Figura 1. El Triángulo de Rendición de Cuentas

Fuente: Banco Mundial – Hacer que los servicios funcionen para los pobres (WDR 2004)

Entonces se estableció una definición operativa de rendición de cuentas. Usando como punto de referencia el WDR 2004 del Banco Mundial, se considera la rendición de cuentas como una relación triangular entre la gente pobre, los proveedores de servicios de primera línea y los autores de las políticas. Como referencia, su enfoque tiene la prestación de servicios básicos, particularmente de salud, educación y agua y saneamiento mediante empoderamiento de los pobres. Según el WDR 2004, la rendición de cuentas y la participación son importantes para reforzar las relaciones entre las entidades donantes, los autores de las políticas y quienes reciben servicios sociales y proyectos, especialmente los que fueron diseñados para ayudar a mejorar el nivel de vida de la gente pobre. Establece que un paso importante para mejorar el resultado de los servicios es fortalecer las relaciones “entre el cliente y el proveedor; entre el ciudadano y el autor de políticas; entre el autor de las políticas y el proveedor” (BANCO MUNDIAL, 2004, pág. 10).

Según este marco de referencia, el éxito de prestar esos servicios básicos surge de una relación institucional marcada por la ausencia o presencia de mecanismos de rendición de cuentas. Por lo tanto, el marco ofrece una respuesta que va más allá de los síntomas usuales de la ineficacia, la corrupción, la mala administración, entre otros. Para mejorar el proceso de rendición de cuentas en los proyectos de desarrollo, el Banco trabaja con un modelo, según el cual, los actores desempeñan cuatro papeles principales al brindar estos servicios: a) ciudadanos/clientes; b) políticos/autores de las políticas; c) proveedores institucionales; d) proveedores de primera línea.

Una organización proveedora puede ser un ministerio público, un organismo o agencia a nivel federal, estatal o local, una organización no lucrativa (como una escuela religiosa) o con fines de lucro (como un hospital privado). Los proveedores de primera línea son la interfaz a nivel de la calle entre los clientes y el proveedor institucional (como los maestros, médicos, enfermeras, técnicos de extensión, etc.).

El Banco sugiere la existencia de un “Triángulo de Rendición de Cuentas” en el que coexisten dos procesos: uno de corto alcance y otro de largo alcance, conforme al siguiente modelo (que se ilustra en la Figura 1):

Los ciudadanos como clientes/individuos desempeñan simultáneamente un doble papel. En el primer caso (**ruta larga**), los ciudadanos pueden influir en los autores de las políticas e intervenir en el proceso político que define los objetivos colectivos de la sociedad (vínculo *ciudadano-estado*). Los ciudadanos buscan el control de las acciones públicas para lograr dichos objetivos a través de elecciones, de ejercer presión y mediante la educación. Al definir estos objetivos colectivos, los autores de las políticas pueden influir para que las instituciones públicas o privadas provean directamente servicios a favor de los pobres (*vínculo estado-proveedor*). Con objetivos colectivos nos referimos a la estructura de incentivos y sanciones en relación con la política fiscal, las normas legales, la fuerza de la supervisión regulatoria y la transparencia de los contratos que logren mejorar la efectividad de la prestación de servicios.

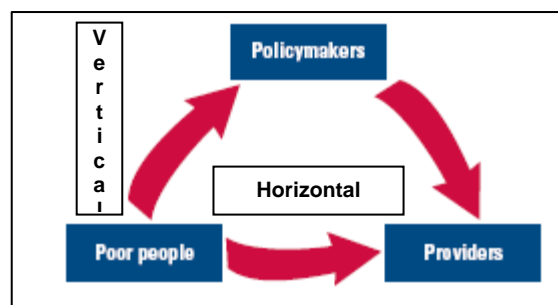
En el segundo caso (**ruta corta**), los ciudadanos pueden responsabilizar directamente a los proveedores de servicios como clientes de los servicios que ofrecen, simplemente al adquirir servicios según su rendimiento (*ciudadanos-proveedores*). En América Latina, los dramáticos esfuerzos en las dos décadas anteriores por descentralizar los servicios públicos se basan en la suposición de que los consumidores de servicios pueden ser empoderados para hacer responsables a los proveedores al manifestarles su desacuerdo. En otras palabras, la descentralización da opciones a los ciudadanos y, por consiguiente, obliga a que los proveedores de servicios compitan por conseguir clientes quienes supuestamente tienen el poder para cambiar si ya no están satisfechos con un proveedor. Aun con pocas opciones, los ciudadanos pueden mejorar los servicios al dar seguimiento e informar al público.

Para que funcione, este modelo de rendición de cuentas depende de la efectividad del sistema democrático. Sin embargo, la persistencia de una alta desigualdad y la falta de una democracia funcional en el contexto local o nacional debilitan gravemente los mecanismos de rendición de cuentas y participación y, a su vez, hacen que la descentralización sea demasiado propensa a la resistencia burocrática, a la corrupción y a dar prioridad a intereses elitistas, es decir, a la

influencia en las decisiones políticas. La efectividad de la descentralización y el modelo de rendición de cuentas del Banco Mundial en gran parte de América Latina, de hecho puede depender de empoderar a los pobres para que actúen de forma colectiva más allá de la organización comunitaria, para que desafíen la desigualdad local.

Con base en Goetz & Jenkins (2002) y Schedler (1999), el Banco Mundial distingue entre la rendición de cuentas horizontal y la vertical. La rendición de cuentas “vertical” se refiere por lo general a que los ciudadanos (de manera individual o colectiva) responsabilizan al estado, como en las elecciones. La rendición de cuentas “horizontal” se refiere a un ministro o a los servidores civiles mayores que formalmente responsabilizan a otros servidores civiles dentro del gobierno.⁴

Hemos adaptado este uso de la rendición de cuentas horizontal/vertical a nuestro marco de investigación. Con los continuos esfuerzos por descentralizar y privatizar la prestación de servicios en América Latina, los proveedores de primera línea cada vez son más locales. Al mismo tiempo, la seguridad de los resultados en el sector o a nivel nacional en cuanto a salud, educación, agua, agricultura y reducción de la pobreza, en general sigue radicando en el gobierno central. Por su parte, la **rendición de cuentas horizontal** representa primordialmente la rendición de cuentas entre los pobres y los proveedores de servicios de primera



línea (inclusive los gobiernos locales y las organizaciones no gubernamentales) y entre los mismos pobres (rendición de cuentas de igual a igual) que se organiza en comités de salud o de agua, asociaciones de padres y maestros, juntas para proyectos, comités para préstamos, etc.); y 2) la **rendición de cuentas vertical** representa las relaciones de poder entre la población beneficiaria y los autores de las políticas (la división ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno nacional), así como con los proveedores de servicios del sector privado a nivel nacional y los agentes externos de financiamiento (es decir, las instituciones financieras internacionales) con respecto a la rendición de cuentas del organismo regulador o la entidad de crédito que satisfaga sus propios requisitos de desempeño.

La rendición de cuentas horizontal tiende a concentrarse en aspectos específicos de la gestión de proyectos, incluso en los indicadores de la calidad del servicio que se ofrece, la transparencia financiera y contractual y la evaluación sobre el impacto local. Aquí nos interesa la manera como los proyectos de las IFI aumentan el poder de los ciudadanos/clientes para interactuar con los proveedores de servicios de primera línea o, incluso, para ejercer control en ellos (hasta con los gobiernos locales y las ONG). La rendición de cuentas vertical tiende a concentrarse más en aspectos de las políticas de todo el sector en cuanto a la relación entre los pobres, los reguladores de servicios autorizados por el estado, los agentes externos de financiamiento. Aquí resultan interesantes dos dinámicas de la rendición de cuentas: a) una mayor participación de los ciudadanos y mayor poder en la toma de decisiones respecto a los funcionarios públicos; y b) el cumplimiento de acuerdos entre los autores de las políticas y los proveedores institucionales.

Debido en parte a que el proyecto se inclina a la promoción de la rendición de cuentas horizontal,

⁴ Banco Mundial (2004) Hacer que los servicios sirvan para los pobres. 6-18, 51.

la atención del estudio tiende a ponerse en la relación entre el ciudadano y el proveedor de primera línea. Una deficiencia estructural en la mayoría de los préstamos fue la falta de atención por desarrollar la capacidad de los pobres para responsabilizar al estado, a los donantes de instituciones financieras internacionales o a actores internacionales (como los representantes corporativos de un proveedor transnacional de servicios). Curiosamente, el Banco Mundial y el BID parecen haberse excluido del Triángulo de la rendición de cuentas como observadores o participantes neutrales. Por supuesto, esta suposición es insostenible, pero refleja la deficiencia analítica de la conceptualización que tiene el Banco sobre la rendición de cuentas, lo cual pretendemos corregir en nuestro estudio.

La rendición de cuentas vertical se refiere a cambiar el ambiente propicio en el que el proyecto se lleve a cabo. Por ejemplo, se refiere menos a si el consejo de un proyecto específico o si la asociación de usuarios del agua son responsables de sus acciones y participativos, sino que más bien, a las normas de rendición de cuentas gerencial, la transparencia y participación respecto a los presupuestos y que dichas acciones se conviertan en práctica normal a nivel social. La rendición de cuentas vertical se refiere a la supervisión independiente y al control social, a la transparencia contractual, seguridad democrática, igualdad de género y de etnia en los procesos más centrales de la toma de decisiones. En síntesis, se examinan los proyectos de las IFI en cuanto a su contribución u obstaculización a las mejoras en el ambiente propicio para los cambios que vayan más allá de cualquier proyecto específico.

La aplicación de este concepto de rendición de cuentas se estructuró con una serie de preguntas para captar y reportar las prácticas de participación y rendición de cuentas desde un punto de vista crítico y constructivo, buscando incorporar los conceptos que usan los dos bancos, pero sin restringirlos (véase el anexo 3 con las preguntas de revisión de proyectos). Un equipo de investigación con sede en el BIC y responsable de estudiar los distintos países, llevó a cabo un análisis de datos de la documentación correspondiente. Esta revisión dependió principalmente del concepto oficial de proyectos del Banco y de documentos de evaluación, informes de seguimiento, evaluaciones sobre el impacto social y ambiental, estrategias de los países, análisis relevantes económicos y de hecho, así como el análisis y los informes independientes por parte de la sociedad civil y las universidades. El equipo entrevistó a gerentes de los proyectos que fueron seleccionados como los mejores ejemplos de buenas y malas prácticas en cada sector. También se realizaron entrevistas con organizaciones de la sociedad civil que participan en estos proyectos (véase la bibliografía y la lista de las entrevistas en el Anexo 5).

Mediante el análisis de datos, evaluamos la manera como se incorporaban los conceptos clave de participación y rendición de cuentas en la etapa de diseño del proyecto⁵ o si, en todo caso, lo hacían; identificamos las deficiencias y las prácticas buenas/estándar o las malas⁶ en cinco áreas fundamentales:

1. Consulta previa con las comunidades de grupos interesados y su participación en el diseño de proyectos como un indicador básico de que estén participando de manera importante en las decisiones con respecto al servicio/proyecto/distribución particular de recursos;

⁵ En general, no contamos con suficiente información para determinar la medida en que se abordaron adecuadamente estas cuestiones en los procesos de implementación de los proyectos.

⁶ Ver la Tabla 1.

2. Mecanismos específicos que permitan procesos y vehículos abiertos, transparentes e inclusivos de toma de decisiones que permitan que las comunidades locales hagan responsables a los organismos del gobierno y/o a los proveedores de servicios de que se apeguen a las “reglas” y alcancen las metas estipuladas en el proyecto. También consideramos si los mecanismos democráticos establecidos en el proceso del proyecto de una IFI podrían extenderse a otros proyectos o procesos y hacia un mayor ejercicio de la democracia y una mejor gestión;

3. Objetivos del proyecto que incorporan explícitamente una mayor y fortalecida participación de la comunidad, la inclusión de la sociedad, el empoderamiento ciudadano y la rendición de cuentas;

4. Un trabajo de alcance adecuado e información y difusión de la misma a los grupos interesados. Un factor crucial para garantizar la participación y rendición de cuentas efectivas es un sólido trabajo de alcance y una oportuna difusión de la información, que sea culturalmente adecuada e inclusiva, así como las comunicaciones en lo concerniente a las metas del proyecto, reglas, oportunidades de participación y resultados que se esperan del proyecto. Una práctica afín es un sólido programa de desarrollo de capacidades de las comunidades de grupos interesados en cuanto a sus derechos, oportunidades y formas de participar en el proyecto.

5. Un sistema de seguimiento y evaluación bien financiado que incluya por lo menos dos de estos elementos: a) la participación de la comunidad en su diseño y ejecución; b) indicadores que midan los avances específicos (“*Evaluabilidad*”)⁷ de la participación de la sociedad civil, inclusividad, responsabilidad y gestión; c) un mecanismo que permita que las comunidades afectadas den retroalimentación a mediano plazo sobre el personal del proyecto y su desempeño; y c) un ciclo de retroalimentación para informar a los grupos interesados sobre los resultados del seguimiento y la evaluación.

Cada proyecto se clasificó según hubiera obtenido una calificación buena, estándar-mediocre o mala en cada una de estas cinco áreas. En la Tabla 1, más adelante, se incluye un resumen de cada uno de los indicadores de estas clasificaciones de los proyectos. La práctica estándar refleja el pensamiento anterior al 2002, previo a la inferencia retórica del WDR 2004 sobre la necesidad de tener mejores prácticas de rendición de cuentas en el BM. La mala práctica sugiere la ausencia de incluso de mecanismos básicos de rendición de cuentas y participación. La buena práctica constituye la presencia de mecanismos de participación y rendición de cuentas que sean claros, documentados, fáciles de definir y de evaluar.

Se eligió un proyecto de referencia en cada uno de los sectores para realizar un análisis a fondo más allá del diseño del proyecto. En dichos casos, nuestro análisis de la información sobre el diseño del proyecto se complementó con entrevistas a especialistas responsables en ambos bancos y también a organizaciones de la sociedad civil en los países respectivos, con un particular énfasis en si se confirman las buenas o malas prácticas en la implementación del proyecto.

⁷ *Evaluabilidad* en la jerga de las IFI se refiere a evaluar si un proyecto ha identificado claramente el problema que se abordará y si ha definido de manera lógica indicadores de desempeño al respecto, así como una metodología con la cual se medirán dichos indicadores.

Respecto al **sector del agua**, revisamos 6 proyectos de cinco países. Tres fueron proyectos del BID: Guatemala (*Programa de inversión para agua potable y saneamiento rural*, \$50 millones); Nicaragua (*Programa de inversión para agua potable y saneamiento rural*, \$30 millones) y Perú (*Programa de reforma para los recursos acuíferos*, \$200 millones). Los proyectos que el Banco Mundial apoyó son: el *Proyecto II Praguas de Suministro de agua y saneamiento para poblaciones pequeñas y rurales* en Ecuador (\$32 y \$48 millones); *Programa de agua y saneamiento rural - Prodep* en Haití (\$15 millones) y el *Proyecto nacional de suministro de agua y saneamiento rural-Pronasar* en Perú (\$50 millones).

En el **sector de salud y educación** estudiamos 8 proyectos de cinco países: dos proyectos de salud de Honduras, de los cuales, uno es financiado por el BID (*El aumento del nivel de salud*, de \$16,6 millones) y el otro, por el Banco Mundial (*Proyecto de nutrición y protección social*, \$20 millones). De Guatemala revisamos otros dos proyectos del Banco Mundial: *Proyecto de salud materno-infantil y de nutrición* (\$49 millones) y el de *Calidad de la educación y la educación secundaria* (\$80 millones). De Nicaragua, nuestro análisis se concentró en dos programas de salud que el BID apoya: *Asistencia integral para la niñez* (\$30 millones) y el *Programa de modernización de los servicios de salud* (Fase I, \$18 millones; Fase II, \$54 millones). En Perú hay otro proyecto del Banco Mundial para el sector salud: *Programas de reformas para la salud* (\$80 millones) y en Ecuador, el proyecto *Universalización de la educación básica* fue financiado por el BID (\$295 millones).

Respecto a la **reforma del sector social, el desarrollo rural y la descentralización**, revisamos 10 proyectos de 7 países, entre los que estaban seis proyectos del BID: de Ecuador, el *Programa del sector social* (\$200 millones) y en El Salvador, el *Programa de apoyo a la política social* (\$300 millones); en Honduras, el *Programa Asociado del sector social* (\$28 millones); en Bolivia, el de *Desarrollo de la comunidad y cobertura total de protección social* (\$10 millones); y de Haití, el *Programa Local de desarrollo y responsabilidad fiscal* (87 millones) y también el *Programa de desarrollo local* (\$65 millones). Los proyectos ahí del Banco Mundial son: *Alianzas Rurales* de Bolivia (\$35 millones); de Perú, *Resultados y responsabilidad* (\$150 millones); *Proyecto de desarrollo impulsado por la comunidad* de Haití (\$40 millones); en Brasil, el *Proyecto de reducción de la pobreza rural - Piauí* (\$22,5 millones). También de Brasil, un **programa específico de transferencia de fondos**: el programa "*Bolsa Familia*" (\$572,2 millones).

Tabla 1. Indicadores de clasificación – Práctica buena/estándar y mala práctica en cuanto a rendición de cuentas y participación

	Buena	Estándar-Mediocre	Mala
4.1 Consulta previa con los grupos interesados	Referencias claras y detalladas al proceso del proyecto o cierto desarrollo de consenso externo o procesos locales/nacionales deliberativos con los que el proyecto es claramente congruente	Referencias vagas a las consultas (falta de detalles), falta también de referencias claras a procesos externos.	Por lo general incompleto o sin referencias
4.2 Objetivos del proyecto	Objetivos clara y explícitamente estipulados en cuanto a una mayor participación, responsabilidad y/o empoderamiento	Se estipulan ambiguamente; no son parte de los objetivos explícitos, presentes como componentes del proyecto	No se estipulan claramente ni se sugieren de forma indirecta
4.3 Difusión de información y comunicación a las comunidades afectadas	Planes que consideran ambos niveles de información del proyecto: a) información intrínseca sobre el tema del proyecto (salud, educación, transferencia de fondos o técnicas de producción) b) información culturalmente adecuada diseñada para empoderar a la gente para que participe en el proyecto (p. ej., reglas del proyecto, oportunidades de participar, metas y responsabilidades del proyecto, proceso de rendición de cuentas de la gente),	Planes que consideran el primer nivel de información del proyecto: a) información intrínseca sobre el tema del proyecto (salud, educación, técnicas de producción)	No especifica planes de un componente de difusión de información ni de comunicación como parte del proyecto
4.4 Mecanismos transparentes para una toma de decisiones inclusiva	Por lo menos dos de los siguientes mecanismos de responsabilidad: • Ciclos de retroalimentación para evaluaciones beneficiarias que influyan en el proyecto • Reglas contractuales que permitan que los ciudadanos retengan \$ del proveedor • Apoyo adecuado de fortalecimiento de capacidad para una participación de calidad • Consejos de supervisión para el proyecto, mecanismos de control social • Énfasis en la rendición de cuentas “vertical” más que sólo la “horizontal” • Esfuerzos por tener los resultados del proyecto, mejoras sistemáticas de aprovechamiento y rendición de cuentas en otras áreas	Número inadecuado de mecanismos de rendición de cuentas o referencias vagas Énfasis sólo en la rendición de cuentas horizontal	Ninguno de los mecanismos importantes de rendición de cuentas
4.5 Marco adecuado de seguimiento y evaluación	Totalmente evaluable: Sistema de seguimiento y evaluación bien financiado que incluya: a) participación de la comunidad; b) mecanismos de retroalimentación a mediano plazo con base en las opiniones de las comunidades afectadas; c) francos indicadores transparentes que midan los avances específicos de la participación de la sociedad civil, la inclusividad y rendición de cuentas del gobierno; y d) ciclo de retroalimentación para informar a los grupos interesados los resultados del	El proyecto es evaluable parcialmente: Hay algunos indicadores o especificación del marco de S y E Hay pocos indicadores en relación con la participación No hay indicadores en cuanto a la rendición de cuentas No hay mecanismos de retroalimentación o	El proyecto no es evaluable: Poca o vaga especificación de los indicadores o del marco Indicadores ambiguos en relación con la participación No hay indicadores en cuanto a la

	seguimiento y la evaluación	información a los grupos interesados	rendición de cuentas No hay mecanismos de retroalimentación o información a los grupos interesados
--	-----------------------------	--------------------------------------	---

Es importante reconocer que los análisis del diseño de los proyectos⁸ reveló una amplia gama de diferentes experiencias y prácticas. Por lo tanto, muchos aspectos estructurales relacionados con el contexto que podrían ser importantes en el diseño de algún proyecto, no aparecen necesariamente en otros. Un factor importante que explica esta variación son los diversos contextos políticos de cada país, lo que a su vez, a menudo desempeña un papel definitorio en el diseño y desempeño de la mayoría de los préstamos a las IFI. En años recientes en América Latina han ocurrido cambios importantes que han afectado el diálogo entre los gobiernos y las instituciones financieras internacionales, especialmente sobre el problema de la soberanía y el diseño de proyectos. En algunos países como Haití, en donde el ejercicio del poder ha estado continuamente en crisis, los Bancos han optado por adoptar un enfoque al desarrollo más dinámico local y con base en la comunidad.

Un aspecto importante que este reporte no contempla de manera total es la cuestión de la rendición de cuentas de las mismas instituciones financieras internacionales mediante la aplicación de Políticas sobre Garantías de las IFI, tales como el panel de Inspección Independiente o a través del diálogo oficial de la sociedad civil con el Banco. Estos mecanismos de rendición de cuentas incluyen la participación de la sociedad civil, mecanismos de asesoría o consultoría a nivel de estrategias del proyecto o del país (ej. los CASC del BID) que llevan a los Bancos a afirmar que los ciudadanos o clientes tienen mayor capacidad de responsabilizar a los funcionarios del Banco, los representantes del gobierno y los proveedores de servicios en cuanto al desempeño de un proyecto. También se han establecido mecanismos de anticorrupción entre los que están las políticas de denuncia, las líneas directas institucionales de integridad y las reformas al ejercicio del poder que permitan que los ciudadanos participen en la supervisión de la procuración y en cualquier caso de corrupción que tenga que ver con los proyectos de prioridad. El Panel Independiente de Inspección provee un foro oficial para que los ciudadanos soliciten la aprobación del Consejo para que las instituciones financieras internacionales revisen si los proyectos han violado la política del Banco y qué tan efectivos fueron los procesos para reparar los problemas observados. Aun cuando todos son importantes, estos mecanismos de rendición de cuentas no fueron el punto de atención de este documento.

3.0 Discurso de las IFI sobre rendición de cuentas y participación

En la última década, el Banco Mundial y el BID han desarrollado un discurso sobre las políticas en cuanto a la participación y rendición de cuentas que tienen relación directa con la implementación de sus operaciones de préstamo para los países de América Latina. Llevar a cabo estas políticas es algo delicado puesto que a menudo interfieren directamente con la dinámica democrática de un país.

⁸Reiteramos que este informe se basa primordialmente en un análisis del diseño de proyecto, con menos evidencias concretas sobre la implementación, ya que no se llevó a cabo trabajo de campo para evaluar la implementación real en este aspecto.

3.1 Rendición de cuentas y participación del Banco Mundial

Con la reducción de la pobreza como objetivo guía, la administración de Wolfensohn (1995-2005) estuvo marcada por el intento de mejorar la imagen del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (IBRD). El Banco Mundial empezó a adoptar una serie de procedimientos internos diseñados para promover una mayor participación de la sociedad civil, particularmente de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y para aumentar la difusión de información sobre los proyectos financiados por el Banco. La manifestación más decisiva de estas tendencias culminó con el Reporte sobre el Desarrollo Mundial 2004 (WDR), el cual se dio a conocer durante el último año en que Wolfensohn estuvo en el Banco. Sin embargo, la atención del Banco en la rendición de cuentas y participación alcanzó antes dos momentos cruciales con la publicación en 1996 del Manual de Participación y al dar a conocer en el 2000, Voces de los Pobres.

El modelo de rendición cuentas esbozado en el WDR 2004 (consultar la Sección 2.0) identifica la ruta corta como un proceso mediante el cual los clientes usan su poder para exigir directamente mayor eficiencia y transparencia por parte de los proveedores de servicios; y la ruta larga como un proceso mediante el cual los ciudadanos dependen del proceso político y hacen oír su voz al político. El Banco destaca que este marco tiene límites que se derivan principalmente de la acción de figuras políticas tradicionales que utilizan la prestación de estos servicios como un mecanismo de control. *El mayor reto operativo del triángulo es vencer la tendencia natural de estas figuras a asignar servicios como premio o castigo a la comunidad cuando buscan aprovechar el apoyo político.*

El enfoque del Banco acerca de la participación quizás se define mejor en su Manual de Participación de 1996 como “un proceso mediante el cual los grupos interesados influyen y comparten el control de iniciativas de desarrollo y las decisiones y recursos que les afectan”. En respuesta a la importante presión de la sociedad civil, en el 2000 el banco adoptó una orientación operativa que pidiera a sus prestatarios y a su personal que involucraran a la sociedad civil en todos los aspectos del desarrollo e implementación del proyecto. Según el Manual Operativo del Banco Mundial, que define “Buenas prácticas – Involucrar a organizaciones no gubernamentales en actividades apoyadas por el Banco” o simplemente GP14.70 (BM, 2000) – los proyectos de préstamo deben incluir la participación activa de la sociedad civil. Afirmar que las ONG y otras entidades de la sociedad civil son actores importantes de desarrollo, el Banco Mundial:

estimula a los prestatarios y al personal a que consulten a las ONG y las involucren, según corresponda, en actividades que el Banco apoye y a incluir trabajo en la economía y del sector en todas las etapas del proceso: identificación, diseño, implementación y seguimiento y evaluación.

Sin embargo, a pesar de esta clara orientación y de razones convincentes para garantizar una mayor participación de la sociedad civil en los préstamos del Banco, muchos préstamos siguen siendo aprobados con elementos limitados de participación y rendición de cuentas.

Conceptualmente, la opinión del Banco sobre la sociedad civil se basa fuertemente en la noción de capital social. Es decir, el reconocimiento de que la participación total de la sociedad civil en

los proyectos es un indicador positivo del dinamismo de una sociedad, lo cual crea condiciones sociales que garanticen una mejor calidad y mayor sustentabilidad en los proyectos financiados por el Banco.

En este sentido, una referencia importante que inició en la década de 1990 fue el estudio organizado por Isham, Kaufmann y Pritchett (1995) para el Banco Mundial sobre las relaciones entre el rendimiento de los proyectos financiados por el Banco y los diversos indicadores de gestión en cada país. Según estos autores, existe un fuerte vínculo causal entre el grado de libertades civiles y el rendimiento positivo de estos proyectos. Declaran, por ejemplo, que el índice de rendimientos es 7% mayor en esos países en donde las libertades civiles se consideran mayores, al compararlos con los países que están en la clasificación baja de libertades civiles.⁹

En años recientes, muchos nuevos gobiernos en Sudamérica han afirmado más soberanía en sus negociaciones con instituciones financieras internacionales y el Banco Mundial ha actualizado su discurso sobre empoderamiento y participación, buscando dar respuestas a los retos de la legitimidad y a dar mayor relevancia institucional. Dicha actualización coincide con un período de pérdida gradual de su relevancia y del poder de negociación ante los gobiernos que cuentan con fuentes alternativas de financiamiento para el desarrollo, incluyendo sus propias reservas. Al mismo tiempo, con una mayor democratización, son más las oportunidades de diseñar proyectos con mayor participación y empoderamiento y, al menos retóricamente, los Bancos están aumentando su énfasis en conceptos y prácticas que se relacionan con la rendición de cuentas.

En años recientes, el Banco Mundial ha tratado de actualizar su discurso de empoderamiento para adoptar un marco de rendición de cuentas más amplio. Ha desarrollado nuevas herramientas de evaluación con una selección más amplia de indicadores conceptuales y prácticos de empoderamiento, tanto a nivel del proyecto, como en un nivel social más amplio.¹⁰

El tema de empoderamiento es casi un cliché tanto en las propuestas de reforma ascendentes como en las descendentes. El empoderamiento hoy en día es parte de la jerga principal del Banco Mundial. Reconocida inicialmente por el Banco en el capítulo seis y siete del *Informe sobre Desarrollo Mundial 2000/2001* (2001) como uno de los tres pilares de la reducción de la pobreza, el empoderamiento actualmente se encuentra en la documentación de más de 1.800 proyectos del Banco Mundial. Aun cuando el empoderamiento es el tema de debate y el trabajo analítico en toda la comunidad de desarrollo, el concepto sigue estando mal definido y mal medido.¹¹

Es importante señalar que la formulación y adopción de estos lineamientos de participación y rendición de cuentas también reflejan un enfoque pragmático, es decir, un enfoque que no sólo mejora la imagen del BANCO MUNDIAL, sino que también corresponde a la experiencia

⁹ Según Isaham, Kaufmann y Pritchett, existe un creciente consenso entre las agencias de cooperación que creen que la participación de los beneficiarios es la clave del éxito de los proyectos. Como evidencia utilizaron una base de datos de 121 proyectos relacionados con el agua para demostrar la superioridad de los proyectos que cuentan con mayor participación de los beneficiarios.

¹⁰ Alsop and Heinsohn (2005: 4)

¹¹ Consultar a Alpson & Heinsohn (2005) y a Narayan (2002) en cuanto a una perspectiva general del trabajo del Banco Mundial en la medición e incorporación habitual del empoderamiento, o <http://www.worldbank.org/empowerment>.

histórica que demostró muchas ventajas con la participación de la sociedad civil. Según el Banco Mundial, la participación es importante porque “muchos planes de prestación de servicios descuidan el papel de los clientes, especialmente de los clientes pobres, por hacer que los servicios funcionen mejor” y estos clientes pueden ayudar a “reforzar la prestación de servicios” (BANCO MUNDIAL, 2004, pág. 9). Respecto a la formulación de los proyectos, por ejemplo, “las ONG que estén familiarizadas con el área del proyecto y que cuenten con vínculos con la población local pueden dar al gobierno y al Banco valiosa información acerca de las condiciones locales y prioridades de la comunidad” (BANCO MUNDIAL, 2000, §18).

Desde el 2003, el Banco Mundial ha subrayado el Desarrollo impulsado por la Comunidad, el cual da control sobre las decisiones y recursos a los grupos de la comunidad. A menudo, estos grupos trabajan conjuntamente con organizaciones de apoyo que tienen en cuenta la demanda y también trabajan con proveedores de servicios que abarcan a los gobiernos locales electos, al sector privado, organizaciones no gubernamentales y organismos del gobierno central. El Banco Mundial ofrece subvenciones o préstamos sin intereses en forma de iniciativas de Desarrollo Impulsado por la Comunidad, que generalmente son subcomponentes de los proyectos. La diferencia con los fondos sociales es que las comunidades no presentan solicitud. Más bien, ejercen control sobre los fondos en general y establecen prioridades. Aunque este mecanismo se usa primordialmente en las áreas rurales, también hay ejemplos de las áreas urbanas y periurbanas. A menudo, la compañía operadora o el municipio comparten la gestión del proyecto con las ONG.

El Desarrollo impulsado por la Comunidad es una forma de ofrecer servicios sociales y de infraestructura, organizar actividad económica y manejar recursos, empoderar a la gente pobre, mejorar el ejercicio del poder y aumentar la seguridad de los más pobres.¹² En la última década de experimentación con el CDD, el Banco ha formulado 10 principios para el diseño de proyectos que especifican una variedad de opciones de rendición de cuentas y participación.¹³ A partir de 2007, el Banco Mundial afirma tener en curso más de 400 proyectos de Desarrollo Impulsado por la Comunidad, con más de \$2.000 millones en proyectos tan sólo en la región de América Latina y el Caribe. A pesar de la creciente lista de documentos de investigación y proyectos de Desarrollo Impulsado por la Comunidad, el Banco aún tiene que evaluar el desempeño de los proyectos en cuanto a incorporar en su diseño algunos o todos los principios del CDD y, a su vez, dar seguimiento a dichos objetivos en la implementación del proyecto.

Sin embargo, las evaluaciones externas y las que hizo el mismo Banco Mundial, demuestran que esta iniciativa presenta problemas, además de la limitada evidencia de su impacto en algunos de sus objetivos principales. Entre los principales problemas y críticas, podría mencionarse que: los proyectos de CDD auspiciados por el Banco Mundial son más costosos proporcionalmente que otros proyectos del mismo Banco Mundial; las comunidades deben pagar una creciente parte de los gastos; una infraestructura mejorada no garantiza servicios más eficientes; a menudo, los más pobres no resultan beneficiados; y existen pocas evidencias de que haya algún impacto positivo

¹² Manual de referencia PRSP Volumen 1 – Técnicas principales y problemas generales, capítulo 4 de CDD (5 de febrero de 2003).

¹³ Principios de Diseño de CDD del Banco Mundial,

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTCDD/0,,contentMDK:20309102~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430161,00.html>

en lo que se refiere al fortalecimiento de las capacidades. De acuerdo con Alexander (2006), ante la ausencia de una reglamentación real y sólida, particularmente en algunas áreas, los ciudadanos pobres tienen poco poder sobre las empresas. Los informes oficiales del Banco Mundial reconocen que esta iniciativa debería cambiar algunos aspectos: dada la limitada y mezclada evidencia sobre los impactos de los proyectos de CBD/CDD, particularmente en cuanto a la reducción de la pobreza y el empoderamiento, y las cuestiones sobre sustentabilidad, garantías y cumplimiento fiduciario.

Por último, el Banco ha lanzado recientemente una “Red de Aprendizaje Colaborativo para la Demanda de una Buena Gestión” que convoca discusiones periódicas sobre conceptos, investigación y aplicaciones de rendición de cuentas en lo que se refiere al ejercicio del poder.¹⁴ Una distinción entre una iniciativa de DFGG (Demanda de una Buena Gestión) y un trabajo CDD más general, es la inclusión de proyectos de alto riesgo financiados por el BM para petróleo y gasolina, minería, infraestructura y agricultura industrial, que a menudo no son prospectos para desarrollar rendición de cuentas local.

3.2 La perspectiva del BID

Desde la Octava Reposición de Recursos de 1994, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha tomado diversas medidas y redactado numerosos documentos que promueven que la sociedad civil y los grupos interesados de la comunidad participen más en sus operaciones de financiamiento para inversión.¹⁵ Sin embargo, a pesar de la importante presión y las exigencias de la sociedad civil, el Banco aún no ha aprobado una directriz o norma oficial sobre su concepto de participación.

En 2004, el BID emitió una Estrategia para Promover la Participación de los Ciudadanos en Actividades del BID que pretendía “establecer lineamientos y criterios generales y especificar áreas de acción en las que el Banco pueda aumentar, reforzar y sistematizar la participación de los ciudadanos en sus actividades”, con base en los principios de inclusividad, pluralismo, oportunidad de aportaciones oportunas, transparencia, eficiencia y sensibilidad cultural.¹⁶

De manera similar al Banco Mundial, la estrategia del BID manifiesta un argumento pragmático y de capital social para la participación. “Hay abundantes evidencias empíricas que atestiguan los méritos de procesos participativos cuidadosamente diseñados y llevados a cabo en proyectos para desarrollo, en forma de eficiencia, efectividad, equidad, y beneficios de sustentabilidad”. ... “La participación de los ciudadanos durante la implementación y evaluación de un proyecto puede ayudar a asegurar que los beneficios de la operación lleguen verdaderamente hasta los grupos que tradicionalmente se han excluido y que se desarrolle una capacidad en los grupos interesados y en los afectados, se reduzcan costos, se aumente el sentido de pertenencia en el público y se den mejores fundamentos para las evaluaciones y la retroalimentación de futuras actividades y proyectos”.¹⁷

¹⁴ Respecto a la información sobre DFGG del BM, consulte <http://go.worldbank.org/NNNJPRPND0>.

¹⁵ Consultar K.

¹⁶ Consultar la Estrategia en la página Web de IDB (2004):<
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1481948>

¹⁷ Ibid p.5

Según la estrategia, la participación llevará a una mayor rendición de cuentas vertical: “La participación de los ciudadanos debe tratarse como elemento crucial del desarrollo de políticas, programas y proyectos, que fomente la creación de organizaciones sociales, redes y estructuras que forjen la capacidad de los individuos y los grupos sociales, al equiparlos para que puedan manejar sus propios asuntos y hacer que su voz se escuche en las negociaciones con el sector público. Lejos de debilitar a un Estado y su operación, la existencia de vías no gubernamentales para que el público aporte, ayuda a dar legitimidad al Estado y a que funcione mejor”.¹⁸

La estrategia también esboza los elementos clave de una buena práctica de participación, entre los que está “la oportunidad de una aportación oportuna” en todas las etapas del proyecto, inclusive en el diseño, la implementación y la evaluación. También enfatiza la transparencia: “La información distribuida en el contexto de los procesos participativos del Banco, ya sea que provenga del Banco, del prestatario, del patrocinador del proyecto o cualquier otra parte involucrada, se dará de manera proactiva y con el propósito de permitir y fomentar el diálogo. La información deberá darse de manera tal y en la oportunidad que permita una evaluación sustancial del proyecto y dé tiempo para comentar”. También estipula que: “La información es la verdadera entrada a la participación. La experiencia ha demostrado que la disponibilidad del tipo correcto de información en el momento correcto es, en sí, un vehículo de participación”.¹⁹

La Estrategia de Participación se dio a conocer tan sólo un año antes de que se nombrara al nuevo presidente y de que se lanzara una importante reorganización del Banco que diera prioridad de manera efectiva a la participación. Aproximadamente cuatro años después, la estrategia de participación del BID sigue siendo una estrategia y sólo parece indicar la forma como el diseño de proyectos del Banco podría incorporar más rendición de cuentas. La estrategia actual da amplio criterio a la Administración del Banco en cuanto a cómo se implementan estos principios y lineamientos en el diseño de proyectos del Banco y en su proceso de implementación. Tal como parece indicar este análisis de datos, sin una reforma total que haga de la participación y rendición de cuentas una parte estándar de las operaciones del BID,²⁰ muchas operaciones de préstamos se seguirán diseñando e implementando sin la participación importante e informada de la gente afectada.

Aunque las declaraciones de los funcionarios del BID indican que están de acuerdo con la tesis del triángulo de rendición de cuentas esbozada por el Banco Mundial, el BID ha eludido un compromiso más vinculante con rendición de cuentas en el diseño de sus préstamos. El BID ha dedicado mucho menos atención al concepto en su análisis, a pesar del hecho de que se identificó a la rendición de cuentas como un aspecto crucial en el objetivo corporativo de promover la modernización del estado desde la Reposición de Recursos de 1994.

De los pocos análisis internos sobre la experimentación del BID en materia de participación y rendición de cuentas, una revisión comparativa de las experiencias en Centroamérica hecha por Sollis y Winder, concluye que:

¹⁸ Ibid p. 6

¹⁹ Ibid p.8

²⁰ Consultar K.Hamerschlag (2000)

“Abundantes y diversos tipos de experimentos de auditoría social y contabilidad social en Centroamérica constituyen parte de la ‘nueva agenda de rendición de cuentas’ y del proceso de “Reinventar una rendición de cuentas para el Siglo XXI”. Esta agenda ha sido posible mediante la promoción de la globalización de una gestión democrática, así como de una iniciativa local por forjar sociedades más abiertas, más democráticas y competitivas después de un conflicto. Los experimentos locales de rendición de cuentas invariablemente son financiados por los programas e iniciativas de las entidades donantes, sin embargo, los actores locales propician las innovaciones que ponen a prueba los límites de la acción dentro de los incipientes marcos legales. Los experimentos están dando nueva forma al significado de rendición de cuentas, especialmente las modalidades que permiten que los pobres que habían estado excluidos, tengan voz. Los mecanismos de rendición de cuentas que ponen en el centro de atención a los pobres, reconocen lo imperioso de hacer frente a sus apremiantes necesidades y a reconocerlos como el grupo más afectado debido a las fallas en los mecanismos de rendición de cuentas. Por consiguiente, la rendición de cuentas se ha convertido no sólo en un ejercicio técnico, sino también en un ejercicio que introduce la justicia social en el debate de la gestión. Involucrar a una multitud de organismos internacionales significa que hay diferencias conceptuales y prácticas, así como una importante redundancia entre los experimentos locales de rendición de cuentas que están en marcha. Esta diversidad refleja no sólo una elasticidad, sino también la combinación del uso del concepto. A pesar de las discrepancias y diferencias, en el meollo de todos los experimentos locales de rendición de cuentas está la noción de un gobierno que responde a sus ciudadanos. La participación de figuras internacionales es una razón de por qué los experimentos locales de rendición de cuentas están presentes en todos los territorios nacionales, sin que ahora haya ningún área que no tenga que ver con algún experimento local al respecto.²¹

Los mismos evaluadores internos del Banco han demostrado que la institución sufre una grave falta de rendición de cuentas interna, lo que hace que surjan preguntas acerca de cuán efectivo puede ser el BID para promoverla entre sus clientes. En abril de 2004, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del BID²² entregó a la Junta de Directores Ejecutivos un reporte comisionado intitulado “El sistema de supervisión de proyectos: evaluación del uso de sus instrumentos”, que confirmaba lo que muchos ya sospechaban: que hay una total avería en el sistema de supervisión del BID y que incluso sus estándares mínimos de supervisión no se están cumpliendo. Esta dramática negligencia en cuanto al seguimiento y la evaluación no sólo desacredita las metas del BID de Efectividad del Desarrollo (como lo exige su 8ª Reposición de Recursos de 1994), sino que también expone los graves puntos vulnerables del Banco respecto a una mala administración fiscal y corrupción.²³

El informe demuestra que el BID cada vez con menos frecuencia da seguimiento, evalúa y hace auditoría a sus préstamos. La alarmante conclusión es que el BID ha descuidado identificar,

²¹ Sollis and Winder (2005:6)

²² OVE es una sección “independiente” del BID que reporta directamente a la Junta y en sus investigaciones busca dar una perspectiva objetiva como evaluador de las actividades del BID.

²³ IDB (Abril 2004) “El Sistema de Supervisión de Proyectos: Evaluación del uso de sus instrumentos”, Informe de la OVE RE-293: <http://www.iadb.org/ove/RE-293-e.pdf>

prevenir y abordar el riesgo financiero en sus proyectos y aparentemente lo prefiere en lugar de sacar dinero sin dar seguimiento a su uso o impacto.²⁴

El informe de la Oficina de Evaluación y Supervisión sugiere que evitar institucionalmente la evaluación sigue desacreditando la credibilidad del Banco acerca de la cuestión de la rendición de cuentas. A pesar de los compromisos por reforzar el rendimiento operativo, el informe de la Oficina de Evaluación y Supervisión concluye que “la evaluabilidad (verificabilidad) *ex ante* de los proyectos del Banco es baja, mientras que la evaluabilidad de los resultados de los proyectos es aún más baja”. El Banco tampoco recaba sistemáticamente la información acerca de los avances de operación. Desde 1995, ha habido una precipitada disminución en el número de proyectos que aumenten la igualdad social que requieran una evaluación posterior: el 40% en 1995 al 6% en el 2001.

“Por consiguiente, es prácticamente imposible que el Banco demuestre, con la información de los proyectos y con el sistema de seguimiento y evaluación, la conexión entre las medidas tomadas en relación con la estrategia y el logro de las metas deseadas. En general, la manera como se diseñan los proyectos del Banco y la forma como su sistema de seguimiento y evaluación recaba información, no permite que se manifiesten los impactos”. (OVE, 2003:25)

El resultado más general y quizás el más sorprendente es que en el 25% de los casos, el Banco no “lleva a cabo las revisiones y misiones obligatorias estipuladas en las políticas de la institución y en la planeación de proyectos”. Lo que demuestran estos resultados de la Oficina de Evaluación y Supervisión es una violación endémica a las normas más básicas de supervisión de proyectos que el Banco afirma mantener. Esto hace que las finanzas para proyectos del BID sean vulnerables ante la corrupción, a una mala administración y, obviamente, al fracaso. A su vez, estos riesgos reducen la confianza en la efectividad de desarrollo de los préstamos del BID y otorgan una baja calificación a la práctica bancaria responsable.

Desde que se publicó el demoledor informe de la OVE, el BID ha revisado por lo menos tres veces su Sistema de Informes sobre el Seguimiento del Desempeño de Proyectos (PPMR) y aún tiene que consolidar una alternativa viable para el disfuncional sistema de supervisión que evidentemente ha fallado.

²⁴ De particular atención para la comunidad en desarrollo es la total falta de interés en toda documentación o evaluación que dé un seguimiento continuo, resultados de los documentos o que mida el impacto a largo plazo del financiamiento del BID. No corresponde analizar aquí estos instrumentos, sin embargo, se comentan en este y otros informes de la Oficina de Evaluación y Supervisión (como en “La reducción de la pobreza y el BID: Evaluación de la estrategia y esfuerzos del Banco” RE-288; OVE, Noviembre 2003, <http://www.iadb.org/ove/re288eng.pdf>). Por ejemplo, sólo el 16% de los proyectos que la OVE ha investigado para este informe contenían algún tipo de evaluación *ex post*, lo que significa que “La mayoría de los proyectos no se benefició de las lecciones de una evaluación final independiente”.

4.0 Análisis de la práctica real del Banco Mundial y del BID en el diseño de proyectos

El análisis a continuación examina la medida en que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) incorporan sus ideales y lineamientos evidentemente promovidos dentro de un marco de participación y rendición de cuentas en el diseño de proyectos. Hemos identificado cinco prácticas distintas que son cruciales para fomentar una mayor participación y rendición de cuentas en los proyectos del Banco, destacando las mejores prácticas y deficiencias en el diseño de proyectos en cada una de estas áreas:

a) consulta a los grupos interesados sobre el diseño del proyecto; b) objetivos del proyecto que incorporen explícitamente la participación y rendición de cuentas; (c) información efectiva, un programa de difusión y comunicaciones; (d) el establecimiento de procesos o mecanismos transparentes e inclusivos de toma de decisiones durante la implementación del proyecto; y (e) un sistema de seguimiento y evaluación que incorpore indicadores de participación, empoderamiento y gestión, así como un ciclo de retroalimentación de la comunidad. Cada proyecto se clasificó según hubiera obtenido una calificación buena, estándar-mediocre o mala en cada una de estas cinco áreas.²⁵

4.1 Consultas con e involucramiento de los grupos interesados en el diseño del proyecto

La participación de los grupos interesados en el diseño del proyecto es un requisito clave para crear una mayor responsabilidad, promover la participación de la comunidad y en última instancia, el éxito de los proyectos. Acentúa la legitimidad del proyecto y reduce el potencial de un conflicto social y ambiental al identificar las soluciones a los problemas concretos que puedan surgir durante la implementación. La historia de los conflictos sociales y ambientales en los proyectos apoyados por las IFI, revela la tendencia a no considerar o evitar este paso vital, así como las serias consecuencias que pueden surgir cuando se ignora la consulta previa. Nuestra meta al analizar los proyectos es captar cómo este problema se convirtió en prioridad (o no) en términos prácticos.

La buena práctica de consulta requiere referencias claras y detalladas para el proceso de consulta o para alguna forma de fortalecimiento del consenso externo o bien, un proceso deliberativo nacional o local que informe específicamente sobre las metas y el diseño del proyecto. Las mejores consultas implican una participación diversa durante la preparación e implementación del proyecto, con ciclos de retroalimentación transparente que muestren cómo se incorpora la aportación de los grupos interesados al diseño o ejecución. Asimismo, es necesario contar con información previa pertinente al contenido del proyecto en un lenguaje o formato que sea accesible para la población de los grupos interesados. Los buenos proyectos tratan de abordar todos o una gran parte de estos aspectos. Los compromisos vagos o las remisiones a consultas carentes de referencias claras o detalladas acerca de los procesos externos, se consideran una práctica común. Asimismo, las referencias ambiguas a consultas previas de proyectos pasados que no se actualizarán para el proyecto actual son una práctica común. Un proyecto que muestra malas prácticas no cuenta con referencias completas o carece completamente de ellas.

²⁵Ver Tabla 1 en la sección sobre metodología que aparece a continuación.

Sorprendentemente, pocos de los proyectos documentados presentaban referencias claras y detalladas acerca de un proceso global de consulta previa con las comunidades afectadas en lo concerniente al diseño e implementación del proyecto, aun cuando esto lo ofrecen ambos Bancos como una práctica común. Sólo seis proyectos, cinco de los cuales fueron financiados por el Banco Mundial, incluyeron algún tipo de referencia al proceso de consulta previa. Estos proyectos cubrieron todos los sectores: salud, educación, reformas al sector social y desarrollo rural. Once proyectos, especialmente aquéllos en el sector de agua y saneamiento tuvieron un enfoque limitado. Cabe hacer notar que por lo menos se incluyeron aquí tres proyectos de desarrollo rural altamente participativos, ya que el diseño en sí se basó más en las lecciones aprendidas de otros proyectos o experiencias piloto del banco y menos en una consulta previa específica con las comunidades afectadas. Ocho proyectos (7 del BID) no mencionaban ninguna consulta previa en los documentos oficiales del banco.

La consulta en el sector de salud y educación fue variada. En la categoría de buenas prácticas de consulta previa, el *Programa de reforma de salud de Perú* del Banco Mundial, destaca como el único préstamo para el sector salud que tiene una referencia clara para la consulta previa. El programa, que fue diseñado para descentralizar los servicios de salud en Perú se concentraba específicamente en la participación, y afirmaba que: "Se está consultando a los principales beneficiarios a través de grupos de representantes de los interesados y mediante encuestas sobre satisfacción como parte de las actividades de evaluación social" ²⁶Sin embargo, es importante reconocer que la falta de consulta a los grupos interesados en otros proyectos del sector salud (se calificó como práctica estándar o mala), se puede atribuir en parte al carácter técnico del proyecto. Muchos de estos préstamos son bastante técnicos en naturaleza y están diseñados para mejorar el sistema de salud institucional del país (modernizar hospitales, mejorar la base de datos de salud, etc.) y, por consiguiente, hicieron uso del análisis de expertos o datos nacionales como el análisis de referencia preferido por encima de la consulta a grupos interesados basada en la comunidad. El diseño y desarrollo de estos proyectos se basó por lo general en un análisis exhaustivo de la realidad local o nacional (problemas de salud, necesidades y demandas de la población, etc.).

Aun cuando estos cinco proyectos de salud revisados se concibieron sin tomar mucho en cuenta la participación de las comunidades de los grupos interesados y, por lo general, no abrieron espacios a la participación popular, varios de esos proyectos se diseñaron como parte de un proceso de descentralización (por ejemplo, *Atención integral a la niñez* en Nicaragua y *Aumento de nivel de salud* en Honduras) – y como tales, también implicarán la participación de varios municipios locales. La participación de los gobiernos locales en el proceso es un paso positivo, aunque insuficiente, para alcanzar con el tiempo una mayor participación.

Dos de los proyectos de educación, el *Proyecto de universalización de la educación básica* en Ecuador del BID, y el *Proyecto para mejorar la calidad de la educación y la educación secundaria* en Guatemala, del Banco Mundial, se incluyen como buenas prácticas. En el caso de Guatemala, el Banco Mundial llevó a cabo una consulta amplia tanto con el poder legislativo

²⁶ Programa de reforma del sector salud de Perú, Banco Mundial – PAD, p. 26

como con el ejecutivo del gobierno, así como una evaluación social en 2006, que comprendió la consulta a grupos interesados en los niveles central, departamental, escolar y comunitario.²⁷

Aunque la documentación sugiere que el diseño del proyecto y, supuestamente, la consulta incorporaron muchas de las recomendaciones y lecciones aprendidas a partir de la evaluación social integrada, no se dio atención a la privatización de la educación, ignorando así las preocupaciones sustanciales de una gran variedad de las partes interesadas en Guatemala, que no desea ver una privatización más amplia del sistema educativo. El principal problema para las ONG y sindicatos que trabajan a favor de la educación en Guatemala es que la consulta fue sobre problemas superficiales no sobre el problema estructural: el modelo educativo.

La evolución del sistema educativo en Guatemala ha demostrado que proyectos como el del BM han producido algunos avances en cuanto a cobertura, pero pocos en cuanto a la calidad educativa desde la firma de los Acuerdos de Paz. Un análisis de los gastos públicos así como del desglose de ese análisis en factores como las etnias, los sectores rural y urbano, y el de género, ilustran el alto grado de exclusión que persiste hasta ahora, y la necesidad de un esfuerzo mayor encaminado a abordar este problema estructural. Algunos ven el proyecto promovido por el Banco Mundial en la educación como una bendición a medias al ampliar la cobertura de la educación elemental y secundaria, mejorar el desempeño del sistema oficial en lo que se refiere a la relación costo-beneficio, pero además como la privatización de los niveles más altos de la educación (preparatoria y universidad).

Las principales implicaciones del modelo del BM en Guatemala son la disminución de las responsabilidades del Estado en la administración, entrega y financiamiento de los servicios educativos, la flexibilidad laboral, y la promoción de la "descentralización" encaminada a delegar los servicios y las funciones a las entidades privadas. El PRONADE – Programa Nacional de Autogestión Educativa, es el instrumento principal, que ha demostrado ser un modelo de bajo costo pero de baja calidad educativa para las zonas rurales pobres. Los costos administrativos se transfieren a la comunidad, disfrazados de "asociaciones de maestros y padres de familia" con facultades, a través de mayores costos por estudiante inscrito. La conclusión a la que llegó una evaluación de la sociedad civil es: PRONADE crea un sistema paralelo al oficial, cuya existencia afecta la capacidad de evaluar la calidad educativa y genera mayores inequidades en atención educativa para los estudiantes.²⁸

²⁷ Una evaluación social integrada fue llevada a cabo por un grupo de consultores independientes bajo la coordinación de los viceministerios de educación técnica y bilingüe del MINEDUC. Los resultados de las consultas se incorporaron en el diseño del proyecto. Se seleccionó una muestra dirigida de 61 escuelas (28 primarias, 22 de enseñanza secundaria (*básica*), y 11 de enseñanza superior (*diversificada*), que incluiría tanto todas las escuelas públicas y privadas bilingües como de enseñanza del español (lengua indígena-español), en 35 comunidades localizadas en 7 departamentos de Guatemala (Huehuetenango, Alta Verapaz, Totonicapán, Quiché, Jalapa, Suchitepéquez y San Marcos). Se consultó a aproximadamente 608 estudiantes, 212 maestros, 81 padres de familia, 44 graduados de primaria y de escuelas de enseñanza secundaria básica, así como a 57 directores de escuelas a través de los grupos de representantes de los interesados o entrevistas.

²⁸ Prodesa, Instancia de Salud y CONGCOOP (Abril, 2004) "Education, Health, and Land: Towards Viable Solutions in the Spirit of the Peace Accords," Washington DC: InterAction.

En el caso de la *Universalización de la educación básica* en Ecuador, la legitimidad del proyecto descansa, quizás, en una de las formas más democráticas de consulta: el referéndum nacional. El plan se elaboró mediante consultas a las partes interesadas del sector y fue aprobado por el pueblo ecuatoriano en un referéndum celebrado el 26 de noviembre de 2006, con motivo de las elecciones presidenciales. En ese proceso, los ecuatorianos expresaron su deseo de elevar el plan de educación de diez años a la categoría de política de Estado”.²⁹ El presidente ecuatoriano, Rafael Correa, ha ejercido una mayor autonomía sobre las IFI, incluso llegando hasta expulsar al Banco Mundial. Unos meses antes de que fuera aprobado el préstamo del BID, se canceló un préstamo similar del Banco Mundial para mejorar la educación y se pasó la operación al BID. En realidad, en el sentido tradicional éste no es un "proyecto del BID". De acuerdo con un especialista en educación del BID en Ecuador, Marcelo Pérez Alfaro, es una operación muy particular, conocida como préstamo basado en el modelo de canje de la deuda (*SWAP*), donde el país financia todo el préstamo con sus propios recursos y luego el BID se lo reembolsa en procesos ex post de evaluación.³⁰ Dado el contexto político ecuatoriano, el vínculo entre el préstamo para la educación y el proceso nacional de formular nuevas políticas educativas, le da mayor legitimidad en cuanto a la consulta que cualquier otra cosa que pudieran haber hecho las relativamente desacreditadas IFI.

Quizás el mejor caso que demuestra consultas amplias a grupos interesados es el *Proyecto de Alianzas Rurales* de Bolivia del Banco Mundial. Destacan varios elementos de buenas prácticas: 1) la consulta fue dirigida de manera específica a grupos particularmente vulnerables, como es el caso de las mujeres y los pueblos indígenas; 2) la consulta se llevó a cabo en las lenguas locales para que participaran los pueblos indígenas, especialmente las mujeres, quienes no tienen mucha fluidez en el idioma español; 3) los talleres de trabajo se organizaron en dos etapas: una etapa de información, para indagar acerca de puntos de vista generales y recomendaciones sobre el concepto del proyecto y cómo alcanzar los objetivos globales, y una vez terminado el diseño preliminar, otra *etapa* de retroalimentación que buscaba comentarios, retroalimentación, y asesoría sobre las oportunidades y riesgos. 4) se fomentó la rendición de cuentas dentro del proceso de consultas al destacar en el PAD los problemas clave y las recomendaciones derivadas del proceso de consulta que se incorporaron en el diseño del proyecto; asimismo, el PAD incluyó recomendaciones hechas por la comunidad que no se habían incluido y los motivos de esta decisión.

El proceso de consulta en el préstamo REACT otorgado a Perú por el Banco Mundial, es particularmente notable debido a que los préstamos de políticas de desarrollo se han basado históricamente en una consulta muy limitada a la sociedad civil, en caso de haberla. De acuerdo con los documentos oficiales, hubo numerosos foros públicos y consultas amplias con muchos sectores del gobierno peruano para fomentar el sentido de pertenencia en el proyecto.

²⁹ El proyecto surgió en un contexto político diferente (una democracia plebiscitaria), donde el BID tiene muy poca, incluso, quizás, una influencia contradictoria. La propuesta de préstamo se justifica cuando afirma que “el Plan a diez años, es una herramienta de gestión estratégica diseñada con el propósito de mantener un conjunto de estrategias pedagógicas y administrativas durante un período de 10 años, para proporcionar una guía institucional para el proceso de modernización del sistema educativo, transformarlo o reformarlo, y alcanzar una mejor calidad educativa así como objetivos de equidad en el sector educativo.

³⁰ Entrevista telefónica con Pérez Alfaro el 4 de agosto de 2008.

Entre los otros préstamos de políticas de desarrollo, el enfoque fue mixto para la consulta. Mientras que el préstamo basado en políticas de desarrollo del *Programa del Sector Social* ecuatoriano parecía no contar con la participación de la comunidad, una característica clave del préstamo para las políticas hondureñas de desarrollo, *Red Solidaria*, de acuerdo con el líder del proyecto “surgió de un proceso amplio de consulta a la sociedad civil sobre la estrategia de reducción de la pobreza del país”.³¹

Como se observó anteriormente respecto al préstamo otorgado a Ecuador para la educación, la consulta de fondo en proyectos específicos se atribuye más al contexto político en determinado país que a la participación de los bancos. Los resultados pueden darse en ambas direcciones. En el préstamo para la educación de Ecuador, el voto a través de un referéndum significó que el Banco estaba apoyando una operación ampliamente popular. En los países donde el papel del banco es más el de una institución financiera, la cuestión de las consultas se deja más en manos del gobierno. Este es el caso del Proyecto de *Bolsa Familia*, donde la participación financiera e intelectual del Banco Mundial y del BID en el proyecto es relativamente mínima.³² El valor total del programa es de 5,620 millones de dólares norteamericanos y el préstamo otorgado por el Banco Mundial es de tan sólo \$572 millones de dólares norteamericanos. Este proyecto, que fue concebido como un programa de protección social compensatoria en respuesta a las políticas de liberación, no incluyó la consulta formal a los grupos interesados en el proceso de diseño. De acuerdo con el personal del Banco, los únicos grupos específicos que participaron en el proceso de consulta fueron los pueblos indígenas y las comunidades descendientes de esclavos (Quilombolas). No obstante, Valéria Kaxuyana³³, miembro de la coordinación de la COIAB (Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira), contradice esta información. De acuerdo con Joana Mustafa³⁴ quien trabajó en *Bolsa Familia* para el Gobierno brasileño y ahora es miembro del personal del Banco Mundial, este problema se resolverá en la siguiente fase del programa. Otros proyectos de transferencia de fondos/inversión social tuvieron contradicciones similares respecto a la consulta.

En los sectores de **agua y saneamiento**, casi todos los proyectos analizados mencionan algún nivel de consulta en la fase de diseño. El *Proyecto de Abastecimiento de Agua y Saneamiento en las Zonas Rurales y las Ciudades Pequeñas (Praguas)*, destaca como un ejemplo de las buenas prácticas. De acuerdo con documentos oficiales, sociólogos locales llevaron a cabo evaluaciones bastante amplias sobre la participación rural en diez comunidades culturalmente diversas y se celebraron reuniones con las ONG a nivel nacional. En por lo menos tres proyectos (*Praguas, Pronasar* y el *Programa de inversión de Guatemala*), las entrevistas y los grupos de representantes de los interesados se dieron a nivel comunitario, tomando como base las lecciones aprendidas de los proyectos anteriores. Sin embargo, existen preguntas en cuanto a la calidad de proceso de consulta, especialmente debido a que no se explica en forma clara el proceso ni los criterios que se siguieron para la selección de los participantes.

En este aspecto, muchos de los proyectos de agua revisados tienden a seguir lo que bien podría denominarse “*práctica estándar*”. La mayoría de los proyectos de agua dan referencias vagas o

³¹ Entrevista con Carlos Gargiulo, BID, 24 de junio de 2008.

³² En la primera fase del proyecto, el BID aprobó un préstamo similar para la Bolsa Familia.

³³ Entrevista al personal del Banco quien deseo permanecer anónimo, fecha 5 de agosto, 2008.

³⁴ Entrevista del 8 de agosto, 2008.

incompletas en cuanto a los procesos de consulta. El *Programa de Inversión en Agua para Comunidades Rurales de Guatemala*, menciona que un equipo de consultores contratado por el organismo de ejecución "llevo a cabo extensas entrevistas con los grupos de enlace dentro de una muestra de comunidades a lo largo de Guatemala", y los "resultados se incorporaron en el diseño conceptual del programa". Asimismo, con el objeto de medir la actitud de las comunidades respecto al Programa, el "equipo del proyecto del BID ha acompañado a [la agencia de ejecución], a los miembros de las ONG y a otras organizaciones a las visitas que realizaron para entrevistar a las comunidades locales.

Uno de los proyectos para agua del BID, el *Programa de Inversión para el Saneamiento y Abastecimiento de Agua para Nicaragua* se destaca por sus malas prácticas de consulta. Como se mencionó antes, no se tiene referencia de ninguna consulta previa. Aunque no menciona explícitamente, la única referencia es la posibilidad de que los estudios de diseño consulten a los residentes urbanos, los cuales busquen entre otras cosas si existe la necesidad de aumentar la cobertura de los servicios en las ciudades seleccionadas.

Es importante tener en mente que una consecuencia directa del sistema de desarrollo impulsado por la comunidad, adoptado por gran parte de los proyectos analizados en el desarrollo rural y de agua, es que en principio las partes interesadas participan directamente en la toma de decisiones durante todo el proyecto, incluyendo la fase de preinversión (es decir, cuando identifican y diseñan subproyectos que serán financiados por todo el programa). La mayoría de estos proyectos incluyen un componente destinado a asistir a las comunidades, reforzar la organización comunitaria y proveer de asesores comunitarios (con frecuencia las ONG) que les brinden asistencia técnica durante las distintas fases del proyecto. No obstante, esto no es de verdad una consulta previa sobre todo el programa de inversión. Por otra parte, debido a que las suposiciones fundamentales del modelo de agua de las IFI (recuperación del costo total o parcial) a menudo se decidieron con anticipación, existe la interrogante de qué tan abierta fue la consulta.

En resumen, nuestro análisis reveló un enfoque generalmente débil hacia los procesos de consulta de los grupos interesados y un área donde ambos bancos, especialmente el BID, podrían prestar mayor atención.³⁵ Como se resumió en los documentos de orientación del banco, la mayoría de los proyectos no incorporaron las mejores prácticas de consulta a grupos interesados. Entre éstos se incluyen un amplio trabajo de alcance a los grupos interesados (especialmente a los grupos excluidos); brindándoles documentación detallada del proceso y la manera como la aportación de los grupos de interesados modeló el diseño del proyecto; asegurando un enfoque por etapas para la consulta, de modo que los grupos interesados tuvieran la oportunidad de hacer más comentarios sobre el diseño final; y dando información en un lenguaje apropiado desde el punto de vista cultural, etc. Por otra parte, hubo un corto número de casos positivos que han destacado, que servirían como modelo para futuros proyectos del banco: el proyecto de Alianzas Rurales de Bolivia, el programa REACT de Perú y el proyecto de Agua PRAGUAS de Ecuador. La tabla 2, resume las calificaciones del proyecto en cuanto a la consulta.

³⁵ Vale la pena hacer notar que los proyectos de infraestructura de mayor riesgo que requieren evaluaciones de impacto ambiental (EIA), por lo general, tienen un proceso de consulta más sólido (si bien aún de mala calidad). El peso de los proyectos del sector salud sobre los proyectos de infraestructura en la muestra puede explicar por qué no fueron tan frecuentes las buenas consultas.

Para ambos bancos, el reclamo de la sociedad civil ha sido durante mucho tiempo por tener consultas más profesionales y rigurosas. Vemos que el Banco Mundial quizás ha respondido mejor en lo que se refiere a una mayor representación de los buenos proyectos, y menos a proyectos de malas prácticas de consulta. El BID, por otra parte, parece haber avanzado un poco en cuanto a este aspecto. Otra preocupación ilustrada con el préstamo para la educación que el Banco Mundial otorgó a Guatemala, y en la mayoría de los préstamos para agua, fue si el proceso de consulta era lo suficientemente abierto para impulsar el diálogo sobre las suposiciones fundamentales de operación del préstamo, como por ejemplo, la privatización. Parece ser en los dos ejemplos que el orden del día fijado por ambos Bancos careció del proceso de consulta dejando ciertas cuestiones fuera de la mesa de discusión.

Tabla 2. Calificación del proyecto en rendición de cuentas en el tema de consulta

	Buena	Estándar-Mediocre	Mala
4.1 Consulta	Referencias claras y detalladas para el proceso de consulta o alguna forma de fortalecimiento del consenso externo o bien, un proceso deliberativo nacional o local con el cual el proceso sea claramente consistente.	Compromisos vagos o remisiones a consultas (faltan detalles); así como también, carencia de referencias claras o detalladas acerca de los procesos externos.	Por lo general, referencias incompletas o la falta de éstas.
	Alianzas rurales de Bolivia (BM) Préstamo REACT de Perú (BM) Calidad de la educación y educación secundaria de Guatemala (BM) La universalización de la educación básica en Ecuador (BID) Praguas de Ecuador (BM) <i>Programas de reforma salud de Perú</i> (BM).	Proyecto para reducción de la pobreza rural de Brasil (BM) Proyecto de desarrollo impulsado por la comunidad de Haití (BM) Programa del sector social para apoyar la estrategia para la reducción de la pobreza de Honduras (BID) Préstamo para inversión social de Bolivia (BID) Programa de desarrollo local de Haití (BID) Programa de inversión de agua para comunidades rurales de Guatemala (BID) Programa de agua y saneamiento en comunidades rurales de Haití (BM) Préstamo basado en políticas de desarrollo de Perú (BID) Pronasar en Perú (BM) Salud y nutrición materno-infantil de Guatemala (BM) Proyecto de <u>nutrición y protección social</u> de Honduras (BM)	Reforma del sector social de El Salvador Desarrollo local y responsabilidad fiscal de Bolivia (BID) Proyecto de reforma del sector social de Ecuador (BID) Programa “Bolsa Familia” de Brasil (BM) Programa de inversión para suministro de agua y saneamiento de Nicaragua (BID). <i>Atención integral a la niñez de Nicaragua (BID)</i> <i>Aumento del nivel de salud de Honduras (BID)</i> <i>Programa de Modernización de los Servicios de Salud de Nicaragua (BID)</i>
	Total 6 (5 BM; 1 BID)	Total 11 (6 BM; 5 BID)	Total 8 (7 BID; 1 BM)

4.2 Objetivos del proyecto que incorporan la participación y la rendición de cuentas

En esta categoría, evaluamos si los objetivos del proyecto incorporan explícitamente la participación reforzada de la comunidad, la inclusión social, empoderamiento ciudadano y la rendición de cuentas del proyecto. Asimismo, evaluamos si los proyectos incluyen objetivos de rendición de cuentas más difíciles de alcanzar (y con frecuencia difíciles de lograr) que buscan empoderar a los actores para abordar una rendición de cuentas vertical (relaciones de poder en ambas direcciones donde participan las instituciones de financiamiento, las autoridades gubernamentales locales y centrales, los medios de comunicación y los actores transnacionales). Esta pregunta se contesta de manera más directa en la sección 4.4.

Establecer objetivos de proyecto claros y explícitos para fortalecer la participación ciudadana, su empoderamiento, la inclusión social y la rendición de cuentas, es de vital importancia para asegurar que estas metas y objetivos queden entonces completamente integrados en el diseño, la implementación y evaluación del proyecto. En general, nuestro análisis de datos encontró que si estas metas se estipulan claramente desde un principio, existe una mayor posibilidad de que el programa de comunicaciones y alcance, los mecanismos de toma de decisiones y los sistemas de seguimiento y evaluación apoyen dichas metas. Además, la definición clara de los objetivos del proyecto es el primer paso para la evaluación.

En los proyectos donde mayor participación y rendición de cuentas no son una parte explícita de las metas y objetivos del proyecto o programa, es mucho menos probable que estos aspectos se reflejen adecuadamente en la matriz de políticas, en los activadores de fases subsecuentes (en el caso de los préstamos para programas y préstamos adaptables) o en el marco del seguimiento y evaluación. No obstante, sólo en dos casos, los proyectos que no tenían objetivos explícitos sobre participación y rendición de cuentas, de hecho incluyeron mecanismos de rendición de cuentas y un marco efectivo de seguimiento y evaluación. Sin embargo, la incorporación de estos objetivos es necesaria aunque insuficiente. En por lo menos tres proyectos con objetivos claros sobre participación y mayor rendición de cuentas, estas metas no fueron respaldadas con comunicaciones adecuadas, fortalecimiento de capacidad, mecanismos de toma de decisiones y un sistema de seguimiento y evaluación eficaz.

De las cinco categorías que consideramos, en general, ésta fue la categoría que tuvo mejor desempeño, con más de una tercera parte de los proyectos con objetivos de proyecto que incorporaron explícitamente una mayor participación y rendición de cuentas. De éstos, sólo dos proyectos del BID calificaron con buenas prácticas, mientras que los 7 proyectos calificados con malas prácticas fueron financiados por el BID. En particular, los cinco proyectos de desarrollo rural o local basados en el modelo de desarrollo impulsado por la comunidad (CDD), incluyen explícitamente metas de participación y empoderamiento, aunque sólo dos de éstos incluyen claramente como objetivo una mayor rendición de cuentas (el proyecto *Alianzas Rurales de Bolivia* y el *Proyecto para la Reducción de la Pobreza Rural – Piauí*). Por lo menos cuatro proyectos para desarrollo rural y reformas al sector social sí incorporaron metas de rendición de cuentas vertical más amplias.

El proyecto de *Desarrollo Local* de Haití, se concentró en el “fortalecimiento de la capacidad de las comunidades para planear, formular, demandar y manejar proyectos”. El *Proyecto de*

Desarrollo Impulsado por la Comunidad de Haití, buscaba “originar un cambio fundamental en la forma en que se manejan los fondos para el desarrollo, en favor de permitir el control directo de las comunidades sobre los recursos a fin de mejorar los resultados a nivel local”. Además buscaba “aumentar la gestión de la comunidad y aumentar el capital social a través de una mayor participación ciudadana en procesos de toma de decisiones abiertos y transparentes”. El *Proyecto Alianzas Rurales de Bolivia* expresa sus metas de empoderamiento como: “Importante y eficaz participación de los grupos de productores locales en la planeación, implementación y seguimiento de las actividades productivas y de comercialización”. Lo que es más importante, abordó explícitamente los temas de rendimiento de cuentas en su cuarta meta del proyecto: “Mejorar la rendición de cuentas a las comunidades pobres con mayor eficacia, transparencia y calidad de los servicios y mayor apoyo por parte de las instituciones tales como el gobierno local y las ONG; y mejorar el proceso de rendición de cuentas y transparencia interna dentro de las alianzas rurales”.

Recuadro 1 - El proyecto para el Desarrollo Impulsado por la Comunidad de Haití – Construyendo un sistema de rendición de cuentas amplio y perdurable para la sociedad.

Además de incluir todos los criterios principales de participación comunitaria y rendición de cuentas pública, este proyecto sobresale **como visionario por su potencial a largo plazo de mayor gestión comunitaria y rendición de cuentas a nivel local, más allá de la vida en sí del proyecto**. Los objetivos del proyecto con respecto a la participación y rendición de cuentas son claros: “originar un cambio fundamental en la forma en que se manejan los fondos para el desarrollo, a fin de permitir a las comunidades tomar el control directo de los recursos, para mejorar los resultados a nivel local”, “mejorar la gestión comunitaria y fomentar el capital social a través de una mayor participación ciudadana en procesos de toma de decisiones abiertos y transparentes”.³⁶ A largo plazo, la **meta final** es “integrar el desarrollo impulsado por la comunidad como un mecanismo para la transferencia de recursos públicos a nivel local, en los procesos presupuestarios y de planeación estatales”.³⁷

El proyecto de 41 millones de dólares, aprobado por el Banco Mundial en 2005, financiará cerca de 1.300 inversiones a pequeña escala (alrededor de \$20.000 cada una) en aproximadamente 55 a 65 comunidades rurales y periurbanas pobres de Haití. Las organizaciones comunitarias (las CBO) identifican los proyectos y posteriormente les asignan prioridad en los consejos representativos de desarrollo del proyecto (los COPRODEP). El proyecto de desarrollo impulsado por la comunidad (CDD) también proporciona una red de soporte técnico para fortalecer los COPRODEP como un espacio para una eficaz toma de decisiones de desarrollo que cuenta con la participación local.

El CDD de Haití se basa en los elementos de diseño de una gran serie de proyectos de reducción de la pobreza rural al noroeste de Brasil financiados por el banco hace una década. En particular, los proyectos para reducir la pobreza al noroeste también buscan extender las estructuras de participación y rendición de cuentas creadas en este proyecto, hacia los programas y procesos más allá del proyecto en sí; y, en ese sentido, aumentar la gestión y la toma democrática de decisiones a nivel municipal y estatal.³⁸

De manera irónica, un factor clave que llevó al Banco a reconocer el valor de desarrollar este enfoque impulsado por la demanda e implementado localmente, fue la agitación política y económica que dejó un enorme vacío financiero y de gestión. De hecho, el Banco consideró el enfoque de participación para este proyecto como un factor clave que

³⁶ Documento de evaluación del proyecto del Banco Mundial, sobre subsidio propuesto por la cantidad de SDR 25.6 millones (el equivalente a 38.0 millones de dólares norteamericanos) a la República de Haití para un Proyecto de desarrollo impulsado por la comunidad, 6 de julio, 2005, p. 5

³⁷ Ibid., p14.

³⁸ Anna Roumani, Brasil: Community Driven Development in Rural Communities of the Northeast (Desarrollo impulsado por la comunidad en las comunidades rurales del noroeste), 2004, publicado por el Banco Mundial

mitiga el riesgo del proyecto, lo cual normalmente se hubiera considerado alto, dada la tremenda inestabilidad y potencial de corrupción del país y la captación de los beneficios de desarrollo por la élite.

El diseño del proyecto se centró explícitamente en reducir al mínimo el riesgo de un nombramiento sumario por parte del gobierno local o de las élites económicas mediante el “fortalecimiento de las organizaciones locales de votantes (por ejemplo, las OCB y los COPRODEP)” y “al proporcionar los medios a través de los cuales los ciudadanos pueden tener voz para determinar sus necesidades de inversión más apremiantes y acceder a los fondos necesarios para satisfacerlas”.³⁹ El proyecto consideró inicialmente *Canalizar los recursos directamente a los gobiernos municipales. Pero el PAD concluyó que* “la simple descentralización de los recursos a nivel municipal, sin abordar la capacidad a nivel comunitario para interactuar y efectivamente apoyar cara a cara al gobierno local, no garantiza que no se presenten dificultades similares a las del enfoque centralizado en lo referente a la toma de decisiones a nivel municipal”.

A fin de mitigar el riesgo de un nombramiento sumario local, el diseño del proyecto asegura que el 80 por ciento del total de miembros del consejo para el desarrollo del proyecto está integrado por grupos comunitarios base, las ONG, etc. Este consejo de desarrollo desempeña un papel fundamental en la movilización de las comunidades y en promover la participación en la toma de decisiones locales. Reciben, dan prioridad y aprueban propuestas de subproyectos de organizaciones comunitarias (las OCB) a nivel local durante las reuniones programadas regularmente y publicitadas ampliamente y a las que el público está deseoso de asistir. Estos consejos promueven una mayor transparencia en cuanto al destino de los recursos de inversión y aumentan la probabilidad de que estos recursos se utilicen en una forma que satisfaga la demanda de inversión local.

El proyecto de CDD de Haití, incluye otros elementos positivos de rendición de cuentas, entre éstos, un mecanismo de diálogo de política proactiva con el gobierno central, un programa sólido de comunicaciones, un sistema equilibrado de seguimiento y evaluación. Los retos clave de la implementación implican cómo las comunidades hacen que COPRODEP rinda cuentas para bien con decisiones no politizadas y cómo hacen que los proveedores contratantes de servicios se responsabilicen de la entrega de buenos servicios.

El progreso ha sido notable desde que el proyecto entró en vigor en diciembre de 2005. Se desembolsaron casi el 50% de los fondos para el proyecto, se establecieron unos 32 consejos municipales del proyecto (COPRODEPS) a través de 32 comunidades como una plataforma para la toma de decisiones abierta, transparente y participativa para asignar prioridad al subproyecto; y se constituyeron oficialmente y participaron en COPRODP más de 2.000 organizaciones de comunidades base (CBO), mismas que se beneficiaron de las actividades de capacitación y fortalecimiento de capacidad; y, finalmente, se propusieron 621 subproyectos a COPRODEP para financiamiento, de los cuales los COPRODEP han priorizado 215 para implementación, 96 subproyectos ya están completos, 69 están actualmente en ejecución y los restantes están en revisión técnica.

Se dio prioridad a las medidas de rendición de cuentas ambiciosas y específicas en el proyecto de Haití debido a la inestabilidad política recurrente y a la amenaza de captura política en el país. No obstante, estas mismas medidas son igualmente adecuadas, aunque menos vistas, en todos los contextos de operación en Latinoamérica

En el caso del *Proyecto para la reducción de la pobreza en Piauí*, Brasil, los objetivos del proyecto original abarcaron tanto la participación, como una mayor rendición de cuentas y transparencia. Estos objetivos fueron: (1) mejorar el bienestar y los ingresos de los pobres en las zonas rurales a través de mejores accesos a la infraestructura y servicios sociales y económicos básicos, y el apoyo a las actividades productivas a través de la utilización de técnicas de desarrollo impulsado por la comunidad (CDD); (2) aumentar el capital social de las comunidades rurales a fin de que se organicen colectivamente para satisfacer sus necesidades; (3) mejorar la gestión local mediante una mayor participación ciudadana y transparencia en la toma de decisiones mediante la creación y reforzamiento de las asociaciones comunitarias y consejos

³⁹ El Banco Mundial, Documento de evaluación del proyecto, Haití por un proyecto de desarrollo impulsado por la comunidad, p 16

municipales; y (4) promover una integración más estrecha de las políticas, programas y proyectos de desarrollo en las zonas rurales a nivel local al encauzar capacidad de los consejos municipales financiados con los fondos existentes a buscar el financiamiento, establecer prioridades y tomar decisiones en cuanto al destino de los recursos de otros programas estatales y federales ajenos al proyecto respaldado por el Banco.

El último objetivo debe destacarse como un ejemplo positivo de rendición de cuentas vertical, dado que este objetivo va más allá de tan sólo habilitar a los consejos municipales para establecer prioridades en este proyecto. La meta es extender las estructuras de participación y rendición de cuentas creadas en este proyecto a los programas y procesos ajenos a la esfera de acción del Banco — y en ese sentido, mejorar la gestión y las decisiones democráticas que se toman a nivel municipal y estatal.

Dos de los préstamos para políticas de desarrollo incluyeron metas claras de participación, pero sólo uno abordó la rendición de cuentas. El objetivo primario del préstamo *REACT* de Perú, es fortalecer el marco de rendición de cuentas y mejorar los resultados en salud, nutrición y educación al promover normas de desempeño transparentes y alentar a los padres y gobiernos locales (cuyo papel está creciendo debido a la descentralización) a demandar mejoras".

Los objetivos claros que se concentraban en el fortalecimiento de la participación fueron más evasivos en los proyectos del **sector de salud y educación**, en particular en aquellos que se concentraban en el fortalecimiento de las instituciones. Sin embargo, dos de los proyectos designados para beneficiar directamente a las comunidades tendían a concentrarse principalmente en el fortalecimiento de la participación. El proyecto de *Salud y Nutrición Materno-Infantil de Guatemala* se destaca como uno de los pocos que incluyeron proyectos de salud con buenas prácticas, que explícitamente abordaron las metas de fortalecimiento de la participación comunitaria y la inclusión social: el componente número 1 del proyecto tiene como meta "apoyar la organización de la comunidad al promover el compromiso y la participación en los procesos de toma de decisiones sobre los problemas de salud materno-infantil, entre éstos, la promoción para llevar a cabo intervenciones que sean culturalmente aceptadas".⁴⁰ La PAD llega incluso a sugerir que el proyecto "desarrollará una estrategia para aumentar la participación de los hombres y líderes locales en la promoción de la salud materno-infantil," una meta muy difícil pero muy importante.

El caso de la *Atención Integral a la Niñez* en Nicaragua del BID, es uno inusual, en el que un proyecto que había incorporado inicialmente buenos objetivos de rendición de cuentas y participación, los deshiciere en la tercera parte del proyecto. El préstamo del BID, un proyecto de intervención en las primeras etapas de la niñez que se concentraba en la salud y pedagogía preescolar, no sólo fracasó en articular objetivos claros de rendición de cuentas en la fase III, sino que se encontró que era uno, de tan sólo tres proyectos en este estudio, con calificación por debajo de la práctica normal en cada una de las cinco categorías de rendición de cuentas evaluadas (**Ver Recuadro 2. El Proyecto Integral de Asistencia a la Niñez en Nicaragua**)

Los proyectos y programas analizados en los **sectores de agua y saneamiento** no mencionan la rendición de cuentas ni la participación entre los objetivos y metas del proyecto. Ningún

⁴⁰ Banco Mundial, Proyecto de Salud y Nutrición Materno-Infantil de Guatemala, PAD, Dic. 15, 2005, pág. 6

proyecto para agua puede clasificarse como con buenas prácticas en esta categoría. Esto está en conformidad con las políticas y estrategias correspondientes del Banco Mundial y el BID para el sector, que buscan principalmente incrementar la cobertura y mejorar la sustentabilidad y eficacia de los servicios. La rendición de cuentas y la participación se mencionan con frecuencia como los medios para este fin antes que como objetivos per se. Por ejemplo, el objetivo del préstamo basado en las políticas de desarrollo en Perú, denominado *Programa de Reforma para los Recursos de Agua I* del BID, es “aumentar la eficacia y el uso equitativo y sostenible” de los recursos hidrológicos “a través del manejo integrado y participativo”.

El hecho de que los proyectos no incluyan la participación y la rendición de cuentas como objetivos o metas explícitos, no significa que estos aspectos estén necesariamente ausentes del diseño del proyecto. Varios de los proyectos de investigación analizados siguen un enfoque impulsado por la demanda (también conocido como Desarrollo Impulsado por la Comunidad, CDD) y, por consiguiente, son participativos por naturaleza. Concretamente esto significa que las comunidades rurales o asociaciones de agua reciben asistencia técnica (a menudo de las ONG), para identificar sus necesidades, diseñar sistemas de agua y saneamiento, solicitar fondos, ayudar a construir o contratar trabajos de construcción, y participar en la operación y mantenimiento del sistema así como en la recuperación de tarifas. Por lo tanto, la participación de la comunidad y el fortalecimiento de la capacidad son, con frecuencia, componentes importantes del proyecto, a pesar del hecho de que esos aspectos no se vean reflejados en las metas ni objetivos del proyecto.

Todos los préstamos para agua tienen la meta de crear o fortalecer a las asociaciones o instituciones de usuarios que provean o regulen los servicios de agua. Este es un aspecto central en la mayoría de los proyectos revisados y, de especificarse adecuadamente, estas acciones pueden fortalecer la rendición de cuentas y participación en el sector. El sector de agua de Perú, se destaca por apoyar la creación de organizaciones del agua, las cuales en efecto permitirán a los usuarios externar sus inquietudes y prioridades en un contexto donde los agricultores y las compañías mineras son generalmente predominantes. La mayoría de los proyectos de CDD apoyan la creación y/o el fortalecimiento de capacidad de las asociaciones de usuarios (a menudo a través del apoyo técnico brindado por asesores privados, tal como es el caso de las ONG) y planean hacer que las comunidades participen en la toma de decisiones en cada etapa. En la práctica, dependiendo de la magnitud del proyecto, es muy poco probable que todo el personal de apoyo técnico haya recibido capacitación en los aspectos de desarrollo comunitario.⁴¹

Un problema más insoluble es que, aunque se supone que las comunidades tienen el control en cuanto a la selección de sus opciones preferidas y establecimiento de tarifas, en la práctica, la gama de opciones es probable que se vean limitadas (Guatemala, Haití) por los requisitos de recuperación total en función de los costos. Por ejemplo, en el caso de PRONASAR en Perú, CARE Perú, en su papel como uno de los operadores de los proyectos de agua y saneamiento en zonas rurales, enfrentó la inflexibilidad en el equipo del proyecto y del organismo estatal responsable de algunos de los costos máximos preestablecidos, que llevaron a que se rechazaran algunas peticiones legítimas de los pueblos locales en cuanto al tipo de infraestructura que se construiría. Fue sólo cuando pudieron hablar con la encargada del proyecto para el Banco

⁴¹ Mencionado por un entrevistado de una ONG re: PRONASAR

Mundial en Washington, y que le expusieron durante su visita al país la situación real sobre el terreno, que fue posible hacer más flexibles estos límites.⁴²

Para muchos de los proyectos de agua de las IFI, el enfoque para las asociaciones de usuarios radica en el fortalecimiento de la rendición de cuentas horizontal mediante el establecimiento de comités individuales de agua y el enfoque casi exclusivo en la relación entre los operadores y los consumidores, con frecuencia centros rurales y periurbanos. Se presta muy poca atención al clima de negocios más generalizado para el uso del agua en el país, comúnmente plagado de enormes desigualdades que favorecen a los usuarios industriales o urbanos más ricos. El sector tendrá que incorporar cada vez más los factores del cambio climático en el análisis de sustentabilidad de costo-beneficio y recuperación de costos. Ambos factores hacen imposible que las asociaciones de un solo usuario de agua aborden la sustentabilidad o la recuperación de costos en forma aislada del sistema nacional (e, incluso, del sistema internacional). Para suscitar el interés de manera efectiva en la política de desarrollo altamente politizada, los pequeños usuarios de agua que están organizados localmente en asociaciones, tendrán que actuar colectivamente para defender sus derechos al agua a través de defensores. Todos los préstamos para el agua examinados aquí no llegan a organizar movimientos que incluyan a los pequeños usuarios del agua para defender sus derechos colectivos e individuales (pagos por servicios del ecosistema, tarifas de agua subsidiadas, mayor regulación de los usuarios finales con alto consumo). Como tal, no se cuenta con un objetivo clave de rendición de cuentas; por consiguiente, esto lleva a una clasificación de prácticas estándar, o en cuatro de los seis casos, de malas prácticas.

La Tabla 3 resume los resultados de esta sección. Hemos expuesto que donde no existen objetivos claros de rendición de cuentas y participación en las primeras etapas del diseño del proyecto, es mucho menos probable que estos proyectos incorporen realmente mecanismos específicos de rendición de cuentas y participación. La evidencia sugiere alguna correlación entre el desempeño total del proyecto a través de esas cinco medidas de rendición de cuentas y la activación de la identificación temprana de éstas. Dos tercios totales del proyecto no definen con claridad los objetivos de rendición de cuentas y la mayoría de éstos no cumple con los parámetros de buenas prácticas en otras áreas.

⁴² Cabe señalar que esto llevó a un cambio en el diseño de la siguiente fase del proyecto.

Tabla 3. Calificación del proyecto en cuanto a la responsabilidad de contar con objetivos claramente definidos

Buena	Estándar-Mediocre	Mala
Manifiesta clara y explícitamente los objetivos del proyecto que incorporan la participación reforzada de la comunidad, la inclusión social, la habilitación ciudadana y la responsabilidad en el proyecto.	Exposiciones ambiguas – quizás no son parte de los objetivos explícitos pero ciertas metas se presentan de manera indirecta como componentes del proyecto.	Sin exposiciones claras ni sugerencias hechas indirectamente
Préstamo para Inversión Social de Bolivia (BID) Reforma del Sector Social de El Salvador (BID) Alianzas Rurales de Bolivia (BM) Proyecto para Reducción de la Pobreza Rural de Brasil (BM) Proyecto de Desarrollo Impulsado por la Comunidad de Haití (BM) Préstamo REACT de Perú (BM) Programa de Desarrollo Local de Haití (BID) Calidad de la Educación y Educación Secundaria de Guatemala (BM) Salud y Nutrición Materno-infantil de Guatemala (BM)	Programa de Agua y Saneamiento en Comunidades Rurales de Haití (BM) Préstamo basado en Políticas de Desarrollo de Perú (BID) Praguas de Ecuador (BM) Pronasar en Perú (BM) <i>Programa de Modernización de los Servicios de Salud de Nicaragua (BID)</i> <i>Programas de reforma de salud de Perú (BM).</i> Programa “Bolsa Familia” de Brasil (BM). Proyecto de <i>Nutrición Y Protección Social de Honduras (BM)</i> La Universalización de la Educación Básica en Ecuador (BID)	Desarrollo Local y Responsabilidad fiscal de Bolivia (BID) Programa del Sector Social para Apoyar la Estrategia para la REDucción de la Pobreza de Honduras (BID) Proyecto de Reforma del Sector Social de Ecuador (BID) Programa de INversión para Suministro de Agua y Saneamiento de Nicaragua (BID) Programa de Inversión en Agua para Comunidades Rurales de Guatemala (BID) <i>Atención Integral a la Niñez de Nicaragua (BID)</i> <i>Honduras. Aumento del Nivel de Salud de Honduras (BID)</i>
Total 9 (7 BM y 2 BID)	Total 9 (6 BM y 3 BID)	Total 7 (todos del BID)

Recuadro 2. El Proyecto de Asistencia Integral a la niñez en Nicaragua - Dos pasos hacia adelante - Uno hacia atrás

El propósito principal de este préstamo para la salud y la educación de 15 millones otorgado por el BID es para apoyar el desarrollo psicosocial, cognoscitivo y físico de los niños de escasos recursos menores de seis años, para asegurar su entrada a tiempo al sistema educativo formal, mejorar sus condiciones de rendimiento escolar y ayudar a erradicar la pobreza que se transmite entre generaciones. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer la calidad del *Proyecto de atención integral a la niñez* – un modelo de atención integral del PAININ, a través de acciones innovadoras en educación, nutrición y capacitación; (ii) aumentar la cobertura preescolar en zonas remotas o aisladas; y (iii) consolidar la gestión de PAININ dentro de la estructura lineal de MIFAMILIA y promover acciones para aumentar la sustentabilidad financiera y social de las intervenciones”.

Al principio de la segunda etapa del programa, la organización CARE desempeñó una parte activa en el programa, mismo que se centró en promover la participación de la comunidad para que las comunidades rurales participaran en su proceso de toma de decisiones sobre los logros cognoscitivos y de salud de los niños alcanzados en preescolar. Esta etapa temprana incluyó una estrecha coordinación entre los actores de los niveles departamentales, comités de clérigos, municipios locales y las ONG. Un informe hecho por CARE International, en Nicaragua, sobre el cumplimiento de las metas del programa en una pequeña comunidad rural presenta una fuerte evidencia empírica de la eficacia del proyecto en cuanto a la participación y objetivos de rendición de cuentas, incluyendo numerosas actividades de capacitación para los promotores de los derechos de los niños, madres voluntarias, comités de padres y capacitación a jóvenes. Este análisis de la experiencia en la comunidad de San Rafael del Norte indica, entre otros logros, un cumplimiento del 100% de las metas establecidas para la población beneficiada y la implementación de una metodología preescolar eficaz en todas las comunidades.⁴³

Algunos avances en participación y rendición de cuentas que parecía que habían producido resultados positivos en la etapa II del PAININ, se han revertido ahora en esta tercera etapa del proyecto. A pesar de tener como su primera meta específica el aumento de la calidad en esta nueva (tercera) etapa de atención integral a la niñez, el diseño del proyecto prácticamente ignoró cualquier tipo de consulta a los grupos interesados clave del proyecto (como las familias de escasos recursos, las ONG que trabajan en el sector, las organizaciones de maestros) para aplicar adecuadamente o mejorar, tomando como base las lecciones aprendidas en las primeras dos etapas del proyecto.

Entre los vacíos más flagrantes está la falta de objetivos de rendición de cuentas y participación claramente definidos, no existe referencia a los procesos de fortalecimiento de la capacidad de los beneficiarios, ni metas para promover la participación de la comunidad, ni estrategias de comunicación o mecanismos de evaluación. Mientras que el principal objetivo del proyecto es disminuir los índices de deserción escolar y lograr la matriculación universal en la escuela primaria, el análisis atrás de los proyectos no refleja ningún interés directo relacionado con el poder o la desigualdad. El Proyecto de Atención Integral a la Niñez es uno de los sólo cuatro proyectos analizados de este estudio con una calificación por de bajo de estándar (prácticas malas) en cada una de las cinco dimensiones evaluadas de rendición de cuentas en el diseño del proyecto.

Toda la documentación disponible y los informantes cercanos al proyecto indican que la Etapa III PAININ del proyecto del BID fue diseñada mediante un proceso gubernamental altamente centralizado, sin ninguna participación de las organizaciones sociales. Esta conclusión queda confirmada por las organizaciones que trabajan en el sector y por los técnicos que participaron directamente en la etapa previa del programa.⁴⁴ Realmente esto es un revés, especialmente después de la rica experiencia de participación, habilitación social y sustentabilidad del programa en su etapa II.

⁴³ Informe final PAININ CARE. Fase Puente, San Rafael del Norte, de julio a diciembre de 2006.

⁴⁴ Entrevista con Rigoberto Berrios, CARE Nicaragua, 28 de julio, 2008.

4.3 Programa de difusión de información y comunicaciones

Para asegurar la rendición de cuentas de un proyecto, es crucial contar con un trabajo de alcance sólido y en marcha, así como con un programa culturalmente adecuado que incluya difusión de información y comunicaciones para informar plenamente a las comunidades afectadas acerca de los elementos o reglas fundamentales del proyecto y de un plan. Una práctica afín es un sólido programa de desarrollo de capacidades para funcionarios del gobierno y comunidades de grupos interesados en cuanto a sus derechos, oportunidades y formas de participar en el proyecto. Nos referimos aquí explícitamente a la información que es más crucial para los grupos interesados en todos los niveles (evaluaciones de proyectos similares pasados; estudios de factibilidad del proyecto propuesto y sus alternativas; oportunidades para suscitar el interés de los diferentes actores, como las misiones de la IFI para evaluar o dar seguimiento al proyecto; las reglas sobre cómo funciona actualmente la toma de decisiones en los diferentes nodos del sistema de prestación de servicios (por ejemplo, cómo se calculan las tarifas del agua, cómo se gastaron realmente los presupuestos; variabilidad en la calidad en contraste con la cobertura de un servicio; las etapas de procedimiento de las políticas institucionales que son pertinentes para el proyecto). Nos referimos aquí no sólo al tipo de información, sino a su acceso adecuado y oportuno, su conveniencia cultural y su traducción efectiva.

Debido a la variedad de factores tanto dentro como fuera del control de cualquier proyecto, existe una tremenda asimetría en cuanto al acceso a información sobre el proyecto, que a menudo separa al equipo del proyecto de la IFI y a los ejecutores del proyecto de sus beneficiarios. Este vacío de información frecuentemente separa a los diferentes actores del triángulo de rendición de cuentas, el cual cuando se reorganiza para el acceso real a la información comienza a verse como una cadena alimenticia más vertical con los fundadores en lo alto, los consultores y los intermediarios abajo y los beneficiarios al final.

Es necesaria una campaña de información, proactiva, concertada y vigorosa para reducir esas asimetrías y asegurar que la rendición de cuentas y la participación mejoren los resultados del proyecto. Con bastante frecuencia, esta actividad informativa se pierde en el diseño del proyecto debido al afecto de empoderamiento intrínseco que se puede tener en algunos y la reducción correspondiente del poder en algunos otros. La falta de transparencia en cuanto a los aspectos de la información vital de cualquier proyecto de desarrollo sugiere una probabilidad mayor de captura política de la misma forma que los intereses ocultos pueden fijar un orden del día más favorable desde el principio. Realmente, el Banco Mundial percibió esta tendencia y la importancia de la difusión de información en el documento de evaluación del *Proyecto de Desarrollo Impulsado por la Comunidad de Haití*, donde expone que: es esencial "*una campaña de comunicación e información* intensiva, con bastante difusión y cuidadosamente diseñada para asegurar la transparencia y un conocimiento adecuado de los objetivos y contenidos del programa por parte de los beneficiarios potenciales, así como mitigar que la captura quede en manos de la "élite". Un representante de una ONG que trabaja en el proyecto hizo eco a este sentimiento: "La información es la clave para darles a las personas la propiedad del proceso. Si saben lo que pueden esperar y están de acuerdo desde un principio, lo pedirán. Si no existe un acuerdo y un entendimiento desde un principio, ¿cómo puede la comunidad pedir lo que debe recibir?"⁴⁵

⁴⁵ Entrevista con Régis Yves-Laurent; CARE Haití

De acuerdo con el PAD del Banco Mundial para el *Programa Alianzas Rurales* de Bolivia: “La información transparente y oportuna promoverá la equidad de oportunidades en la toma de decisiones sobre las actividades, y contribuirá a un empoderamiento y a una posición más fuerte de negociación de las personas pobres con otras dentro de las alianzas rurales.” El documento de evaluación del préstamo *REACT* otorgado por el Banco Mundial identifica claramente “la falta de información accesible, confiable, pertinente y oportuna sobre la ejecución y resultados del presupuesto” como un “impedimento clave para una mayor rendición de cuentas”. El acceso a la información es un prerrequisito para elevar la voz de los ciudadanos en la rendición de cuentas de los programas sociales y mayor inclusión social.

A pesar de estas declaraciones y de los intentos del Banco Mundial y del BID de posicionarse simbólica y literalmente como los corredores del conocimiento en muchos campos de desarrollo, la renuencia a trabajar duro para disminuir las asimetrías de información y el conocimiento, queda como un defecto de firma de los préstamos de las IFI. El establecimiento de un componente culturalmente apropiado e inclusivo de difusión de información y comunicaciones es el aspecto más débil del diseño del programa en los proyectos del Banco analizados en el estudio. Sólo 4 de los 25 proyectos que se revisaron (tan sólo el 16%) incluía un componente sustancial de difusión de información. En resumen, existe una incongruencia flagrante entre la retórica y la práctica de las instituciones financieras internacionales, cuando se trata de poner a la disposición información pertinente y transparente en cuanto a los objetivos, reglas y resultados esperados del proyecto.

En varios programas del sector salud, había un programa de difusión de información o comunicación, pero éstos eran componentes específicos de los proyectos que estaban diseñados para entregar información sobre cómo hacer un mejor uso de los servicios de salud o mejorar la salud materna. Ese componente de difusión de información no incluía ninguna información específica relacionada con el proyecto que permitiera que las comunidades hicieran responsables a las autoridades de salud o a las mismas instituciones financieras internacionales de resultados específicos. Asimismo, en los proyectos de agua y saneamiento, se llevaron a cabo foros para informar a las comunidades e inspirar la demanda (debido al enfoque impulsado por la demanda), pero sin concentrarse en la rendición de cuentas.

Sin duda, una fuerte estrategia de difusión de información y comunicaciones figuró de manera prominente como los componentes clave del proyecto en **dos de los proyectos de desarrollo rurales y por lo menos en uno de los préstamos basados en políticas de desarrollo**. Estuvo presente, pero no como central en dos de los proyectos de desarrollo rural. En el caso de por lo menos tres proyectos, la estrategia de comunicación se diseñó para presentar la información en una forma dirigida de manera específica a grupos desfavorecidos (por ejemplo, mujeres indígenas monolingües). El *Componente de comunicación y difusión* del proyecto de *Alianzas Rurales de Bolivia*, usó talleres locales y canales de los medios de difusión para informar a los grupos interesados sobre el alcance y las reglas o criterios del proyecto. Asimismo, incluyó amplios mensajes en la radio en las lenguas vernáculas que se hablan en estas regiones. La radio también fue un medio de información clave usado en el *Programa de Desarrollo de Comunidades de Haití* para la concientización entre los supuestos beneficiarios del proyecto de los objetivos del mismo y las vías de participación. El juego de papeles y la comunicación de

igual a igual fueron destacados por un promotor local de una ONG como estrategia clave para llegar a los grupos de interés con menos instrucción.⁴⁶

En el préstamo *REACT*, de Perú otorgado por el Banco Mundial, un factor clave para asegurar una amplia difusión pública de la información, en especial, respecto al presupuesto del gobierno y los estándares específicos de educación, salud y nutrición, es asegurar mayores niveles de rendición de cuentas del gobierno hacia con el público. El proyecto *REACT* aumenta el acceso a la información en varias formas creativas que son poco comunes para los préstamos para ajuste. Los comités de difusión de información de *REACT*, de implementarse íntegramente, permitirán al ciudadano tener la aportación directa y dar seguimiento a las acciones. En segundo lugar, el préstamo también asegura que los municipios y los padres reciban información regular sobre el desempeño de sus niños explicándoles las tareas en términos fáciles de entender para ellos. Ver Recuadro 3. El préstamo *REACT* de Perú

Por otro lado, para uno de los proyectos de desarrollo rural y por lo menos para dos de sus préstamos basados en políticas de desarrollo, los aspectos de comunicaciones no son claros o no se consideraron. En el caso del *Proyecto Piaui*, los documentos no describen el programa, excepto para indicar que las Unidades Técnicas del Estado son responsables de las campañas de información. En *el Programa de Apoyo a la Política Social* de El Salvador, el documento casi no indica nada acerca de la difusión de información y las comunicaciones como medio para asegurar que realmente exista, de hecho, una auditoría y una rendición de cuentas o supervisión social buena por parte de las comunidades locales. Este parece ser un serio defecto en el diseño. El documento del proyecto tampoco describe cómo se comparte la comunicación y la información con los municipios. En el caso de *Desarrollo Local y Responsabilidad Fiscal* del BID en Bolivia, parecen no existir medidas de comunicación claramente esbozadas, aunque se supone que los municipios siguen los lineamientos de EIA, lo que significa que tienen que dar a conocer públicamente los avisos de la información sobre los proyectos planeados. No se requiere un programa de comunicaciones proactivo orientado hacia la sociedad. Este parece ser un serio defecto en el diseño.

Otro importante programa de transferencia de fondos, *Bolsa Familia*, presenta algo parecido a una paradoja. *Bolsa Familia* es, con mucho, un programa del gobierno federal de Brasil, al cual han contribuido relativamente las IFI con muy poco financiamiento para el fortalecimiento de la capacidad institucional. El Gobierno de Brasil produce bastante información sobre el volumen de las transferencias y el enlace entre estas transferencias y la reducción de la pobreza en el país. Sin embargo, como programa del gobierno central, existe muy poca información sobre la operación real o sobre cómo los beneficiarios de las transferencias deben pedir una rendición de cuentas a *Bolsa Familia* o sus donantes.

Los programas de transferencia de fondos fueron demasiado populares durante la década pasada. Sin embargo, la falta de sustentabilidad de estos programas debe ser un fuerte incentivo para que dichas transferencias se traduzcan en más indicadores perdurables de desarrollo (obtención de la educación, menor mortalidad materno-infantil, desarrollo y calidad de vida). En Brasil, la educación y muchos otros indicadores sociales continúan rezagados especialmente cuando se les

⁴⁶ Entrevista con Régis Yves-Laurent; CARE Haití

compara con otros países en desarrollo grandes. Por supuesto, Brasil cuenta con una de las distribuciones más grandes de desigualdad de la riqueza en el planeta.

Dados los altos intereses políticos del proyecto, existe sorprendentemente muy poca evidencia de un sistema de comunicaciones o información más allá de las actividades de relaciones públicas que destaquen sólo aspectos limitados del desempeño. Debido a la ausencia de cualquier esfuerzo para empoderar a los beneficiarios con información sobre todos los aspectos de desempeño del proyecto, las oportunidades de participación en los espacios de toma de decisiones y medios para responsabilizar a los funcionarios del proyecto, la contribución total para un desarrollo eficaz en Brasil será muy limitada. Aunque las IFI tienen sólo una influencia limitada sobre la reducción de la pobreza en el programa del gobierno brasileño, el préstamo del BM para *Bolsa Familia* califica como una práctica de rendición de cuentas estándar.

Los proyectos del Sector Salud, en general, no están diseñados para mantener a las comunidades de los grupos interesados bien informadas, ni incluso para difundir la información sobre la implementación de los proyectos para asegurar la rendición de cuentas de los resultados de los mismos. La información y comunicación en cada uno de los proyectos de inversión del sector salud que nosotros revisamos, está diseñada principalmente para alcanzar los objetivos del proyecto, como aumentar la cobertura de la salud o llegar a las poblaciones minoritarias. Por ejemplo, algunos de los proyectos han adoptado (o por momentos mencionaron la necesidad de adoptar estrategias para difundir la información a la población beneficiada). Por ejemplo, en el caso de dos proyectos (el *Proyecto de Nutrición y Protección Social* de Honduras y el *Proyecto de Salud y Nutrición Materno-infantil* de Guatemala), el conocimiento de las barreras del idioma entre los grupos étnicos obligó al diseño de los componentes relacionados con la traducción de la información en los dialectos locales o a capacitar al personal de salud para que atendiera a las comunidades indígenas. Sin embargo, un componente clave en el proyecto de Guatemala que estaba diseñado, intentaba "brindar apoyo a las familias pobres para que supieran sobre los programas de nutrición y salud, estimular a las poblaciones pobres e indígenas a utilizar los servicios de salud y nutrición, promover un patrón de comportamiento, difundir el derecho de las poblaciones a utilización de los servicios y alentar la auditoría social". Como muchos otros de los programas de inversión del sector salud, este componente requiere claramente de manera intrínseca alguna clase de difusión de información. Sin embargo, en contraste con el programa de REACT o con el programa de Desarrollo Impulsado por la Comunidad, la información no se brinda con el propósito de responsabilizar a los organismos estatales u organismos de servicio no gubernamentales de los resultados para alcanzar los objetivos del proyecto.

Recuadro 3 - Préstamo REACT de Perú: Un sólido componente de difusión de información y comunicaciones

Aprobado por el Banco Mundial en el 2007, el préstamo REACT DPL establece una nueva norma para incorporar mecanismos de rendición de cuenta y participación de la sociedad civil en el enfoque del Banco para préstamos basados en la política de desarrollo. En una desviación de la tendencia de préstamos para políticas de desarrollo, que impone condiciones no negociables a los gobiernos y sus ciudadanos, de acuerdo con el documento de evaluación del proyecto; el proceso de preparación del préstamo enfatiza la titularidad de los países a través de un amplio diálogo y un proceso de consulta con el gobierno y los grupos interesados de la sociedad civil que determina a los principales titulares del préstamo.

El Préstamo REACT para Políticas de Desarrollo por \$150 millones está dirigido a fortalecer el marco de rendición de cuentas y **mejorar los resultados en salud, nutrición y educación**. Entre las metas específicas están: mejores resultados en alfabetización (especialmente en escuelas rurales), mayor acceso a los servicios de atención a partos en los 10 departamentos más pobres (que cubren una tercera parte de la población) y una mayor cobertura de los servicios individualizados para brindar orientación y supervisar el crecimiento de los niños menores de 24 meses en zonas con alta incidencia de desnutrición crónica. El préstamo está diseñado específicamente para promover estándares transparentes de cumplimiento, gestión expedita de resultados y exhortar a los padres y gobiernos locales a demandar mejoras en la prestación de servicios de calidad.

El proyecto promueve una mayor transparencia y niveles más altos de rendición de cuentas del gobierno con el público al prestarle una fuerte atención a la **difusión de la información del presupuesto del gobierno**, así como a los estándares específicos de salud y rendimiento educativo que se espera de las escuelas y organismos estatales. Un componente clave de esta estrategia es el fortalecimiento de la *Consulta Amigable*, un portal en línea que le da acceso a la sociedad civil a los datos del presupuesto en el sistema del Ministerio de Finanzas. De hecho, una de las condiciones del préstamo fue la publicación en *Consulta Amigable* del presupuesto ajustado (PIM) para los programas sociales así como la ejecución del presupuesto e información de los resultado físicos de por lo menos un programa piloto en cada una de las tres áreas prioritarias. Este proceso permite a los ciudadanos examinar la contrapartida entre el gasto real y las asignaciones presupuestarias.

Otro aspecto clave del sistema de rendición de cuentas es el establecimiento de un sistema sólido de difusión de información y sistema de seguimiento que responsabilice de los resultados a las escuelas, puestos de salud y otras entidades. Los municipios y los padres recibirán informes del desempeño de sus escuelas y se fijaran metas para mejorarlo. El sistema proporciona información actualizada sobre el desempeño de las escuelas y los puestos de salud, así como datos individualizados para los padres sobre la salud, nutrición y estado en el que se encuentra el aprendizaje de sus hijos. Las pruebas, el seguimiento y las "boletas de calificación" sobre el rendimiento escolar que serán enviadas a los padres, son parte de una mayor rendición de cuentas.

Además de evaluar el progreso a fin de satisfacer los estándares reales, el sistema de seguimiento y evaluación establece un indicador que mide la participación de los ciudadanos en la supervisión del presupuesto. Por ejemplo, un indicador específico de **Acciones exitosas a medio plazo** es que por lo menos 20% de los gobiernos provinciales y 10% de los gobiernos distritales participan en la supervisión de la implementación del presupuesto. El proyecto también busca medir qué tan efectivamente se ha estado difundiendo la información con respecto a varios componentes del proyecto y qué tan bien la han asimilado los grupos interesados.

Mientras que este préstamo es austero en comparación con dos préstamos de ajuste al sector social otorgados por el BID (Desarrollo local y responsabilidad fiscal en Bolivia y el Proyecto de reforma del sector social de Ecuador), sobresale por contar con un programa de difusión de información y comunicaciones sólido y transparente, aunque es poco claro si esto es suficiente para asegurar la rendición de cuentas específica para cumplir los resultados del proyecto (por ejemplo, mayores índices de alfabetización, más acceso a los servicios de salud). Asimismo, es poco claro cómo el diseño del proyecto prevé que los padres y comunidades locales traduzcan la información en una acción efectiva en caso de que los resultados no cumplan con las expectativas. Parece haber una suposición no comprobada de que una vez que los ciudadanos sepan qué tan malos son sus servicios, se levantarán y protestarán o expondrán su problema en cualquier otro lado. En realidad, aún no queda claro que esto pueda pasar, a menos que haya mecanismos y procesos claros establecidos, no es muy claro.

Debido al enfoque impulsado por la demanda en el **sector de agua y saneamiento**, la mayoría de los proyectos revisados incluyen actividades de promoción tales como talleres regionales y locales y un foro abierto para promover el proyecto y generar demanda (PRAGUAS, PRONASAR de Haití). Con frecuencia, se cuenta con mínima información sobre cómo está organizado el proceso y en qué forma y a través de cuáles canales se difunde la información, lo que tiende a indicar una falta de planeación estratégica. De nuevo, el peor de los proyectos es el *Programa para Agua* de Nicaragua, en el que no se menciona ninguna actividad de información o comunicación. Las actividades de comunicación están sólo dirigidas a aumentar la imagen corporativa del ENACAL. No obstante, en cuanto a la implementación del proyecto, uno de los principales problemas identificados en entrevistas de la ONG en relación con PRONASAR, es que no se comparte información con los municipios y comunidades una vez que se han aprobado las solicitudes de financiamiento. No se informa rutinariamente a las comunidades y sólo reciben respuesta, por ejemplo, si solicitan explícitamente que se les expliquen las razones de retraso en la construcción.

En el caso del *Programa de Inversión para Agua en Comunidades Rurales* (Guatemala), la estrategia del proyecto ha cambiado considerablemente, afectando el componente “social”. En un principio, el programa se basó en préstamos reembolsables a los municipios. Sin embargo, desde que bajó la demanda para estos préstamos, los recursos se asignan sobre una base no reembolsable. Lo más importante aquí, el componente de publicidad, promoción y apoyo a la comunidad (ahora denominado “gestión social”), se redujo de \$7.58 millones de dólares en la propuesta del préstamo original a \$2.5 millones en la actual.⁴⁷ En este contexto, la campaña de publicidad que se había planeado en un principio, aparentemente fue cancelada. Después de relajar la controvertida suposición de desembolsar el financiamiento del proyecto como recursos reembolsables y fijar tarifas para asegurar el pago, la promoción aparentemente se volvió menos necesaria (Ver el Recuadro 4 – a continuación).

Además de la comunicación inadecuada, la capacidad institucional de la agencia ejecutora dentro de cualquier estado del sector privado se abordó de manera poco uniforme a través de la mayoría de los proyectos del sector de agua. El pasar por alto este aspecto de empoderamiento y rendición de cuentas puede a menudo provocar un corto circuito en otros objetivos necesarios. El caso del PRONASAR en Perú indica que las asociaciones de agua no son los únicos agentes que podrían verse beneficiados por el fortalecimiento de la capacidad o empoderamiento. Una de las fuentes cercanas al proyecto de PRONASAR confirmó que, aunque el proyecto estaba bien diseñado sobre el papel, con objetivos claros de participación, no se podía implementar de manera satisfactoria debido a la falta de capacidad de la agencia de ejecución.⁴⁸ Incluso después de que se revisó el proyecto para corregir algunos problemas, las actividades de apoyo a las comunidades se encontraban sin fondos (hasta el punto en que CARE, que participa directamente, tuvo que contribuir con sus propios recursos).⁴⁹

⁴⁷ Entrevista con Christopher Jennings, IDB, 24 de julio, 2008. Jennings no se ofreció de voluntario, una explicación del porqué se presentó dicha reducción.

⁴⁸ Entrevista con Francisco Soto, CARE Perú, 24 de junio, 2008.

⁴⁹ Ídem.

Tabla 4. Calificación del proyecto en rendición de cuentas sobre comunicación y divulgación de información

	Buena	Estándar-Mediocre	Mala
4.3 Comunicación y divulgación de información	<p>Planes que abordan ambos niveles clave de la información del proyecto:</p> <p>a) Información intrínseca sobre el tema del proyecto (salud, educación, transferencias de efectivo o técnicas de producción).</p> <p>b) Información diseñada para empoderar a la población a participar en el proyecto (esto es, la calidad de las operaciones del proyecto, las reglas del proyecto, las oportunidades de participación, las metas y responsabilidades del proyecto, el proceso para responsabilizar a la población).</p> <p>La información culturalmente apropiada es un punto a favor, pero no es suficiente si es sólo para el nivel 1.</p>	<p>Sólo planes que abordan el primer nivel de información del proyecto:</p> <p>a) Información intrínseca sobre el tema del proyecto (salud, educación, técnicas de producción).</p>	<p>No se indican planes para contar con un componente de divulgación de información o comunicación como parte del proyecto.</p>
	<p>Alianzas Rurales de Bolivia (BM)</p> <p>Proyecto de Desarrollo Impulsado por la Comunidad de Haití (BM)</p> <p>Préstamo REACT de Perú (BM)</p> <p>Programa de Desarrollo Local de Haití (BID)</p>	<p>Proyecto para Reducción de la Pobreza Rural de Brasil (BM)</p> <p>Programa del Sector Social para Apoyar la Estrategia para la Reducción de la Pobreza de Honduras (BID)</p> <p>Préstamo para Inversión Social de Bolivia (BID)</p> <p>Calidad de la Educación y Educación Secundaria de Guatemala (BM)</p> <p>La Universalización de la Educación Básica en Ecuador (BID)</p> <p>Programa “Bolsa Familia” de Brasil (BM)</p> <p>Préstamo Basado en Políticas de Desarrollo de Perú (BID)</p> <p>Praguas de Ecuador (BM)</p> <p>Pronasar en Perú (BM)</p> <p>Salud y nutrición materno-infantil de Guatemala (BM)</p> <p>Proyecto de <i>Nutrición y Protección Social de Honduras</i> (BM)</p> <p><i>Aumento del Nivel de Salud de Honduras</i> (BID)</p> <p><i>Programa de Modernización de los Servicios de Salud de Nicaragua</i> (BID)</p> <p>Programas de Reforma Salud de Perú (BM).</p>	<p>Reforma del Sector Social de El Salvador (BID)</p> <p>Desarrollo Local y Responsabilidad Fiscal de Bolivia (BID)</p> <p>Proyecto de Reforma del Sector Social de Ecuador (BID)</p> <p>Programa de Inversión para Suministro de Agua y Saneamiento de Nicaragua (BID)</p> <p>Programa de Inversión para Agua en Comunidades Rurales de Guatemala (BID)</p> <p>Programa de Agua y Saneamiento en Comunidades Rurales de Haití (BM)</p> <p><i>Atención Integral a la Niñez de Nicaragua</i> (BID)</p>
	Total 4 (3 BM; 1 BID)	Total 14 (8 BM; 6 BID)	Total 7 (6 BID; 1BM)

4.4 Mecanismos transparentes e inclusivos para la toma de decisiones

Establecer procesos y vehículos abiertos, transparentes e inclusivos de toma de decisiones que permitan que las comunidades locales hagan responsables a los organismos del gobierno y/o a los proveedores de servicios de que se apeguen a las “reglas” y alcancen las metas estipuladas en el proyecto es la piedra angular del desarrollo efectivo y crucial para desarrollar una buena gestión. *Estos mecanismos y procesos permiten que los grupos interesados influyan en las decisiones, que retengan recursos, manifiesten sus dudas y resuelvan problemas específicos sobre la implementación de proyectos (en el Anexo 4 se incluye una lista de posibles mecanismos de responsabilidad previamente identificados).* En el mejor de los casos, estos mecanismos también pueden sentar las bases para una toma de decisiones más inclusiva y transparente en cuestiones que vayan más allá del alcance real del proyecto (rendición de cuentas vertical).

Sin embargo, un prerrequisito para implementar las nuevas medidas de rendición de cuentas que sí se incorporen al préstamo es un componente sólido de fortalecimiento de capacidad bien financiado. Tanto a nivel ministerial como para los agentes locales que operan bajo los auspicios de la descentralización de la prestación de servicios, estas reformas no tendrán efecto inmediato. Se requiere de inversión conforme al proceso de reforma para garantizar su eficacia, particularmente en los contextos locales de alta desigualdad, en donde es también alto el riesgo de influir en las decisiones políticas. Otra responsabilidad crucial en muchos de esos contextos implica concentrarse tanto en la rendición de cuentas vertical como en la horizontal. Es decir, a menudo resultan inútiles los esfuerzos por reforzar a una sola asociación aislada de usuarios de agua o una asociación de profesores o consejos de proyectos para tener éxito en un contexto que esté impregnado de intereses regionales o nacionales, con poder de vetar iniciativas de gestión transparentes y confiables. Una rendición de cuentas perdurable debe desarrollar beneficios locales de rendición de cuentas horizontal y enfocar la vertical al formar nexos entre las organizaciones locales para que actúen de manera colectiva con miras a un cambio estructural en niveles más altos de toma de decisiones.

Ocho de los veinticinco proyectos incluyeron diversos tipos de mecanismos de rendición de cuentas principalmente a nivel local, para garantizar procesos abiertos y transparentes de toma de decisiones. Principalmente incluyeron al **desarrollo rural** y a los **préstamos para la política de reformas del sector social**. Sin embargo, sólo algunos contaban con mecanismos específicos que permitieran a las comunidades responsabilizar a los organismos gubernamentales o a los proveedores de servicios empresariales o a las IFI mismas de que realmente se apegaran a las reglas o que logran los resultados que se describían en el proyecto (rendición de cuentas horizontal). En algunos aspectos, los procesos de seguimiento y evaluación a mediano plazo pueden ayudar a esa función. Por lo menos en tres casos, los mecanismos que están establecidos tienen el potencial para fomentar espacios democráticos más duraderos que pudieran lograr mayor control y aportación de la comunidad a la toma de decisiones sobre aspectos que estén fuera del alcance del proyecto (rendición de cuentas vertical).

Todos los proyectos evaluados de **desarrollo rural** y **política de reforma al sector social** proponían diversos tipos de mecanismos a nivel local para garantizar procesos abiertos y transparentes de toma de decisiones (rendición de cuentas horizontal). El *Programa de Alianzas*

Rurales de Bolivia va más allá de tratar de empoderar a los productores locales para que tomen decisiones, al dar transferencias directas a organizaciones de productores mediante un mecanismo descentralizado y competitivo que establezca reglas claras para seleccionar y dar prioridad a los proyectos (lo cual favorece a los indígenas y a las mujeres pobres). Más del 40% de los costos totales de los proyectos son transferencias directas a los grupos de productores, las cuales son administradas directamente por ellos conforme a las reglas operativas de los proyectos. Los productores usarán los recursos para garantizar el apoyo técnico de los proveedores de servicios. *En este caso, el mecanismo de rendición de cuentas más poderoso para garantizar un buen servicio por parte del proveedor es el hecho de que los productores controlan los pagos a los proveedores de servicios.* El sistema está organizado de tal manera que hay competencia entre los proveedores de servicios por los negocios de los productores y si no prestan un servicio adecuado, los productores no les pagarán. Hay una amplia capacitación en este aspecto, por lo tanto, los productores aprenden a comparar precios, a especificar los bienes y servicios que desean comprar, a manejar contratos, etc.⁵⁰

Otro aspecto potencial de la rendición de cuentas es el “Consejo” del Proyecto, el cual es responsable de supervisar que el proyecto cumpla con los objetivos, metas y reglamentaciones establecidos y que, a su vez, recomiende estrategias, normas y políticas que faciliten que se lleve a cabo. Este Consejo estará compuesto por miembros del Comité Interministerial, representantes nacionales de los pequeños productores, compradores, empresarios, prefecturas participantes y por el Coordinador Nacional de Proyectos. La representación del sector público será del 40% y 60% del privado. Las quejas se pueden presentar ante esta entidad.

El *Proyecto de Desarrollo Impulsado por la Comunidad* de Haití establece consejos participativos para el desarrollo de proyectos (COPRODEP), con un mínimo de 80% de la membresía formada por representantes de las organizaciones basadas en la comunidad (CBO por sus siglas en inglés). Desempeñan un papel fundamental para movilizar a las comunidades y promover su participación en la toma de decisiones locales. Reciben, dan prioridad y autorizan propuestas de subproyectos de las CBO durante las reuniones programadas normalmente y que se anuncian ampliamente y a las que se exhorta al público a asistir; posteriormente entregan planes de inversión a los Ministerios de Operaciones. Estos Consejos promueven una mayor transparencia en la asignación de recursos para inversiones y aumentan la posibilidad de que dichos recursos se usen de tal forma que satisfagan la demanda local de inversión.

Las condiciones de rendición de cuentas en los préstamos de reajuste a las políticas muestran un panorama mixto. El *Programa de Apoyo a la Política Social, Red Solidaria*, financiado por el BID, otorga \$300 millones al gobierno de El Salvador para que diseñe, aplique, mejore y amplíe las herramientas de focalización que buscan dar prioridad a la inversión pública en los municipios y las familias más pobres. El diseño del préstamo reconoce el valioso papel que puede desempeñar la participación de la comunidad para garantizar el uso efectivo de los recursos públicos al establecer un mecanismo específico de participación de la comunidad que garantice supervisión por parte de la comunidad. Establecer este mecanismo es, de hecho, una condicionalidad para dar la segunda porción del préstamo y es un objetivo explícito de la

⁵⁰ P. Sollis et al (2005), autor del estudio del BID sobre el desarrollo de rendición de cuentas local, menciona un ejemplo similar de un proyecto local de salud en Panamá financiado por el BID que fue empoderado para retener el pago final a los proveedores de servicios si la calidad no se consideraba adecuada.

operación: “El objetivo de las tres operaciones en la serie de programas es promover la participación de la comunidad y empoderamiento para resolver sus problemas y ejercer una supervisión social en los programas públicos”.

Este préstamo para políticas apoya la creación de comités comunitarios que pretenden representar a los beneficiarios y permitirles que ejerzan supervisión social, que verifiquen la transparencia de los procesos y que supervisen la implementación eficaz de las intervenciones. Los comités comunitarios tienen como propósito reforzar los vínculos entre la comunidad y los beneficiarios y los servicios que ofrecen las instituciones participantes (inclusive, ONG). Estos comités ayudarán a canalizar las solicitudes y reclamaciones de las familias de los beneficiarios y a organizar al grupo encargado de la supervisión social. Con el transcurso del tiempo se espera que las entidades públicas y las de la sociedad civil utilicen todos estos mecanismos en otras iniciativas sociales para fomentar que los organismos de participación de la comunidad cooperen en las funciones de supervisión social.

Sin embargo, aunque hay un considerable énfasis sobre esta estructura como forma de desarrollar más responsabilidad o supervisión en la política social, el documento del proyecto dice muy poco sobre cómo se supone que este mecanismo funciona en la práctica y no tiene componentes de fortalecimiento de capacidad que fortalezcan el funcionamiento de este organismo. La falta de fortalecimiento de capacidad y de comunicación en torno al establecimiento de estos comités parece ser una falla fundamental en el diseño de proyectos.

Sin embargo, el hecho de que la participación de la comunidad se incorpore en las condicionalidades/activaciones es un signo de que el Banco toma en serio promover la participación en el proyecto y que considera que es esencial para el éxito general de la operación. Respecto a los indicadores del avance que activarán la primera operación, se espera que “Los servicios por parte de organizaciones no gubernamentales especializadas en promover la participación de la comunidad y apoyar a las familias beneficiarias, hayan iniciado en municipios con pobreza extrema”. Para la segunda operación se espera que: “(i) los servicios de apoyo y educación para las familias que ofrecen las ONG se den de manera regular y oportuna, haciendo uso de métodos participativos adecuados; y (ii) los comités comunitarios lleven a cabo supervisión social en áreas relacionadas con las transferencias de fondos condicionales y con la educación y servicios de salud. En cuanto a la tercera operación, su preparación se activará cuando se hayan logrado niveles altos de participación por parte de los beneficiarios, cuando las intervenciones sean sustentables y cuando se promueva una rendición de cuentas efectiva, de tal manera que pueda considerarse repetirlos en otras iniciativas sociales de instituciones públicas y/o de organizaciones de la sociedad civil”.

Aunque la inclusión de estos parámetros es loable, no hay medidas específicas o independientes que considerar, aparte de este lenguaje general para evaluar si el objetivo se ha cumplido. Por lo tanto, hay mucha flexibilidad o subjetividad en lo que se refiere a decidir si el objetivo específico se ha cumplido. Además, no existen indicadores claros de evaluación en torno al mecanismo de participación de la comunidad, ni ningún componente específico de fortalecimiento de capacidad que crearía las condiciones para alcanzar el éxito.

La serie de préstamos que el BM ha financiado para políticas de Perú, *REACT*, para el sector salud, apoya las medidas para establecer la implementación participativa de seguimiento al presupuesto, lo cual desarrolla la capacidad de los usuarios para exigir una mejor calidad en los servicios. REACT DPL 1 (el punto de atención de este estudio) reconoce la inclusión en la ley presupuestaria del 2007 de un programa piloto para el seguimiento de la sociedad civil en cuanto a la implementación de presupuestos subnacionales. Para el DPL2, el Ministerio de Economía y Finanzas de Perú habrá iniciado con los programas piloto de seguimiento participativo de la ejecución del presupuesto subnacional del gobierno; y para el DPL 3, el parámetro indicativo es que el 20% de los gobiernos de las provincias y el 10% de los municipios de los distritos tendrán en marcha acuerdos de seguimiento de la sociedad civil. Este proceso permite potencialmente que los ciudadanos influyan en las decisiones sobre prioridades y que examinen la correspondencia entre los gastos reales y las asignaciones presupuestarias. Sin embargo, el proyecto se queda corto al no definir con claridad exactamente la forma como este sistema de seguimiento permitirá que las comunidades exijan el cambio.

En el *Proyecto para la Reducción de la Pobreza Rural (Piaui/Brasil)*, los procesos de toma de decisiones son llevados a cabo primordialmente por asociaciones comunitarias, que hacen que se escuche su voz mediante consejos municipales de representantes, creados por los proyectos. Las asociaciones comunitarias son el meollo del mecanismo institucional que implementa los proyectos de desarrollo impulsado por la comunidad. Identifican, preparan, implementan, supervisan, manejan y mantienen las inversiones de su subproyecto y reciben ayuda tanto de especialistas técnicos (a quienes contratan directamente) y de asistencia técnica y capacitación que les ofrecen los Consejos Municipales y los PCU. Estas asociaciones comunitarias reciben y administran directamente los fondos que se requieren para poner en marcha estas inversiones. Similar al proyecto de *Alianzas Rurales*, el hecho de que las asociaciones comunitarias administran el dinero y contratan la asistencia técnica, desarrolla rendición de cuentas por parte de los proveedores de servicios. Según Anna Roumani, “Un interesante y valioso avance ha sido el surgimiento de cooperativas de asistencia técnica en el campo, lo cual es una respuesta directa a las necesidades de las comunidades beneficiarias que están en el programa. El papel de las organizaciones no gubernamentales también ha cambiado y ahora las comunidades cuentan con recursos para contratar o financiar organizaciones no gubernamentales que les sirvan mejor. El programa ha hecho responsables a las ONG ante las comunidades (y no a la inversa)”.

En particular, este es uno de los pocos proyectos analizados que trata de promover la rendición de cuentas vertical al generar una amplia participación e impactos en la gestión que vayan más allá del proyecto específico. Una cuarta meta del proyecto es extender las estructuras participativas y de rendición de cuentas creadas en este proyecto a programas y procesos fuera del ámbito del Banco y, en ese sentido, mejorar la gestión y la toma de decisiones democrática a nivel estatal y municipal.

De acuerdo con Roumani (2004), este es realmente el caso. El proyecto ha “aumentado la voz de la comunidad en cuanto al uso de los recursos públicos” y ha “fomentado la ciudadanía mediante comunidades, ha aumentado la conciencia de las responsabilidades sociales en asuntos públicos y de la comunidad”. “El noreste del estado y los gobiernos locales ahora asignan y transfieren fondos de otros estados y programas federales para la población rural pobre e integran programas en todos los sectores para aumentar el impacto en la reducción de la pobreza; usan los mismos

principios, mecanismos y prácticas establecidas y refinadas conforme al programa comunitario apoyado por el Banco” y “Los Consejos están asumiendo mayores papeles, aprovechando el financiamiento de otros programas sociales para asociaciones miembro y compartiendo las deliberaciones del gobierno local sobre una mayor planeación y presupuestos para la pobreza a nivel municipal”.⁵¹

En el **sector de salud y educación**, los mecanismos para el control de la comunidad son escasos y ninguno reúne los requisitos como buena práctica. El proyecto para la Salud y Nutrición Materno-Infantil de Guatemala, auspiciado por el Banco Mundial, tiene una meta clara para “apoyar la organización de la comunidad al promover la participación en los procesos de toma de decisiones respecto a cuestiones de salud de la madre y el infante”, aun así, en el proyecto no hay un proceso específico o un mecanismo expreso que garantice que esto realmente suceda en la práctica.⁵² En un proyecto de salud del BID, *Mejora de las Condiciones de Salud*, de Honduras, la necesidad de involucrar a los gobiernos locales ha llevado a crear mecanismos y canales para el diálogo y la cooperación entre el gobierno federal y el local, entre los diferentes organismos del gobierno, entre los diversos proyectos y organismos de las entidades donantes, y en menor medida, entre los organismos de gobierno y las organizaciones no gubernamentales. Al aumentar el flujo de información, estos mecanismos podrían generar una mejor rendición de cuentas. Sin embargo, ante la falta de canales específicos para hacer que los organismos asuman la responsabilidad, no es probable que tengan un impacto importante en este sentido. Ambos proyectos de salud de Nicaragua, financiados por el BID (*Programa de Modernización de los Servicios de Salud* y el de *Asistencia Global a la Niñez*) aparecen como mala práctica por dar información sin mecanismos de rendición de cuentas.

Como en la experiencia de Guatemala sobre educación, que se anotó en la sección 4.1, el apoyo de las IFI casi exclusivamente para una reforma a la salud impulsada por el sector privado plantea retos para desarrollar una rendición de cuentas duradera. Aun cuando las cifras oficiales estipulan que hay avance en lo que se refiere a más vacunas y cobertura de un paquete básico de servicios de salud, la atención médica en Guatemala sigue clasificándose en los últimos puestos en la región, según el Informe de 2003 de la ONU sobre Desarrollo Humano. Las enfermedades infecciosas y de nutrición aún persisten y afectan primordialmente a los niños y a los ancianos. Las tasas de mortalidad de las madres sigue siendo alta (153 por cada 100.000 personas) y afecta principalmente a las mujeres indígenas y del área rural. Los gastos públicos en atención médica como porcentaje del PIB han estado reduciéndose o se han mantenido desde el 2000 (el 1% del PIB del 2002)⁵³ y la distribución de servicios es extremadamente desigual.

En pocas palabras, el proyecto del BM para Salud Materno-Infantil ignora un debate fundamental en Guatemala acerca del papel del Estado en la atención a la salud, así como las medidas para garantizar que se incluya en la toma de decisiones en todos los niveles de atención dentro de un sistema global de atención primaria bien financiado. El modelo de Reforma de la Atención Médica promovido por el Banco Mundial se basa principalmente en los principios del mercado libre, los cuales consideran la atención médica como un “bien privado”. Sus políticas se

⁵¹ Roumani (2004: 9).

⁵² Banco Mundial, Proyecto para la Salud Materno-Infantil PAD (2006)

⁵³ INS. 2003. Informe preliminar del monitoreo de la Reforma del Sector Salud. Mayo de 2003; GSD: Desafíos en el financiamiento de la salud en Guatemala: Tendencias, necesidades e implicaciones. Guatemala, Nov, 2002.

concentran en reducir el presupuesto público para la atención médica, encontrar fuentes de financiamiento, implementar flexibilidad laboral, lograr que el sector privado ofrezca paquetes de atención médica básica y transferir las responsabilidades y costos del estado a las comunidades. El BM y el gobierno guatemalteco prefieren la práctica estándar de fingir estar de acuerdo con la rendición de cuentas para desviar más críticas de un modelo de atención médica impulsado por el sector privado sin ningún mecanismo de rendición de cuentas y responsabilización de acciones incurridas.

En el **sector del agua y saneamiento**, con excepción de una buena práctica y otra mala, el resto de los proyectos quedan en la categoría de práctica estándar en su enfoque de establecer mecanismos de participación y rendición de cuentas. La mayoría de proyectos de Desarrollo impulsado por la Comunidad tienen un plan para involucrar a las comunidades en la toma de decisiones en todas las etapas, al apoyar la creación y/o el fortalecimiento de asociaciones de usuarios (generalmente a través del soporte técnico y del fortalecimiento de capacidad proporcionados por asesores privados como las organizaciones no gubernamentales). De hecho, la participación de la comunidad es crucial en el éxito del proyecto. Sin embargo, en la práctica, nuestro análisis de datos y las entrevistas revelaron varios obstáculos que evitan que las comunidades tengan una supervisión efectiva y una aportación importante en la toma de decisiones. Lo que resulta más importante, aunque se supone que las comunidades tienen control al elegir sus opciones preferidas y establecer tarifas, en la práctica, la gama de opciones probablemente está limitada por los requisitos de recuperación total de gastos. Entre otras cuestiones está la falta de un adecuado fortalecimiento de capacidad y capacitación para los miembros de la comunidad, la falta de acceso directo a ingenieros de proyecto, así como la incapacidad del personal de soporte técnico para dar el tipo de capacitación necesaria que facilite la participación de la comunidad.

En el caso de PRONASAR, las organizaciones no gubernamentales y los miembros de la comunidad tratan de dar retroalimentación sobre los problemas mediante reuniones, pero generalmente se juntan con el personal asignado al componente social, mientras que los ingenieros de proyecto no participan, lo que significa que hay poco impacto y coordinación. El personal del proyecto en ocasiones viaja a áreas de intervención, pero las visitas de campo tienen que ver más con el control si los resultados se entregan en vez de adaptar la estrategia del proyecto.

Según las personas entrevistadas de las ONG, se pusieron en marcha algunos mecanismos para garantizar que la toma de decisiones se dé en el nivel más bajo posible de PRONASAR.⁵⁴ Por ejemplo, se requiere la aprobación de la comunidad antes de que se entreguen los proyectos locales para financiamiento y de que se tomen las decisiones en reuniones para presentar diversas opciones (diferentes tipos de letrinas, por ejemplo). Sin embargo, el personal del proyecto no está necesariamente bien capacitado para evaluar las propuestas del proyecto, y los planes iniciales para capacitar al personal de campo sobre estos aspectos se vinieron abajo. A pesar de esto, algunas juntas del agua son altamente capaces de implementar los componentes de los proyectos.

⁵⁴ Entrevistas con Francisco Soto

En el caso de los proyectos para el agua de Guatemala y Haití, los requisitos de recuperación total de gastos evitan que las comunidades ejerzan control total en lo que se refiere a elegir sus opciones preferidas y de fijar tarifas. Curiosamente, el programa de Haití establece explícitamente que “el proceso de toma de decisiones de la comunidad respecto al tipo de sistema no debe ser alterado por el personal técnico que apoye a la comunidad. Sin embargo, no está claro cómo debe implementarse esto, ya que la lógica general del programa es la recuperación total de los gastos. **(Consulte el RECUADRO 4 sobre el Préstamo para la Inversión del Agua Rural de Guatemala)**

Recuadro 4 - Programa para la Inversión del Agua Rural de Guatemala: Mejor Práctica para el negocio como es costumbre

El diseño del Programa del BID para la Inversión del Agua Rural de Guatemala destaca sobre otros préstamos para agua debido a su énfasis en la información y en el trabajo de alcance hacia las comunidades, así como su participación en la toma de decisiones. Desafortunadamente, este énfasis, que inicialmente se tradujo en una promoción, extensión y actividades de fortalecimiento de la capacidad bien financiadas, posteriormente se debilitó aun antes de que iniciara la ya demorada implementación.

El programa fue aprobado en el 2003 y aspira a aumentar la cobertura de agua potable y servicios de saneamiento para otros 500.000 consumidores rurales, de tal manera que garantice una sustentabilidad financiera y calidad en el servicio. El diseño inicial del proyecto subrayaba enfáticamente la necesidad de que las comunidades desempeñen un papel central en todas las decisiones que se relacionen con la prestación de servicios. Esto se justificaba con el hecho de que “la comunidad debería involucrarse desde el principio y tomar decisiones bien fundamentadas en cuanto al diseño y costo del proyecto. Con el apoyo técnico adecuado, las comunidades son más que capaces de tomar estas decisiones e implementar sus propios proyectos”.⁵⁵ La propuesta de préstamo también fue muy clara acerca de los problemas con proyectos anteriores en el sector, con la falta de una consulta oportuna con las comunidades y el enfoque paternalista del organismo principal encargado del agua (el INFOM, Instituto Municipal de Desarrollo), ejemplificado por el hecho de que la participación de la comunidad “asume la forma de **educación social** más que de participación activa en la toma de decisiones”.⁵⁶

Por consiguiente, la estrategia del programa incluía apoyar a asociaciones comunitarias autónomas, legalmente constituidas, que fueron creadas para dar servicios de agua y saneamiento a sus comunidades. Específicamente, la propuesta de préstamo planeaba una publicidad importante, promoción y un componente de apoyo a la comunidad para introducir el programa a las comunidades rurales. El componente financiaría una campaña publicitaria cultural y lingüísticamente adecuada para informar y generar interés entre los beneficiarios potenciales. También incluía actividades de promoción y asistencia técnica para las comunidades que reunieran el perfil, para ayudarles a tomar decisiones bien informadas (tanto desde el punto de vista financiero como técnico) con el fin de diseñar e implementar sus propios proyectos para el agua y el saneamiento. Por último, se llevarían a cabo evaluaciones periódicas en puntos importantes y específicos del programa con base en criterios como la conciencia de la comunidad sobre el programa, la satisfacción de las demandas de la comunidad y el sentido de pertenencia.

Al igual que muchos de los proyectos para el agua de las IFI, el programa de inversión para el agua en zonas rurales de Guatemala se concentraba en la rendición de cuentas horizontal mediante el establecimiento de comités del agua y de un énfasis en la recuperación total de gastos (lo que significa la supervisión de las tarifas del agua que reflejen el costo de la operación, el mantenimiento y la inversión inicial). En Guatemala, con el 80% de la pobreza en las áreas rurales, esta suposición es insostenible. A pesar de que los estudios iniciales concluían que las comunidades rurales tenían la capacidad para pagar, un proyecto posterior de Cooperación Técnica (CT) establecía que debido a los requisitos de la recuperación total de gastos, el proyecto “deja atrás a los beneficiarios más pobres que sólo pueden pagar el costos de los servicios”. En esencia, el BID mismo admitió que la recuperación total de gastos no era realista. La insistencia del BID en privatizar los recursos del agua durante la década de 1990 resultó ser un drástico fracaso que provocó resistencia popular y transformó los préstamos del sector del agua en la peor parte de la cartera del BID. Sorprendentemente, el préstamo a Guatemala no parecía haber aprendido la lección de los fracasos anteriores.

Se dedicó menos atención a desarrollar una rendición de cuentas vertical mediante la habilitación de amplias jurisdicciones del sector del agua para hacer más responsables a la unidad de ejecución, el Congreso, la Tesorería o el BID de implementar una política justa para el agua. Cuando el Congreso guatemalteco y un politizado INFOM demoraron el proyecto, los comités locales del agua no fueron capaces de defenderlo. Cinco años después de que el BID autorizara el proyecto, tan sólo se había desembolsado el 5% del financiamiento (para agosto del 2008).

⁵⁵ IDB, Programa para la Inversión del Agua Rural – Guatemala (GU-0150) Propuesta para préstamo

⁵⁶ Ibid.

Aunque el diseño inicial del programa incluía mecanismos innovadores con el potencial de fomentar la rendición de cuentas y participación, posteriormente fueron eliminados o reducidos aun antes de que empezara la implementación, hasta que el programa actual calificara como estándar, si no es aun por debajo. El programa en su forma inicial nunca alcanzó a llegar a la etapa de implementación debido a la cantidad de dificultades (primordialmente la falta de demanda de las comunidades locales por el hecho de que los proyectos serían financiados con recursos reembolsables). Forzado a relajar la suposición operativa de la recuperación total de gastos, el BID invirtió el curso de la estrategia de rendición de cuentas para financiar la publicidad, promoción y un componente de apoyo a la comunidad del proyecto inicial. Ciertamente este crucial componente de empoderamiento se redujo a 75% y se re-etiquetó como “gestión social”.⁵⁷ Ya sin la meta inherente de la recuperación total de gastos como garantía de la sustentabilidad del proyecto, la campaña de publicidad se canceló. Una vez que los recursos disponibles se hicieron no reembolsables (más a tono con lo que el administrador de proyectos del BID llamaba cultura de subsidios entre los municipios y comunidades), la campaña publicitaria es menos vital, como se venden en sí los proyectos tipo subsidio. Aunque todavía se planean actividades de promoción y asistencia técnica, no está claro cómo se llevarán a cabo en la práctica.⁵⁸

A pesar de estas deficiencias, algunos de estos proyectos demuestran avances. Por ejemplo, el PBL de Perú apoya la creación de organizaciones cruciales que efectivamente permitan que los usuarios externen sus preocupaciones y prioridades en un contexto en el que los usuarios de la agricultura y las compañías mineras generalmente predominan. En el proyecto PRAGUAS de Ecuador, “La asistencia técnica para diseños de ingeniería para drenaje incluirá un componente social que involucrará a los ciudadanos urbanos en la planeación y toma de decisiones respecto a los niveles de servicios de saneamiento para garantizar las conexiones de los hogares a los sistemas de drenaje y la disposición de pagar los costos de operación y mantenimiento”. La Fase II del proyecto pretende obtener retroalimentación directa de la comunidad durante la implementación del proyecto mediante “evaluaciones rápidas de participación (PRA), reuniones de grupos de representantes de los interesados y ejemplos de encuestas a los beneficiarios sobre satisfacción del consumidor a través de Asociaciones de Juntas de Usuarios del Agua y equipos provinciales de agua y saneamiento”. Una Guía a las Opciones Técnicas (con soluciones técnicas, niveles de servicio y sus respectivos costos) permite que las comunidades de beneficiarios elijan en relación con su disposición para pagar y sustentar los servicios.

Uno de los proyectos en el sector del agua, el Programa de Inversión en Agua y Saneamiento de Nicaragua, no cuenta con mecanismos de rendición de cuentas ni de participación de la comunidad. Esto es asombroso dado que el objetivo del proyecto es mejorar la gestión del servicio en lo que se refiere a eficiencia, calidad y sustentabilidad de los servicios de agua y saneamiento.

En síntesis, encontramos que sólo ocho de los 25 proyectos tenían diversos mecanismos de rendición de cuentas claramente definidos y explicados. La gran mayoría de los proyectos contaba con pocos mecanismos novedosos; y seis proyectos se consideraron por debajo del estándar al no incluir herramientas claramente articuladas para la participación ciudadana o la rendición de cuentas. Por otra parte, los mecanismos que se identificaron, tendían a concentrarse en la rendición de cuentas horizontal (fortalecer las asociaciones de usuarios del agua, asociaciones de padres y maestros, y consejos de proyecto), y prestaban poca atención a fomentar relaciones con participación del gobierno nacional o subnacional, proveedores institucionales o las mismas IFI. La mayoría de los proyectos organizaban de manera limitada y

⁵⁷ INFOM, Plan de adquisiciones del programa de abastecimiento de agua potable y saneamiento rural, 2008

⁵⁸ Entrevistas telefónicas con Antonio Paz y Ronaldo Yon-Siu, 2008

fragmentada a los grupos interesados, en lugar de hacerlo ampliamente de forma más general o global. En lo positivo, el REACT DPL da sólidos indicios de que los préstamos para la reforma de políticas del sector social podrían usarse como importantes incentivos para lograr una mayor transparencia respecto a los presupuesto y en el rendimiento como catalizadores de mecanismos de rendición de cuentas. Una comparación entre las buenas y malas prácticas de rendición de cuentas de nuevo destaca las diferencias entre el Banco Mundial y el BID.

Tabla 5. Clasificación del proyecto en rendición de cuentas – Mecanismos transparentes para una toma de decisiones inclusiva.

	Buena	Estándar-Mediocre	Mala
4.4 Mecanismos transparentes para la toma de decisiones inclusiva	<p>Existencia de un número mínimo de diversos mecanismos claros de rendición de cuentas dentro del proyecto, como</p> <ul style="list-style-type: none"> Ciclos de retroalimentación para evaluaciones de los beneficiarios que influyan en el proyecto Reglas contractuales que permitan que los ciudadanos retengan \$ del proveedor Apoyo adecuado de fortalecimiento de capacidad para una participación de calidad Consejos de supervisión para el proyecto, mecanismos de control social Desarrollo de movimientos o apoyo para desarrollar coaliciones o englobar a organizaciones Énfasis en la rendición de cuentas “vertical” más que sólo la “horizontal” Esfuerzos por tener los resultados del proyecto, mejoras sistemáticas de aprovechamiento de mecanismos de rendición de cuentas. 	<p>Número inadecuado de mecanismos de rendición de cuentas o referencias vagas</p> <p>Énfasis sólo en la rendición de cuentas horizontal</p>	<p>Pocos o ningún mecanismo importante de rendición de cuentas</p>
	<p>Alianzas Rurales de Bolivia(BM) Proyecto para la Reducción de la Pobreza Rural - Brasil (BM) Proyecto para el Desarrollo Impulsado por la Comunidad - Haití (BM) Préstamo para la política de Desarrollo de Responsabilidad y Resultados - Perú (BM) Préstamo de Inversión social – Bolivia (BID) Programa de Desarrollo Local – Haití (BID) Praguas – Ecuador (BM) Reforma de la Política Social - El Salvador (BID)</p>	<p>Programa de apoyo del sector social para la estrategia de reducción de la pobreza – Honduras (BID) Calidad Educativa y Educación Secundaria – Guatemala (MB) Universalización de la Educación Básica – Ecuador (BID) Programa “Bolsa Familia” – Brasil (BM) Programa para la Inversión del Agua Rural – Guatemala (BID) Programa de agua y saneamiento rural – Haití (BM) Préstamo con base en las políticas –Perú (BID) Proyecto para la Nutrición y Protección Social – Honduras (BM) Honduras - Aumento del Nivel de Salud (BID) Programas de Reforma a la Salubridad (BM) Salud Materno-Infantil y Nutrición - Guatemala (BM)</p>	<p>Desarrollo Local y Responsabilidad Fiscal – Bolivia (BID) Proyecto para la Reforma del Sector Social – Ecuador (BID) Programa de Inversión para el Suministro y Saneamiento del Agua – Nicaragua (BID) Pronasar – Perú (BM) Nicaragua - Asistencia Integral a la Niñez (BID) Programa de Modernización de los Servicios de Salud – Nicaragua (BID)</p>
	8 total (5 BM; 3 BID)	12 total (6 BM; 6 BID)	6 total (5 BM; 1 BID)

4. 5 Sistema de seguimiento y evaluación

Un sistema de seguimiento y evaluación que incluya participación mensurable, empoderamiento e indicadores de rendición de cuentas, un mecanismo de retroalimentación a mediano plazo sobre los grupos interesados y un proceso de evaluación final, así como un ciclo de retroalimentación que incluya a los grupos interesados y les informe sobre los resultados de los proyectos, son el elemento final clave para garantizar la rendición de cuentas del proyecto. Sólo siete de los proyectos (cinco del Banco Mundial y dos del BID), inclusive cada uno de los de desarrollo rural, contaban con un sistema sólido de seguimiento y evaluación. Doce de los proyectos contaban con un marco estándares para evaluar los logros de los objetivos del proyecto, pero no incluían retroalimentación de la comunidad, ni participación específica o indicadores de habilitación. Seis proyectos, todos financiados por el BID, tenían un marco de seguimiento y evaluación muy deficiente o inútil. Ninguno de los proyectos de práctica estándar o mala incluyó un mecanismo para garantizar que se compartieran los resultados del sistema de seguimiento y evaluación con las comunidades afectadas.

Cada uno de los proyectos de **desarrollo rural** cuenta con un sistema bastante sólido de seguimiento y evaluación que incluye evaluaciones participativas a mediano plazo y evaluaciones finales con indicadores que miden el logro de diversos objetivos y metas del proyecto, incluso de empoderamiento. Aunque la mayoría de los proyectos revisados incluyó participación de la comunidad en el sistema de seguimiento y evaluación, el proyecto *Alianzas Rurales* destaca por tener un amplio papel de los grupos interesados dentro de las actividades de seguimiento y evaluación e incluye un ciclo de retroalimentación, lo cual es algo que hace falta en la mayoría de los demás proyectos. “A nivel de alianza local, los miembros mismos llevarán a cabo parte del seguimiento y evaluación para desarrollar el sentido de pertenencia y destrezas mercantiles para así aprender de experiencias anteriores. Los representantes de las alianzas también recibirán capacitación inicial y sobre la marcha en cuestiones de seguimiento y evaluación que les permitan realizar la tarea. En varios otros proyectos, se llevó a cabo una encuesta a los beneficiarios como parte de la evaluación a mediano plazo, aunque no se describió ningún mecanismo específico para informar los resultados a los beneficiarios. También es uno de los pocos proyectos que tuvo un mecanismo cabal de revisión a mediano plazo en forma de **encuesta específica de retroalimentación sobre el rendimiento** que llevan a cabo los beneficiarios y que analiza específicamente el desempeño del personal de un proyecto y el rendimiento general del mismo. Esta es una herramienta crucial de rendición de cuentas para medir si se cumplen los objetivos clave del proyecto y ofrecer correcciones.

Algunos de los proyectos destacan por seleccionar indicadores y métodos para medir los resultados en áreas importantes de la rendición de cuentas. Por ejemplo, el *Proyecto de Alianzas Rurales* de Bolivia mide el éxito con el plan de comunicación y su objetivo es “garantizar que los grupos interesados rurales comprendan las oportunidades que les presenta el proyecto”. El indicador de resultados es el número de campañas de difusión e implementación. En el caso del *Proyecto de Desarrollo Impulsado por la Comunidad* de Haití, existen indicadores clave para la formación de capital social y toma de decisiones participativa a nivel de la comunidad y del municipio; mejor gestión a nivel municipal; y el número de CBO oficialmente constituidas y que participan en las COPRODEP; asimismo, el número de hogares que manifiestan conciencia del PRODEP y sus objetivos, actividades, medios o fases; y el cambio en los Índices de Capital

Social que reflejen una mayor participación de la ciudadanía en las decisiones de asignación de recursos (aunque podríamos debatir sobre la manera en que dichos indicadores de habilitación captan mejor lo que queremos medir). En el caso del proyecto REACT de Perú, un modesto indicador que manifiesta avances respecto a la rendición de cuentas es que el 20% de los gobiernos provinciales y el 10% de los distritales cuentan con un seguimiento participativo de la implementación de presupuesto.

El proyecto REACT también pretende medir qué tan efectivamente se ha difundido la información acerca de diversos componentes del proyecto y qué tan bien la han entendido los grupos interesados. Por ejemplo, respecto a salud, el proyecto pretende medir: Un mayor entendimiento por parte de las mujeres respecto a sus derechos a tener un parto en una institución y sobre los estándares de un parto de buena calidad (incluso con idoneidad cultural); en materia de nutrición, los resultados que se esperan para la medición son: una mejor comprensión de los padres sobre los estándares de ritmo de crecimiento para los niños menores de 2 años; y una mejor correspondencia entre la percepción de los padres con indicadores objetivos de la condición nutricional.

Un reto particular que se observa en el REACT PAD es el de medir los cambios sobre el conocimiento de los estándares y expectativas de mejores resultados. Para dar seguimiento al éxito del Programa en este sentido, el gobierno planea recabar datos mediante encuestas a los hogares a nivel nacional y regional. Con el fin de generar un conjunto de datos más robusto que vincule la información de las familias con la de los servicios básicos, el Banco también buscará financiar un estudio especializado que se implemente durante la preparación del segundo REACT DPL. Este ejercicio dará una medición sólida del impacto de las estrategias apoyadas por el Préstamo para Política de Desarrollo a nivel de las familias para mejorar la conciencia y aumentar las expectativas de mejores resultados en los sectores sociales básicos.

En otros casos, a pesar de tener claras metas y objetivos de participación, no había el correspondiente sistema de seguimiento y evaluación para medir si las metas y objetivos se están cumpliendo. Por ejemplo, en el *Programa de Apoyo a la Política Social* de El Salvador, “El objetivo de las tres operaciones en la serie de programas es promover la participación de la comunidad y el empoderamiento para resolver sus problemas y ejercer una supervisión social en los programas públicos”. Sin embargo, la serie de indicadores intermedios convenidos con las autoridades salvadoreñas para medir el desempeño de las acciones y medidas previstas en el programa no incluyen indicadores de participación de la comunidad o de empoderamiento. Este sistema de seguimiento y evaluación con poca atención en la rendición de cuentas o calidad de la participación es una práctica estándar de las instituciones financieras internacionales.

En el **sector del agua**, todos los proyectos revisados, excepto el de Nicaragua, cuentan con un marco claro y detallado de evaluación. No obstante, ninguno incluye los resultados o los indicadores respecto a participación y rendición de cuentas. Además, la práctica estándar no deja espacio para que los grupos interesados den retroalimentación sobre la implementación o para que estén informados sobre cómo dicha retroalimentación se traduce en medidas correctivas. Al no incluir estos aspectos en el sistema de seguimiento y evaluación se podría debilitar el logro de las metas del proyecto, ya que la satisfacción de los usuarios y la participación actual de la

comunidad es una suposición colateral importante para la eficacia y sustentabilidad del proyecto. También frena la capacidad para hacer correcciones a la mitad.

Algo similar al sector del agua fue que los proyectos revisados respecto a los sectores de **salud, educación y protección social** tienen un claro y detallado marco de evaluación con buenos indicadores para medir el impacto y los resultados esperados o la ejecución física y financiera de un programa (por ejemplo, el número de personas atendidas, total de gastos, cambio en indicadores selectos bio-sociales, etc.). En algunos casos, los proyectos exigían evaluaciones técnicas externas e independientes (por parte de organizaciones no gubernamentales, universidades, etc.) que revisaran los resultados. No obstante, ninguno incluye los resultados o los indicadores respecto a la participación y rendición de cuentas. Sólo dos proyectos, el de *Mejoramiento del Nivel de Salud en Honduras* y el de *Nutrición y Protección Social de Honduras* del BM, propiciaron un papel para la participación de la comunidad en el sistema de seguimiento y evaluación. Según el Documento de Evaluación de un Proyecto (PAD), el primero de los proyectos establecerá un sistema de información que incluya “un componente de seguimiento comunitario y auditoría social y las evaluaciones externas del impacto”. Sin embargo, no está claro qué constituye esta “auditoría social” y cómo se implementará. El proyecto *Nutrición y Protección Social de Honduras* por parte del BM se diseñó para mejorar los indicadores de salud de los niños y jóvenes pobres en las áreas de alto riesgo. Según el PAD, se harán reportes periódicos (como base de un sistema permanente de información) que “incluirá información sobre el avance físico y financiero de cada componente [y] los indicadores definidos para la etapa inicial del proyecto”. Según el Documento de Evaluación de un Proyecto (PAD), el primero de los proyectos establecerá un sistema de información que incluya “un componente de seguimiento comunitario y auditoría social y evaluaciones externas del impacto”.⁵⁹ Desafortunadamente, los documentos del Banco Mundial no dan detalles de cómo se implementará esta “auditoría social”, lo cual impide que el proyecto se clasifique como buena práctica.

El programa *Bolsa Familia* de Brasil representa una paradoja cuando se refiere a la rendición de cuentas, lo cual es particularmente visible cuando se analiza el seguimiento y la evaluación. Investigaciones recientes sobre *Bolsa Familia* de Brasil muestran el fuerte impacto de este programa junto con otras políticas públicas. Según el Instituto de Investigación Económica Aplicada, IPEA, institución vinculada al gobierno, entre el 2003 y el 2008, el porcentaje de familias pobres de Brasil disminuyó del 35% al 24,1% de la población en las seis regiones metropolitanas más grandes del país. Esto representa una reducción de casi una tercera parte del porcentaje de pobres, es decir, alrededor de 4 millones de personas. Gran parte de la reciente reducción de la pobreza en Brasil se atribuye a *Bolsa Familia*, principalmente porque una desproporcionada parte del crecimiento de ingresos se halla en el quintil inferior. Al mismo tiempo, Brasil ha experimentado mejoras subestándar en logros educativos y en la retención en los indicadores de los niveles secundarios, acceso a mercados laborales, adquisición de bienes y calidad de vida.

A pesar de las referencias a los “mecanismos de control social” y a un sistema de gestión de información, el marco de seguimiento y evaluación no incluye indicadores para medir el empoderamiento de los beneficiarios más allá del cambio en los ingresos familiares. Según un

⁵⁹ Banco Mundial, Préstamo para Nutrición y Protección Social – Honduras, PAD (2005), pág. 20

funcionario del Banco Mundial cercano a *Bolsa Familia*, “no hay participación de la sociedad civil en este programa”.⁶⁰ Aun cuando *Bolsa Familia* parece haber tenido éxito en marcar las tasas duraderas de pobreza en Brasil, la falta de un sistema de seguimiento y evaluación con mayor alcance y más participación puede limitar el impacto potencial del programa.

Tabla 6. Clasificación del proyecto en rendición de cuentas - Seguimiento y evaluación

	Buena	Estándar-Mediocre	Mala
4.5 Marco adecuado de seguimiento y evaluación	El proyecto es totalmente evaluable: <i>Sistema de seguimiento y evaluación</i> bien financiado que incluya: a) participación de la comunidad en su diseño y ejecución; b) mecanismos de retroalimentación a mediano plazo con base en las opiniones de las comunidades afectadas con respecto al personal del proyecto y el desempeño; c) indicadores iniciales transparentes que midan los avances específicos (evaluabilidad) específicamente de la participación de la sociedad civil, la inclusividad y rendición de cuentas por parte del gobierno; y d) ciclo de retroalimentación para informar a los grupos interesados los resultados del seguimiento y la evaluación.	El proyecto es evaluable parcialmente: Hay algunos indicadores o especificación del marco de S y E Hay pocos indicadores en relación con la participación No hay indicadores en cuanto a rendición de cuentas No hay mecanismos de retroalimentación o información a los grupos interesados	El proyecto no es evaluable: Poca o vaga especificación de los indicadores o del marco Indicadores ambiguos en relación con la participación No hay indicadores en cuanto a rendición de cuentas No hay mecanismos de retroalimentación o información a los grupos interesados
	Alianzas Rurales de Bolivia (BM) Proyecto para la Reducción de la Pobreza Rural - Brasil (BM) Proyecto para el Desarrollo Impulsado por la Comunidad - Haití (BM) Préstamo para la política de Desarrollo de Responsabilidad y Resultados - Perú (BM) Préstamo de Inversión social – Bolivia (BID) Programa de Desarrollo Local – Haití (BID)	Reforma al Sector Social - El Salvador (BM) Calidad Educativa y Educación Secundaria – Guatemala (MB) Universalización de la Educación Básica – Ecuador (BID) Programa “Bolsa Familia” – Brasil (BM) Programa para la Inversión del Agua Rural – Guatemala (BID) Programa de agua y saneamiento rural – Haití (BM) Praguas – Ecuador (BM) Pronasar – Perú (BM) Salud Materno-Infantil y Nutrición - Guatemala (BM) Honduras - Honduras - <i>Aumento del Nivel de Salud (BID)</i> Programa de Modernización de los Servicios de Salud – Nicaragua (BID) Programas de Reforma a la Salubridad (BM) Proyecto para la Nutrición y Protección Social – Honduras (BM)	Desarrollo Local y Responsabilidad Fiscal – Bolivia (BID) Programa de apoyo del sector social para la estrategia de reducción de la pobreza – Honduras (BID) Proyecto para la Reforma del Sector Social – Ecuador (BID) Programa de Inversión para el Suministro y Saneamiento del Agua – Nicaragua (BID) Préstamo con base en las políticas –Perú (BID) Nicaragua - <i>Asistencia Integral a la Niñez (BID)</i>
	7 total (5 BM; 2 BID)	12 total (8 BM; 4 BID)	6 (BID)

⁶⁰Entrevista con Guillermo Almeida, Banco Interamericano de Desarrollo.

5.0 Conclusiones y recomendaciones

Nuestro análisis de datos sobre el diseño de 25 proyectos encontró un sorprendente nivel alto de proyectos que aún no prestan mucha atención a los aspectos de la participación de la comunidad y la rendición de cuentas, a pesar del discurso oficial del Banco que indica lo contrario. Sólo 2 proyectos lograron una buena calificación en cuanto a la práctica en cada una de las categorías de rendición de cuentas y otros 2 proyectos lo lograron en 4 de las 5 categorías. Lo que resulta es un enfoque muy desnivelado de estos problemas y una clara necesidad de redirigir el compromiso y la atención de ambos bancos en integrar estos factores en el diseño de todos sus proyectos. En particular, en la categoría de buenas prácticas predominaron los proyectos sobre desarrollo rural, con base en el modelo de desarrollo impulsado por la comunidad. Fue sorprendente que varios préstamos en políticas del sector social incluyeran elementos clave de participación y rendición de cuentas que revelan avances por parte de ambos bancos en este sentido. Los proyectos que incorporaron pocos o nulos mecanismos de participación y rendición de cuentas incluyeron descentralización y préstamos para el sector salud y el agua.

5.1 Diferencias entre el BID y el Banco Mundial

Los resultados del estudio señalan una marcada diferencia entre los dos bancos: el Banco Mundial mostró una mucha mejor trayectoria en lo que se refiere a convertir la retórica en práctica.

La gran mayoría de los proyectos del BID calificaron en las columnas de estándar-mediocre y mala práctica, con más proyectos en mala práctica que en estándar-mediocre. El Banco Mundial está más equilibrado con un igual número de proyectos en la columna de buena práctica y de estándar-mediocre. En el lado positivo, el 31% de los proyectos del BID y 69% de los del Banco Mundial lograron una calificación de buena práctica en por lo menos una categoría. Sin embargo, el Banco Mundial tuvo muchos más proyectos que lograron una calificación de buenas prácticas en un número mayor de las categorías de rendición de cuentas. En el lado negativo, el 77% de los proyectos del BID y el 23% de los del Banco Mundial obtuvieron calificación de mala práctica en una o más de las categorías de rendición de cuentas. En cada una de las 5 áreas, 4 de los proyectos obtuvieron mala calificación. Diez de los proyectos del BID calificaron como mala práctica en por lo menos una categoría (y generalmente más), mientras que el Banco Mundial sólo tuvo tres (cada uno en una categoría diferente) por lo que cada uno calificó mal sólo en una categoría.

5.2 Diferencias claras entre los sectores

Nuestro estudio reveló ciertas tendencias entre los sectores. Resulta claro que los proyectos del Banco para inversión social y desarrollo local lograron lo mejor al integrar elementos de participación y rendición de cuentas en su diseño. Esto no es sorprendente, dado su propósito explícito de aumentar el control de la comunidad y de garantizar que las inversiones se hicieran en respuesta a las prioridades articuladas a nivel local. La claridad de los objetivos del proyecto en lo que se refiere a empoderamiento, participación y rendición de cuentas crea las condiciones para prestar atención a estos aspectos a través del proyecto, especialmente en lo que se refiere a mecanismos específicos de toma de decisiones inclusivas y de tener un sistema eficaz de seguimiento y evaluación para evaluar si los objetivos del proyecto se han logrado.

Quizás uno de los resultados más prometedores en este sector fue la tendencia que presentaron los proyectos a que se diseñen de tal forma que crean la posibilidad real de una rendición de cuentas vertical. Muchos de estos proyectos se diseñaron para crear estructuras participativas y responsables y duraderas que posteriormente puedan aplicarse a programas y procesos fuera del ámbito del Banco y, en ese sentido, lograr mejorar la gestión y la toma de decisiones democrática a nivel estatal y municipal. Este es ciertamente el caso en los *Proyectos de Desarrollo Rural y Local en Haití* del BID y del Banco Mundial, así como en el *Proyecto para la Reducción de la Pobreza en el Noreste de Brasil* del Banco Mundial. Uno de los resultados más importantes o al menos que tiene más esperanzas para el proceso del Desarrollo Impulsado por la Comunidad en el norte de Brasil es que generará un proceso de habilitación de largo plazo que dejará estructuras democráticas participativas que podrán ayudar a tener acceso a más recursos e infundirá mayor rendición de cuentas y gestión democrática al proceso de toma de decisiones para el desarrollo. Según Roumani, se espera que las estructuras creadas en este proceso generen sustentabilidad y empoderamiento de largo plazo al:

- Usar a los consejos municipales para asignar recursos que no sean del proyecto y aumentar su uso de tecnología de la información para mercadotecnia y transparencia.
- Depender de capital social para generar ingresos, fondos de apoyo que anteriormente no estaban disponibles para las comunidades pobres y acceso a los mercados internacionales
- Aumentar los mecanismos de gestión para el desarrollo impulsado por la comunidad que garantice financiamiento de una amplia variedad de programas públicos
- Usar el enfoque del desarrollo impulsado por la comunidad para reforzar la integración entre los sectores, de manera estratégica y operativa, a nivel local y regional, para así lograr un mayor impacto”.⁶¹

Según Roumani, “Los Consejos Municipales de los proyectos... cada vez con más frecuencia son también un foro municipal donde discutir diversos problemas locales y regionales y tomar decisiones y medidas mediante procesos democráticos. Los Consejos que también actúan como una arena de igualdad social, habilitan a la “gente en desventaja” al disponer su interacción con la “gente grande”, al compartir igualdad de votos con ellos a pesar de carecer de un peso político igual en un contexto más amplio” (Costa 2000).

Aun cuando estos proyectos de inversión social, desarrollo rural y local sobresalen por ser buena práctica en la mayoría de las categorías, es importante hacer notar una grave deficiencia que podría descarriar una fundamental rendición de cuentas de los proyectos: Sólo tres prestan suficiente atención al desarrollo de un programa de difusión de información, fortalecimiento de capacidad y comunicación que sea claro, culturalmente apropiado y bien financiado. Un programa así es crucial para permitir que los grupos interesados participen plenamente y que hagan que los proveedores de servicios y los organismos locales y federales se responsabilicen por lograr sus objetivos y de mantener un mecanismo de rendición de cuentas. Sin embargo, este sector abordó este problema de manera mucho más cabal que cualquiera de los otros. Sólo otro proyecto de nuestro estudio consideró este problema de manera efectiva.

5.3 Préstamos para la política de reforma al sector social

⁶¹ Roumani, p.3.

Los proyectos revisados en este sector obtuvieron un resultado mixto en cuanto a que incorporen o no elementos de participación y rendición de cuentas. En particular, dos de ellos se destacan al manifestar claros avances. Tanto el préstamo para la *Reforma del Sector Social de El Salvador* del BID, como el préstamo *REACT de Perú* del Banco Mundial, mostraron claros objetivos y mecanismos de participación y rendición de cuentas. El *Préstamo para la Reforma del Sector Social de Honduras* del BID incluyó algunos componentes de participación y rendición de cuentas. Todos estos préstamos representan un importante paso, considerando que tradicionalmente los préstamos para políticas han tenido un reducido número de elementos de participación y rendición de cuentas, en caso de haberlos. Sin embargo, aún tienen mucho camino que recorrer. Sólo el préstamo *REACT* mantuvo la buena práctica en cada una de las categorías y hasta incluyó indicadores de participación y rendición de cuentas en su activación para los préstamos de la segunda porción.

El préstamo del BID para la *Reforma del Sector Social de El Salvador* es notable en su clara declaración de tener la intención de promover “la participación y el empoderamiento de la comunidad para resolver sus problemas y ejercer supervisión social en los programas públicos”. Este préstamo también creó un mecanismo específico: un comité comunitario que pretende representar a los beneficiarios y permitirles que ejerzan supervisión social, que verifiquen la transparencia de los procesos y que supervisen la implementación eficaz de las intervenciones. Además, el elemento de participación de la comunidad forma parte de las condicionalidades o activaciones, claro signo de que el banco reconoce lo importante que es la participación para el éxito del proyecto.

Sin embargo, aunque hay un considerable énfasis sobre esta estructura como forma de desarrollar mayor responsabilidad o supervisión en lo político social, el diseño del proyecto dice muy poco sobre cómo se supone que este mecanismo funcione en la práctica y no tiene componentes de fortalecimiento de capacidad que refuercen el funcionamiento de este organismo, ni tampoco indicadores independientes y específicos que evalúen si se ha logrado este objetivo. A menos que estos problemas se aborden adecuadamente, es probable que el proyecto no cumpla con sus objetivos. Curiosamente, de igual forma que los objetivos generales de gestión que están presentes en varios de los proyectos de desarrollo rural, el BID prevé que con el tiempo, las entidades de la sociedad civil y públicas usarán estos mecanismos en otras iniciativas sociales con el fin de promover que organismos de participación de la comunidad cooperen en las funciones de supervisión social.

5.4 Sector del agua

El análisis del sector del agua muestra claras tendencias, independientes de la institución financiadora. La mayoría de los préstamos para agua, si no es que todos, se apegan a prácticas estándar de rendición de cuentas para las instituciones financieras internacionales. En este caso, uno ve que no ha habido avances considerables en el **sector del agua**, lo cual resulta un tanto sorprendente considerando que anteriores estrategias de privatización del agua promovidas por las IFI a finales de los años 90, recibieron resistencia popular generalizada que redujo considerablemente el papel de las IFI en este tan importante sector. La mayoría de los préstamos para agua se concentraban en la rendición de cuentas horizontal mediante la creación y el fortalecimiento de asociaciones de usuarios del agua a nivel comunitario. La mayoría de los

proyectos no mencionaban la rendición de cuentas o la participación como objetivo explícito y, por consiguiente, no pusieron en marcha ninguna de las medidas necesarias para llevar adelante la ejecución y evaluación de dichas metas.

Dos proyectos emblemáticamente contrastantes para el sector del agua que señalan las encrucijadas en que se encuentran las instituciones financieras internacionales al ver hacia el futuro, son el Programa de Inversión Rural de Guatemala y el Préstamo de Ajuste al Sector del Agua de Perú. El préstamo para el agua de Guatemala es un caso de una práctica potencialmente buena de rendición de cuentas que vuelve al negocio como de costumbre, después de que se demostró que las suposiciones de la recuperación total de gastos eran insostenibles en un país con un 80% de pobreza rural. Se abandonó una impresionante estrategia de comunicaciones cuando se eliminó el mecanismo del pago reembolsable que es esencial para la recuperación total de gastos de los sistemas de agua. El PBL para el Agua de Perú incluye un componente de descentralización que promueve la capacidad de manejo de las cuencas hidrográficas a nivel del gobierno regional a través de la creación de organizaciones cruciales. Esta prometedora iniciativa es muy importante para un préstamo de reajuste, pero por la misma razón requerirá un estricto seguimiento y evaluación para medir el cumplimiento por parte de la autoridad peruana encargada del agua. Ambos casos sugieren que el BID y el BM han estado lentos en aprender de las dificultades anteriores en el sector del agua y que los proyectos actuales no lograrán romper este patrón a menos que se hagan cambios.

5.5 Sector de salud y educación

La práctica estándar-medio fue lo que dominó en los proyectos revisados en este sector, con casos aislados de prácticas buenas y malas. En su mayoría, estos proyectos no incorporaron explícitamente elementos de participación y rendición de cuentas en su diseño. Sin embargo, en dos casos por lo menos, se usó la evaluación social para la consulta de los grupos interesados y en cuatro casos hubo referencia a la participación de los grupos interesados en selectos componentes del proyecto. Sin embargo, lo que resulta notable es que ninguno de estos proyectos creó mecanismos claros para la participación de los grupos interesados o algún otro proceso que les hubiera permitido responsabilizar a los proveedores de servicios. Sólo uno incluyó un marco de seguimiento y evaluación que evaluaba estos aspectos. Al igual que con los préstamos para el agua, a menudo se encuentra que las instituciones financieras internacionales se eximen de una mayor responsabilidad al no poner sobre la mesa las suposiciones esenciales que favorecen los enfoques impulsados por el mercado para que haya debate y evaluación de sus proyectos. Las organizaciones de la sociedad civil han criticado esta agenda que socava en lugar de reforzar la capacidad de los diferentes actores para que presten servicios sustentables y efectivos. La renuencia o la ambivalencia a abrir estas decisiones cruciales hacia mayor participación y rendición de cuentas en la etapa de diseño, ejecución y evaluación en los proyectos de salud y educación representa una importante deficiencia en los proyectos que se revisaron en el presente estudio. A menos que los proyectos se inserten en un amplio consenso nacional con respecto a las políticas de los sectores, como fue el caso del proyecto de Educación Básica de Ecuador, queda en duda el valor agregado a la participación y rendición de cuentas de estos proyectos. Como se mencionó anteriormente, la naturaleza técnica e institucional de muchos de los proyectos puede ser una explicación de por qué las cuestiones de rendición de cuentas y participación no se integran de mejor manera en el diseño de proyectos,

particularmente dentro del componente de seguimiento y evaluación. Aunque este puede ser un factor que contribuya, existe claramente mucho que mejorar y las buenas prácticas de otros sectores podrían aplicarse de inmediato.

Las conclusiones del informe se pueden sintetizar de la siguiente manera.

1. Las instituciones financieras internacionales se han quedado cortas al correlacionar el diseño del proyecto con el discurso cuando se trata de promover una cultura de responsabilidades a través de los préstamos para sus propios proyectos. Sólo 2 proyectos lograron calificación de buena práctica en cada una de las categorías de rendición de cuentas y otros 2 proyectos lo lograron en 4 de las 5 categorías. El 77% de los proyectos del BID y el 33% de los del Banco Mundial obtuvieron una calificación de mala práctica en una o más de las categorías de rendición de cuentas. En cada una de las 5 áreas, 4 de los proyectos obtuvieron mala calificación.
2. Menos de la mitad de los proyectos revisados se calificaron como “buena” práctica en una o más de las categorías establecidas para demostrar la rendición de cuentas y la participación en el diseño del proyecto. Un número igual de proyectos se calificaron como mala práctica en por lo menos una de las categorías; y cuatro de éstos obtuvieron mala práctica en las cinco categorías.
3. Sobresalen dos sectores en cuanto a ejemplos de “buenas” prácticas: el desarrollo rural y local, particularmente los que dependieron del enfoque del desarrollo impulsado por la comunidad (CDD por sus siglas en inglés). De manera desproporcionada, tres sectores obtuvieron malas prácticas de rendición de cuentas: agua, salud y reforma al sector social.
4. En cuanto a correlacionar las aspiraciones retóricas con la práctica real, el Banco Mundial tiene un desempeño considerablemente mejor que el BID. De los 13 proyectos del BID y 12 del BM que se revisaron, los del Banco Mundial calificaron más sistemáticamente en la categoría de la buena práctica, mientras que los del BID calificaron más sistemáticamente en la categoría de mala práctica. Sólo 4 préstamos del BID se calificaron como proyectos con “buena” práctica en por lo menos una categoría, mientras que los 9 proyectos del BM obtuvieron calificaciones de buena práctica en por lo menos una categoría. El BID dominó en la categoría de malas prácticas puesto que 10 proyectos mostraron “malas prácticas” en por lo menos una categoría. Esta discrepancia se puede explicar debido a que el proceso de control de calidad interna del Banco Mundial es mucho más riguroso e independiente.
5. Los préstamos para ajuste de políticas (que actualmente se denominan préstamos para proyectos o préstamos para políticas de desarrollo) históricamente se han basado en muy poca participación de la sociedad civil o de los mecanismos locales de rendición de cuentas. El préstamo REACT del Banco Mundial para Perú y el programa del BID de Apoyo a la Política Social de El Salvador sugieren un cambio con ese legado al introducir algunos incentivos importantes de transparencia, participación de los grupos interesados y rendición de cuentas de los proveedores de servicios públicos. Aun cuando gran parte de las evidencias sólo se verán en la implementación de los préstamos a largo plazo, dichos préstamos dan buenos ejemplos de la posibilidad de repetición de los mecanismos locales de rendición de cuentas para futuros préstamos de reajuste.
6. En general, los proyectos de las IFI experimentaron con una gama más o menos estrecha

de mecanismos de rendición de cuentas a pesar de la larga lista de opciones de donde escoger. Los mecanismos preferidos de rendición de cuentas se concentraron más en formar organizaciones locales aisladas de grupos interesados con una mayor pero limitada participación y control en el diseño del proyecto, ejecución y supervisión. Los mecanismos más innovadores, como el control de pagos a los proveedores de servicios, mecanismos independientes de recurso, campañas continuas de publicidad y encuestas sobre satisfacción del consumidor con retroalimentación directa sobre el desempeño del proyecto, fueron más bien la excepción a la regla.

7. Se dio un desproporcionado interés a la “rendición de cuentas horizontal” o a mejorar la supervisión de colegas a proveedores de servicios dentro de un concepto más o menos limitado de “círculo interno de rendición de cuentas”. Se dedicó mucho menos financiamiento e importancia conceptual a forjar una rendición de cuentas vertical (círculo externo) que podría incluir el fortalecimiento de organizaciones globales, coaliciones defensoras o unidades de negociación colectiva, todo orientado a influir en la supervisión reguladora y financiera inicial.
8. No incorporar una difusión de información que sea efectiva e inclusiva como herramienta de empoderamiento muestra una de las incongruencias más flagrantes entre la retórica y la práctica de las instituciones financieras internacionales. Las evidencias muestran que sólo 4 de los 25 proyectos que se revisaron (tan sólo el 16%) incluían componentes sustanciales de difusión de información. En pocas palabras, existe un desglose casi total de la estructura de rendición de cuentas cuando se trata de acceder a información sobre metas, reglas y resultados esperados de un proyecto.
9. El fortalecimiento de capacidad tanto de la sociedad civil como de los funcionarios del gobierno con frecuencia se ignora como requisito de la rendición de cuentas tanto en términos financieros como conceptuales. En nuestra evaluación encontramos que en algunos proyectos a menudo se ignora por completo la falta de atención a la necesidad de desarrollar la capacidad institucional tanto de la sociedad civil como de los funcionarios del gobierno para ejecutar los nuevos mecanismos de rendición de cuentas; por consiguiente, esto reduce la posibilidad de lograr una implementación efectiva. Esto es particularmente problemático cuando los compromisos iniciales a un enfoque de empoderamiento en el diseño del proyecto se enfrentan a una resistencia burocrática por parte de las unidades y los gobiernos solicitantes.
10. A pesar de que hay un contexto regional con el más alto nivel de desigualdad en el mundo, demasiados proyectos carecen de un análisis de estructura de poder adecuado para proteger las inversiones ante la captura política. Los mapas de pobreza a menudo se combinan con el análisis de estructura de poder, pero se quedan cortos a menos que se identifiquen grupos vulnerables (de mujeres, de indígenas) para un análisis más cuidadoso. Sólo unos cuantos proyectos incluían un enfoque con base en los derechos para un empoderamiento.
11. Una deficiencia estructural en la mayoría de los préstamos fue la falta de atención a desarrollar la capacidad de los pobres para responsabilizar al estado, a los donantes de instituciones financieras internacionales o a figuras internacionales (como los representantes corporativos de un proveedor de servicios transnacional).

Cabe hacer notar que aun las innovaciones del mejor diseño de proyecto no garantizan una implementación efectiva, como se muestra en diversos proyectos. CARE debe validar las

observaciones de los análisis de datos mediante el seguimiento directo de la implementación de préstamos a las IFI en el transcurso del tiempo.

Recomendaciones:

1. El Banco Mundial y el BID deben reproducir y aumentar la gama de “buenas” prácticas de rendición de cuentas de manera más sistemática en los proyectos. Los consejos consultivos sobre proyectos, encuestas a los grupos interesados, presupuestos participativos, mecanismos de recurso, inversiones sólidas y oportunas en fortalecimiento de capacidad, herramientas de comunicación ajenas a Internet, referendos, entre otros mecanismos de rendición de cuentas, deberían convertirse en norma. Muchos de estos principios de rendición de cuentas y participación están incorporados al enfoque del Desarrollo Impulsado por la Comunidad (CDD) y deberían constituir la base del diseño estándar de proyecto de las IFI más que ser la excepción.

2. De las cinco dimensiones de rendición de cuentas en nuestro marco de investigación, en el área de difusión de información a las comunidades afectadas se requiere **una** de las rectificaciones más urgentes. Las IFI, particularmente el BID, no generan una cultura de transparencia a través de sus proyectos. En cada proyecto se requiere un componente de difusión de información mucho más proactivo, creativo y coordinado.

3. **Prestar mayor atención a la rendición de cuentas vertical** y al empoderamiento de participantes de los proyectos para que hagan que los financiadores y gobiernos solicitantes se responsabilicen ante los compromisos. En este sentido, se necesita pensar más en el uso de estrategias legislativas y legales de organización de políticas, medios de comunicación, así como la manera de unir los fondos locales de capital creados en la sociedad para que actúen de manera colectiva y se garantice la sustentabilidad. Más allá del apoyo financiero y técnico, ¿cuál es el papel de las instituciones financieras internacionales y de la comunidad internacional en general (tribunales, la opinión pública, redes transnacionales) para facilitar experimentos de rendición de cuentas local?

4. El BM y el BID deben **reforzar y aumentar el fortalecimiento de capacidades de los grupos interesados y de las instituciones de ejecución** como preámbulo para procesos fundamentales de inversión a fin de garantizar los resultados de la rendición de cuentas. La descentralización de la prestación de servicios sobre la que se basa en América Latina gran parte de la retórica del sector social de las IFI (o sus alternativas) no es inmediata. A menudo fomentar la rendición de cuentas y participación requiere de inversión. En las IFI se necesita un uso más creativo de los fondos fiduciarios y otros instrumentos financieros no reembolsables para invertir la secuencia típica del financiamiento de proyectos en donde el ladrillo y el mortero primero reciben financiamiento y la capacitación viene al último. De manera oportuna, se pueden reforzar y salvaguardar importantes componentes de fortalecimiento de capacidad en todos los proyectos como pre-requisito para la iniciación de otros componentes.

5. **Reforzar el derecho de las comunidades a promulgar sanciones.** Lo novedoso de establecer experimentos de rendición de cuentas y la susceptibilidad de los funcionarios públicos

a quienes se pide que justifiquen sus acciones y decisiones es sólo el principio de establecer el vínculo entre la rendición de cuentas y el desarrollo efectivo. Deben reconocerse sanciones e incentivos dentro de los mecanismos locales de rendición de cuentas para asegurarse de que funcionen. La rendición de cuentas del trabajo requiere reglas y procedimientos transparentes y claros que lleven a posibles acciones contra dichos actores que no cumplen con sus deberes de acuerdo con los estándares.

6. Mejorar el seguimiento y la evaluación de componentes específicos de rendición de cuentas y ciclos de retroalimentación de la comunidad dentro del proyecto para superar una mayor distancia en la rendición de cuentas de los resultados. Los efectos de los experimentos locales de rendición de cuentas necesitan medirse de manera mucho más precisa; se requieren más ciclos de retroalimentación de información para garantizar que las comunidades puedan responsabilizar de los resultados a los proveedores de servicios y a los organismos de gobierno. Las medidas cualitativas que se derivan de encuestas de actitud requieren un enfoque de períodos de tiempo para que sean indicadores importantes del cambio percibido. Más allá de esto, debe darse más atención a la consulta recurrente con los grupos interesados para identificar y definir los indicadores de desempeño, el establecimiento de puntos de partida y la evaluación de los logros. Uno de los indicadores más importantes de la seriedad del Seguimiento y la Evaluación son los ciclos de retroalimentación transparente que garanticen tanto la aportación de los grupos interesados a los mecanismos de toma de decisiones de los proyectos, como información a la comunidad respecto a los resultados de los proyectos.

7. Mejorar la orientación de políticas y administración interna y revisar los procesos en el BID y en el Banco Mundial con el fin de garantizar que se incluya cada uno de los elementos clave de participación y rendición de cuentas en los proyectos que pasan a la Mesa de Directores para ser aprobados. Aun cuando incorporar estos elementos en el diseño del proyecto no es garantía de que se implemente realmente, un buen diseño del proyecto es un prerrequisito necesario para la implementación efectiva en este sentido. Actualmente, a ambos bancos les hacen falta requisitos obligatorios de participación y rendición de cuentas ya que se deja demasiado a discreción del personal del banco respecto a qué elementos de rendición de cuentas, en caso de haberlos, se incluyen en los proyectos financiados. Tal como se menciona en el Informe sobre Participación en el BID del 2000 del Bank Information Centre, “La adopción de estándares claros de participación, respaldados por los recursos necesarios, el liderazgo, sistemas de incentivos y soporte técnico, serán pasos cruciales para garantizar que las operaciones del banco respondan a las preocupaciones reales de los más pobres y de los grupos más marginados de América Latina y el Caribe”.⁶² Desafortunadamente, nuestro estudio revela que ocho años más tarde, ambos bancos aún tienen mucho que hacer para incorporar de manera total mecanismos de participación y rendición de cuentas en el diseño de sus proyectos.

⁶² Hamerschlag, pág. 18.

Anexo 1: Bibliografía

AGHION, Phillippe, and Jean Tirole (1997) “Formal and Real Authority in Organizations,” *Journal of Political Economy* 105(1):1-29.

ALEXANDER, Nancy (2006). Decentralization and sovereignty: how policy space is eroded. http://www.socialwatch.org/en/informeImpreso/pdfs/policyspace2006_eng.pdf

ALSOP Ruth; HEINSOHAN (2005). Measuring Empowement in Practice: Structuring Analysis and Framing Indicators. World Bank Policy Research Working Paper n. 3510.

BARDHAN, Pranab and Dilip Mookherjee (2000a) “Corruption and Decentralization of Infrastructure Delivery of Developing Countries,” *Economic Journal*. Working paper.

BARDHAN, Pranab and Dilip Mookherjee (2000a) “Capture and Governance at Local and National Levels,” *American Economic Review*. 90 (2) 135-139.

CALLE, Pablo Q (2007) Estudio de caso Ecuador. Análisis de apoyo a pequeños municipios en agua y saneamiento Programa PRAGUAS, CARE.

CARE International en Nicaragua (2007) . Informe final: PAININ CARE Etapa Puente. San Rafael del Norte. Julio a Diciembre.

GOETZ, Anne-Marie and Rob Jenkins (2002) “Voice, Accountability and Human Development: The Emergence of the New Agenda,” Background paper for the HDR 2002, Occasional Paper 20002/4. New York: UNDP.

HAMERSCHLAG, Kari (March 2000) Putting Participation into Practice at the Inter-American Development Bank. Washington, DC: Bank Information Center.

IDB(2001). Bolivia Local Development And Fiscal Accountability (BO-0180) Loan Proposal, February 20,

IDB (2003), Guatemala; Rural Water Investment Program (GU-0150) Loan Proposal; 2

IDB(2003a). Haiti Local Development Program (HA-0079) Loan Proposal.

IDB (2003b). Ecuador Social Sector Reform Program (EC-0216) Loan Proposal.

IDB (2004). Estrategia para Promover la Participación Ciudadana en las Actividades del Banco

IDB(2004a). Strategy for Promoting Citizen Participation in Bank activities

IDB (2004b), Haiti; Bank’s Transition Strategy 2004- 2005.

IDB(2004c), IDB Country Strategy with Guatemala

IDB (April 2004) “The Project Supervision System: An Evaluation of Use of its Instruments,” OVE Report RE-293

IDB(2005d). Mejoramiento del Nivel de Salud en Honduras. Propuesta de Préstamo. Abril, 07.

IDB (2006), Documento Conceptual de Proyecto "Programa de inversiones en Agua Potable y Saneamiento" (NI-L1017).

IDB(2006a), GU-T1044: Willingness and Capacity to Pay Study for Water and Sanitation Services, Project description.

IDB(2006b), Nicaragua; Water Supply and Sanitation Investment Program (NI-L1017) Loan Proposal.

IDB(2006c), Haiti; Rural Water and Sanitation Program (HA-L1007) Loan Proposal.

IDB(2006d), El Salvador Social Policy Support Program (ES-0140) Loan Proposal.

IDB(2006e). Honduras Social Sector Program To Support Poverty Reduction Strategy Loan Proposal , November 22.

IDB (2006f). Nicaragua. Atención Integral a La Niñez. Loan Proposal . May, 03.

IDB(2007), Documento Conceptual de Proyecto “Programa de Políticas de Recursos Hídricos I” (PE-L1024).

IDB(2007a), Peru; Support for the Implementation of a Water Resources Reform Program (PE-L1030).

IDB(2007b), Peru; Water Resources Reform Program I (PE-L1024) Loan Proposal, 2007

IDB (2007c). Bolivia Support For The Social Safety Net And Integral Community Development Program: Comunidades En Acción And Comunidades Recíprocas (BO-L1012). Loan Proposal.

IDB (2007d). Loan Proposal for Universalization of Basic Education in Ecuador. November, 28.

IDB (2007e). Nicaragua. Desarrollo de Redes de Salud (Fase I). Loan Proposal. September, 19.

IDB (2008). Uma Analise Ambiental do País – Brasil. Maio.

INFOM(2008), Plan de adquisiciones del programa de abastecimiento de agua potable y saneamiento rural.

INS – Instancia Nacional de Salud (2004) Educación, Salud , Tierra: Hacia Soluciones Viables en el Espiritu de Los Acuerdos de Paz. Guatemala, marzo.

ISHAM, J; KAUFMANN, D; PRITCHET, L (1995) Governance and Returns on Investment – An Empirical Investigation. World Bank Policy Research Working Paper 1550, November.

MULLER M.; SIMPSON R.; VAN GINNEKEN M. (2008)., Ways to Improve Water Services by Making Utilities More Accountable to their Users: a Review, Water Working Notes, World Bank.

NARAYAN, Deepa, Robert Chambers, Meera Kaul Shah and Patti Petesch (2000) Crying out for Change: Voices of the Poor. New York: Oxford University Press for the World Bank.

NARAYAN, Deepa. Eds (2002) Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook. Washington DC: The World Bank.

PRODESSA - Proyecto de Desarrollo Santiago, and Instancia de Salud, CONGCOOP (March 2004) Education, Health and Land: Towards Viable Solutions in the Spirit of the Peace Accords,” Guatemala, Washington DC: InterAction,

ROUMANI, Anna (2004) Brazil: Community-Driven Development in Rural Communities of the Northeast. Washington, World Bank.

SOLLIS, Peter, Catalina Gómez, Martha Mejia-Zampieri , Priscilla Phelps (December 2004) The Experience of the Fund For Capacity Building of Local Institutions in Central America (Cabilica) Five Years of Operation, Report RG-P1031, Washington, DC: Inter-American Development Bank

SOLLIS, Peter and Natalia Winder (2005) “Building Local Accountability in Central America: Lessons Learned and Future Challenges in The Social Sector,” Washington, DC: Inter-American Development Bank.

WORLD BANK, (1996). The World Bank Participation Sourcebook. Washington, DC.

WORLD BANK (1997) World Development Report: The State in a Changing World. Washington, DC: The World Bank.

WORLD BANK(1999). Project Appraisal Document to Peru for Health Reform Program (First Phase: Mother and Child Insurance and Decentralization of Health Services). December, 16.

WORLD BANK (2000). The World Bank Operational Manual (GP 14.70). Washington, DC, January.

WORLD BANK(2000a), Project Appraisal Document on a Proposed Adaptable Program Loan in the amount of US\$ 32 Million to the Republic of Ecuador for the Rural and Small Towns Water Supply and Sanitation Program.

WORLD BANK(2000b), Ecuador Rural and Small Towns Water Supply and Sanitation Project, Project Information Document.

WORLD BANK(2001), Peru National Rural Water Supply, Project Information Document.

WORLD BANK(2002), Loan Agreement (National Rural Water Supply and Sanitation Project - PRONASAR) between Republic of Peru and International Bank for Reconstruction and Development.

WORLD BANK(2002a), Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the amount of US\$ 50 Million to the Government of Peru for a National Rural Water Supply and Sanitation Project.

WORLD BANK(2003) Peru National Rural Water Supply and Sanitation Project, Proposed Amendment and Restatement of the Loan Agreement.

WORLD BANK(2004). World Development Report – Making Services Work for Poor People.

WORD BANK (2004a). Project Appraisal Document to Federative Republic of Brazil for a Bolsa Familia Project. May, 25

WORLD BANK (2005). The Effectiveness of World Bank Support for Community - Based and – Driven Development. An OED Evaluation. Washington , D.C

WORLD BANK(2005a). Project Appraisal Document For A Proposed Credit In The Amount Of SDR 18.90 million (US\$28.4 million equivalent) To The Republic Of Bolivia For A Rural Alliances Project: Bolivia Rural Alliances, April 13,

WORLD BANK (2005b) Making Services Work for Poor People – Module 2 The Accountability Framework. Draft 5, June 19, 2005.

WORLD BANK (2005c). Project Appraisal Document On A Proposed Grant in The Amount Of SDR 25.6 Million (US\$38.0 Million Equivalent) To The Republic Of Haiti For A Community Driven Development Project July 6.

WORLD BANK (2005d). Project Appraisal Document to Republic of Guatemala for a maternal-Infant Health And Nutrition Project. December 15.

WORLD BANK(2005e). Project Appraisal Document to Honduras for Nutrition And Social Protection Project. July, 07.

WORLD BANK(2006), Ecuador Rural and Small Towns Water Supply and Sanitation Project II, Social Assessment and Indigenous Peoples Plan (IPP).

WORLD BANK(2006a), Project Appraisal Document on a Proposed Adaptable Program Loan (APL-2) in the amount of US\$ 48 Million to the Republic of Ecuador for the Second Phase of the Rural and Small Towns Water Supply and Sanitation Program.

WORLD BANK(2006b). Project Paper On A Proposed Additional Financing (Loan) In The Amount Of US\$22.5 Million To The State Of Piaui With The Guarantee Of The Federative Republic Of Brazil For The Piaui Rural Poverty Reduction Project, June 16.

WORLD BANK(2007), Implementation Completion and Results Report, Adaptable Program Loan in the amount of US\$ 32 Million to the Republic of Ecuador for the Rural and Small Towns Water Supply and Sanitation Program.

WORLD BANK (2007a). Healthy Development – The World Bank Strategy for Health, Nutrition And Population Results. April, 24

WORLD BANK (2007b). Project Appraisal Document, For A Proposed Loan In The Amount Of US\$50.0 Million To The Republic Of Peru For A Results And Accountabilty Development Policy Loan, April 24.

WORLD BANK(2007c). Project Appraisal Document to Republic of Guatemala for an Education Quality and Secondary Education Project. January, 30.

Anexo 2: Lista de proyectos revisados

No.	Pais	Proyecto	Banco	Anos	E D U C	A G U A	S A L U D	D E C E N T	P R O T S O C	A J U S T E	D E S R U R
1	Guatemala	(PO-89898) Education Quality And Secondary Education (\$80 mn)	BM – Joel Reyes	2007							
2	Ecuador	Universalization of Basic Education (\$295 mn)	IDB – Jeq: Jenelle Thompson	2007							
3	Ecuador	P049924 & P095555 Rural and Small Towns Water Supply and Sanitation Project II (PRAGUAS) (\$32 mn & \$48 mn)	BM: JEq: Franz Drees Gross; Maria & Angelica Sotomayor	2000 & 2006							
4	Nicaragua	(NI-L1017) Programa de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento (privatizacion a traves de ENACAL) (\$30 mn)	BID: JEq: Ruben Dario Avendano Gustavo Adolfo Martinez	2006							
5	Haiti	(H-L1007) Programa de Agua y Saneamiento Rural (PRODEP) (\$15 mn)	BID JEq; Corinne Cathala and Diego Arias	2006							
6	Peru	PE L1024 Programa de Reformas de Recursos Hídricos I (Ajuste) (\$200 mn) + PE 1030 Apoyo (\$5mn)	BID: JEq: Luis Victor Traverso	2007							
7	Peru	PO 65256 National Rural Water Supply & Sanitation Project (PRONASAR) (\$50 mn)	BM: JEq: Maria Angelica Sotomayor	2002							
8	Guatemala	(G-150) Programa de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Rural (\$50 mn)	BID – JEq: Chris Jennings; Mario Barrios (COF)	2003							
9	Peru	PO 62932 Health Reform Program (First Phase: Mother and Child Insurance & Decentralization of Health Services) (\$80 mn)	BM: JEq: Livia Benavides; TL Evangeline Javier	1999							
10	Guatemala	(PO 77756) GUATEMALA Maternal and Infant Health and Nutrition (\$49 mn)	BM – Carlos Marcelo Bortman	2006							
11	Honduras	(HO-L1002) Mejoramiento del Nivel de Salud en Honduras (\$16.6 mn)	BID: JEq: Juan Carlos De La Hoz; Sergio Rios (COF)	2005							
12	Nicaragua	(NI – L1001) Atención integral a la niñez (\$30 mn)	BID – JEq: Gustavo Zuleta, Edmundo Quintanilla	2004							
13	Nicaragua	(NI-L1014) Programa de modernización de servicios de salud (Fase I \$18 mn; Fase II \$54 mn))	BID – JEq: Juan Manuel Fernandez	2007							
14	Haiti	Haiti Community Driven Development Project (\$40 mn)	BM Garry Charlier	2005							
15	Haiti	Programa de Desarrollo Local (\$65 mn)	BID: JEq: Josep A. Gari, Sophie Mackonnen	2003							
16	Bolivia	BO-180 : Desarrollo local y Responsabilidad Fiscal (\$47 mn Fase I, \$40 mn Fase II	BID (Get Contact)	2001							
17	Bolivia	BO-L1012: Protección Social y	BID: JEq: Jan	2007							

		Desarrollo Integral Comunitario (\$10 mn)	Schollaert															
18	Honduras	(PO-82242) Nutrition and Social Protection project (\$20 mn)	BM - Manuel Salazar	2005														
19	Brazil	Bolsa Familia (\$572.2 mn)	WB: JEq: Leroy de la Briere Benedicte	2004														
20	El Salvador	Programa de Política Social de Reducción de Pobreza (\$100 of \$300 mn)	BID – JEq: Gustavo Zuleta	2006														
21	Ecuador	EC0216 : Social Sector Program (\$200 mn)	BID: JEq: Jesus Duarte	2003														
22	Honduras	(HO-L1009) Programa Sectorial Social Asociado a la ERP (\$28 mn)	BID JEq: Carlos Gargiulo; Sergio Rios (COF)	2006														
23	Peru	Results and Accountability (REACT) DPL (\$150 mn)	BM: JEq - David Ian Walker	2007														
24	Bolivia	BO Rural Alliances (\$35 mn)	BM: JEq: David Tuchsneider	2005														
25	Brazil	P050881 Rural Poverty Reduction Poverty Project – Piauí and its complement P101359 Additional Financing for Rural Poverty – Piauí. (\$22.5 mn)	WB: JEq: Jorge Munoz	2001/2006														

Anexo 3: Preguntas para la revisión de los proyectos en cuanto a Participación y Responsabilidad en proyectos de las IFI

Resumen del Proyecto: inclusive la historia del proyecto, el contexto de país, actores claves involucrados o excluidos, agencia de ejecución, demandas sociales, intereses económicos, objetivos y componentes del proyecto, las lecciones mas importantes?

1. Las metas para la participación y la rendición de cuentas están incorporados en las metas del proyecto de manera explicita?
2. La fase de diseño tenía una consulta significativo? Se incluya un proceso de fortalecimiento de la capacidad durante la consulta?
- 2a. Como fue el proceso de elegir los grupos/organizaciones para participar en la consulta? Cual fue el rol jugado por el Banco?
3. Existe un análisis para determinar como tratar las asimetrías de poder y desigualdad? El diseño del proyecto tome en cuenta esta evaluación?
- 3a. Como el proyecto enfatiza la promoción de ciertos grupos, como los grupos étnicos, Indígenas, mujeres, etc? Como están incorporados en el ciclo de proyecto (diseño, ejecucion, monitoreo, y evaluación)?
4. Se incluye en el proyecto la capacitación de las instituciones del gobierno para fomentar la participación o la rendición de cuentas en diferentes aspectos del proyectos?
5. Cuales fueron los mecanismos de rendición de cuentas novedosas en el diseños del proyecto?
6. Los proyectos del BM y BID apoyan y fortalecen los socios (ej. consumidores de los servicios) para participar de una manera significativa y logren la rendición de cuentas en relación del establecimiento de la provisión de un servicio particular?
7. Esta incorporado en el proyecto la capacitación de los beneficiarios en el proyecto? Existe una estrategia robusta de comunicaciones como elemento de esta capacitación?
8. Existen reglas claras para compras y contratación?
9. El Monitoreo y la Evaluación de los Resultados: Los proyectos son “evaluables”? O sea, se incluye una lógica clara y un marco de indicadores de resultados para eventualmente permitir una evaluación?
10. Hay acceso puntual a la información de los supuestos, riesgos, supuestos y riesgos del proyecto en las etapas diferentes del ciclo del proyecto ?
11. Había la participación efectiva de la ciudadanía en el monitoreo y evaluación del proyecto?
12. Documentos Claves del proyecto para adquirir para analisis?

Anexo 4: Lista de entrevistas

ALFARO, Marcelo Perez. IDB, Telephone interview, August, 7, 2008

AREIRA, Marcia. IDB, Telephone interview, June 18, 2008

BERRIOS, Rigoberto. CARE Nicaragua). Telephone interview, July, 24, 2008.

BORTMAN, Carlos Marcelo. World Bank, Telephone interview, July 30, 2008.

CHARLIER, Gary. World Bank. Telephone interview June, 26, 2008.

GARGIULO, Carlos. IDB, Telephone interview June, 24, 2008.

GARRISON, John, WB External Relations (April 2008)

JENNINGS, Christopher IDB, Telephone interview July, 24, 2008

KAXUYANA , Valéria, Coordination Member of the Coiab – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB. Telephone interview, August, 11, 2008

MINDREAU, Lourdes. CARE Peru. Telephone interview, July 1, 2008

MOSTAFA, Joana. World Bank, Personal Interview, August, 08, 2008.

MIRÓN, Amilcar . CARE Guatemala. Telephone interview, July, 23, 2008.

PAZ, Antonio, IDB. Telephone interview, July, 25, 2008.

SOTO, Francisco. CARE Peru. Telephone interview, June, 24, 2008

SOLLIS, Peter, IDB, February, 2008

TUCHSCHNEIDER David, World Bank. Telephone interview, June 25, 2008.

WEISS, Zezé. World Bank, Personal Interview, April, 22., 2008.

YON-SIU, Rolando, IDB. Telephone interview , July 25, 2008

YVES-LAURENT Régis, CARE Haiti . Telephone interview, May 28, 2008 and June 30 2008

Anexo 5: Tabla de proyectos de las IFI que calificaron como prácticas buenas, estándar o malas en cuanto a responsabilidad

	Good	Standard-Mediocre	Bad
4.1 Consultation	Clear, detailed references to the project process or some external consensus building or deliberative national/local process with which the project is clearly consistent	Vague commitments, references to consultation (lack of detail), lack of clear references to external processes as well.	Generally incomplete, or absent references
	Bolivia Rural Alliances (WB) Peru Results and Accountability Development Policy Loan (WB) Guatemala Education Quality and Secondary Education (WB). The Universalization of Basic Education in Ecuador (IDB) Ecuador Praguas (WB) Peru <i>Health Reform Programs</i> (WB).	Brazil Rural Poverty Reduction Project (WB) Haiti Community Driven Development Project (WB) Honduras Social Sector Program to Support Poverty Reduction Strategy (IDB) Bolivia Social Investment Loan (IDB) Haiti Local Development Program (IDB) Guatemala – Rural Water Investment Program (IDB) Haiti Rural Water and Sanitation Program (WB) Peru Policy-Based Loan (IDB) Pronasar in Peru (WB) Guatemala Maternal and Infant Health and Nutrition (WB) Honduras <u>Nutrition and Social Protection Project</u> (WB)	El Salvador Social Sector Reform (IDB) Bolivia Local Development and Fiscal Accountability (IDB) Ecuador Social Sector Reform Project (IDB) Brazil “Bolsa Família” Program (WB) Nicaragua Water Supply and Sanitation Investment Program (IDB). Nicaragua: <i>Full-Time Childhood Assistance (IDB)</i> Honduras. <i>Enhancement of the Health Level (IDB)</i> Nicaragua <i>Modernization Program of Health Services (IDB)</i>

4.2 Project Objectives	Clearly, explicitly stated project objectives that incorporate strengthened community participation, social inclusion, citizen empowerment, and project accountability	Ambiguously stated – perhaps not part of explicit objectives but certain goals indirectly present as project components	Not clearly stated nor indirectly suggested
	Bolivia Social Investment Loan (IDB) El Salvador Social Sector Reform (IDB) Bolivia Rural Alliances (WB) Brazil Rural Poverty Reduction Project (WB) Haiti Community Driven Development Project (WB) Peru Results and Accountability Development Policy Loan (WB) Haiti Local Development Program (IDB) Guatemala Education Quality and Secondary Education (WB). The Universalization of Basic Education in Ecuador (IDB) Guatemala Maternal and Infant Health and Nutrition (WB) Honduras <u>Nutrition and Social Protection Project</u> (WB)	Haiti Rural Water and Sanitation Program (WB) Peru Policy-Based Loan (IDB) Ecuador Praguas (WB) Pronasar in Peru (WB) Honduras. <i>Enhancement of the Health Level (IDB)</i> Nicaragua <i>Modernization Program of Health Services (IDB)</i> Peru <i>Health Reform Programs</i> (WB). Brazil “Bolsa Família” Program (WB).	Bolivia Local Development and Fiscal Accountability (IDB) Honduras Social Sector Program to Support Poverty Reduction Strategy (IDB) Ecuador Social Sector Reform Project (IDB) Nicaragua Water Supply and Sanitation Investment Program (IDB) Guatemala – Rural Water Investment Program (IDB) Nicaragua: <i>Full-Time Childhood Assistance (IDB)</i>

<p>4.3 Communication and Information Disclosure</p>	<p>Plans that address both key levels of project information: a) intrinsic information about the project topic (health, education, cash transfers, or production techniques) b) information designed to empower people to participate in the project (ie. The quality of project operations, project rules, opportunities for participation, project goals and responsibilities, process for holding people accountable) Culturally appropriate information is a plus, but not sufficient if only for 1 level.</p>	<p>Only plans that address the first level of project information: a) intrinsic information about the project topic (health, education, production techniques)</p>	<p>No stated plans for a component of information disclosure or communication as part of the project</p>
	<p>Bolivia Rural Alliances (WB) Haiti Community Driven Development Project (WB) Peru Results and Accountabilty Development Policy Loan (WB) Haiti Local Development Program (IDB)</p>	<p>Brazil Rural Poverty Reduction Project (WB) Honduras Social Sector Program to Support Poverty Reduction Strategy (IDB) Bolivia Social Investment Loan (IDB) Guatemala Education Quality and Secondary Education (WB). The Universalization of Basic Education in Ecuador (IDB) Brazil "Bolsa Familia" Program (WB) Peru Policy-Based Loan (IDB) Ecuador Praguas (WB) Pronasar in Peru (WB) Guatemala Maternal and Infant Health and Nutrition (WB) Honduras Nutrition and Social Protection Project (WB) Honduras. <i>Enhancement of the Health Level (IDB)</i> Nicaragua <i>Modernization Program of Health Services (IDB)</i> Peru <i>Health Reform Programs (WB)</i>.</p>	<p>El Salvador Social Policy Reform (IDB) Bolivia Local Development and Fiscal Accountability (IDB) Ecuador Social Sector Reform Project (IDB) Nicaragua Water Supply and Sanitation Investment Program (IDB) Guatemala – Rural Water Investment Program (IDB) Haiti Rural Water and Sanitation Program (WB) Nicaragua: <i>Full-Time Childhood Assistance (IDB)</i></p>

<p>4.4 Transparent, Inclusive Decision Making Mechanisms</p>	<p>Existence of a minimum, multiple number of clear accountability mechanisms within the project such as: Feedback loops for beneficiary assessments to influence project Contracting rules that enable citizens to withhold \$ from provider Adequate capacity building support for quality participation Project oversight councils, social control mechanisms Movement building or support for building coalitions or encompassing organizations</p>	<p>Inadequate number, or vaguely referenced accountability mechanisms Emphasis on only horizontal accountability</p>	<p>None of the noted accountability mechanisms</p>
--	---	---	--

	Emphasis on “vertical” accountability, rather than just “horizontal” Efforts to have project results leverage systematic improvements in accountability.		
	El Salvador Social Sector Reform (IDB) Bolivia Rural Alliances(WB) Brazil Rural Poverty Reduction Project (WB) Haiti Community Driven Development Project (WB) Peru Results and Accountability Development Policy Loan (WB) Bolivia Social Investment Loan (IDB) Haiti Local Development Program (IDB) Ecuador Praguas (WB) Guatemala Maternal and Infant Health and Nutrition (WB)	Honduras Social Sector Program to Support Poverty Reduction Strategy (IDB) Guatemala Education Quality and Secondary Education (WB). The Universalization of Basic Education in Ecuador (IDB) Brazil “Bolsa Família” Program (WB). Guatemala – Rural Water Investment Program (IDB) Haiti Rural Water and Sanitation Program (WB) Peru Policy-Based Loan (IDB) Honduras <i>Nutrition and Social Protection Project</i> (WB). Honduras. <i>Enhancement of the Health Level</i> (IDB) Peru <i>Health Reform Programs</i> (WB).	Bolivia Local Development and Fiscal Accountability (IDB) Ecuador Social Sector Reform Project (IDB) Nicaragua Water Supply and Sanitation Investment Program (IDB) Pronasar in Peru (WB) Nicaragua: <i>Full-Time Childhood Assistance</i> (IDB) Nicaragua <i>Modernization Program of Health Services</i> (IDB)

4.5 Adequate Monitoring and Evaluation Framework	Project is fully evaluable: A well funded <i>monitoring and evaluation system</i> that includes a) community involvement in its design and execution; b) a mid-term feedback mechanisms based on opinions of affected communities regarding project staff and performance; c) upfront transparent indicators that measure specific progress (evaluability), specifically around civil society engagement, inclusiveness, and government accountability; and d) feedback loop to inform stakeholders about the results of the M and E	Project is partially evaluable: Some indicators or M&E Framework specification Few indicators related to participation No indicators related to accountability No feedback or stakeholder informational mechanisms.	Project is not evaluable: Little, vague specification of indicators or framework Ambiguous indicators related to participation No indicators related to accountability No feedback or stakeholder informational mechanisms.
	Bolivia Rural Alliances (WB) Brazil Rural Poverty Reduction Project (WB) Haiti Community Driven Development Project (WB) Peru Results and Accountability Development Policy Loan (WB) Bolivia Social Investment Loan (IDB) Haiti Local Development Program (IDB) Honduras Nutrition and Social Protection Project (WB)	El Salvador Social Sector Reform (IDB) Guatemala Education Quality and Secondary Education (WB). The Universalization of Basic Education in Ecuador (IDB) Brazil “Bolsa Família” Program (WB) Guatemala – Rural Water Investment Program (IDB) Haiti Rural Water and Sanitation Program (WB) Ecuador Praguas (WB) Pronasar in Peru (WB) Guatemala Maternal and Infant Health and Nutrition (WB). Honduras. <i>Enhancement of the Health Level</i> (IDB)	Bolivia Local Development and Fiscal Accountability (IDB) Honduras Social Sector Program to Support Poverty Reduction Strategy (IDB) Ecuador Social Sector Reform Project (IDB) Nicaragua Water Supply and Sanitation Investment Program (IDB) Peru Policy-Based Loan (IDB). Nicaragua: <i>Full-Time Childhood Assistance</i> (IDB)

		Nicaragua <i>Modernization Program of Health Services (IDB)</i> Peru <i>Health Reform Programs (WB)</i> .	
	36 Total (29%) IDB 10 (28% of Good) WB 26 (72% of Good)	55 Total (44%)	33 Total (26%) IDB 29 (88% of Bad) WB 4 (12% of Bad)