



RESULTADOS DEL BIRF

Indonesia: Fortalecer instituciones para mejorar resultados de desarrollo

DESAFÍO

La transición en Indonesia ha avanzado bastante en términos de estabilidad y participación ciudadana. En medio de la debacle económica, se trata de uno de los pocos países cuya economía crece considerablemente, con proyecciones de 5,5% en 2010 y 6% en 2011. A Indonesia le ha ido bien, pero todavía tiene mucho por hacer en áreas como la reducción de la pobreza, la prestación de servicios y el buen gobierno.

Más de 32 millones de indonesios viven hoy por debajo de la línea de la pobreza y aproximadamente la mitad de todos los hogares del país reciben ingresos en torno a dicha línea, fijada en 200.262 rupias indonesias (equivalente a US\$21,47 al 12 de febrero de 2010). De igual manera, la población ha crecido más rápido que el ritmo con que se crean empleos y los servicios públicos no cumplen los requisitos de los de un país de ingreso mediano. Indonesia también se queda atrás en una serie de indicadores de salud e infraestructura, por lo que es muy posible que no logre alcanzar varios de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM). Por ejemplo, los datos de mortalidad materna de 2008 indican que aún mueren 307 mujeres por cada 100.000 nacidos vivos, cifra que casi triplica el ODM de reducir los decesos a 105 antes de 2015. Además, **a pesar de los avances, el acceso a instalaciones mejoradas de saneamiento llega a sólo el 68% de la población, muy por debajo del objetivo de 86%.**

ESTADÍSTICAS Y RESULTADOS

CLAVE

- Fondos adicionales disponibles luego de recortar costosos subsidios: US\$10.000 millones.
- Tiempo necesario para empezar un nuevo negocio en Indonesia: 60 días.
- Longitud de caminos mantenidos en Sumatra: 24.000 kilómetros.

- Longitud de caminos mejorados en Indonesia oriental: 1.500 kilómetros.
- Longitud combinada de puentes reparados en Indonesia oriental: 4.500 metros.
- Títulos de propiedad entregados a propietarios en nueve provincias, en el marco del Proyecto de Desarrollo de Políticas de Gestión de la Tierra: 851.501.
- Títulos de propiedad entregados hasta mayo de 2008 a propietarios de la provincia de Aceh, asolada por el tsunami: 121.594.
- Porcentaje de disminución de la pesca ilegal y destructiva así como de la extracción de coral en la mayoría de las áreas protegidas por el Programa de Gestión y Rehabilitación del Arrecife de Coral (COREMAP, por sus siglas en inglés): 50%.
- Porcentaje del público indonesio conciente de los peligros de la degradación del arrecife coralino: 75%.
- Poblados y ciudades con más acceso a infraestructura y a recursos de agua y saneamiento por medio de programas de desarrollo impulsado por la comunidad: 38.000.
- Superficie irrigada que hoy se beneficia de mejoras en la gestión del agua: 250.000 hectáreas.
- Porcentaje de partos asistidos por trabajadores de la salud capacitados (hasta 2007): 72%.
- Poblados que hoy cuentan con sistemas de abastecimiento de agua en funcionamiento: 1.208.

RESULTADOS EN DETALLE

Desde 2004, el BIRF ha desembolsado un total de US\$1.900 millones en una serie de Préstamos para Políticas de Desarrollo (DPL, por sus siglas en inglés). Estos instrumentos han demostrado gran eficiencia a la hora de proporcionar apoyo técnico y

presupuestario a las reformas que el Gobierno de Indonesia ha aplicado en áreas como estabilidad macroeconómica, clima para las inversiones, prestación de servicios y gestión de las finanzas públicas.

Estabilidad macroeconómica: Desde que comenzó la serie de préstamos, el país ha logrado alcanzar muchas de las metas fiscales que se había propuesto, entre ellas:

- Actualizar la disciplina presupuestaria: El déficit presupuestario se redujo del 4,4% al 2,2% del producto interno bruto (PIB) entre 1998 y 2009.
- Mejorar la gestión de la deuda: La relación deuda/PIB cayó de 61% a 30,7% entre 2003 y 2008.
- Aumentar los ingresos tributarios por exportaciones no petroleras: La modernización del sistema tributario contribuyó a incrementar los ingresos fiscales a unos US\$30.000 millones en 2009, cifra superior a la estimación del BIRF de US\$27.000 millones.
- Reducir considerablemente los subsidios al combustible y recortar las subvenciones en general: El Gobierno de Indonesia cuenta ahora con US\$10.000 millones adicionales para gastar en programas de protección social.

Clima para la inversión: La serie de DPL ha ayudado a crear un entorno empresarial más propicio para los inversionistas y ha contribuido a fortalecer, diversificar y mejorar el acceso al sector financiero de muchas maneras, como las siguientes:

- Disminución de la participación del banco estatal en el sistema bancario nacional: La participación de esta institución disminuyó del 46% en 2003 al 36% en 2007, lo que apunta a un mayor protagonismo de la banca privada.
- Mayor acceso de las pequeñas y medianas empresas (pyme) a los beneficios del mercado: Los préstamos a éstas ascendieron del 47% del total otorgado en 2003 al 52% de los aportados en 2007.
- Disminución del tiempo necesario para iniciar una empresa de 168 días en 2003 a 60 días en 2009.
- Mejoramiento del marco normativo e institucional para la formación de asociaciones entre el sector público y el privado: Se emitió un decreto que instauró el sistema de licitaciones públicas para la formación de este tipo de alianzas y se crearon, al interior del

Ministerio de Hacienda, comisiones y unidades destinadas a asignar fondos públicos para estas asociaciones.

Prestación de servicios públicos: En muchas áreas, los DPL han ayudado al Gobierno a mejorar la calidad, la cobertura y la utilización de los servicios básicos, especialmente de aquellos dirigidos a la población más pobre. Algunos ejemplos son:

- Mejoramiento de la competencia profesional de los maestros y aplicación de incentivos por desempeño: El número de docentes secundarios con título académico de Licenciado aumentó de 260.026 en 2002 a 375.620 en 2008. Datos anecdóticos iniciales también muestran que el Decreto Ministerial de 2007, que exige a los profesores realizar 24 horas de docencia a la semana, ha resultado en que muchos de ellos pidan el traslado de establecimientos con sobredotación a escuelas con menor número de maestros.
- Fortalecimiento de la capacidad de distritos y provincias de administrar sistemas de salud descentralizados: Los Proyectos de Salud Provincial financiados por el BIRF han contribuido a aumentar el porcentaje de partos asistidos por trabajadores de la salud capacitados del 37% en 1997 al 72% en 2007. De igual manera, la cobertura de inmunización contra el sarampión aumentó del 63% en 1995 al 72% en 2007.
- Aplicación exitosa de proyectos piloto de transferencias monetarias condicionadas en siete provincias: Las transferencias en efectivo se entregan a familias pobres con la condición de que hagan mejor uso de los servicios de salud pública y de que sus hijos asistan a la escuela.
- Aumento del porcentaje de hogares con acceso a agua potable: Se han puesto en funcionamiento sistemas de suministro de agua en 1.208 poblados, dando acceso a unos 3,04 millones de personas.

Gestión de las finanzas públicas: Los DPL otorgados a Indonesia han ayudado a mejorar la transparencia, la responsabilidad, la eficiencia y la efectividad en el uso de los recursos públicos y a modernizar el marco institucional para combatir la corrupción, por medio de las siguientes medidas:

- Elaboración de todos los estados financieros de los ministerios conforme a las nuevas normas de contabilidad del Gobierno.
- Mejoramiento de la gestión del efectivo gracias al método de Cuenta Única de Tesorería.
- Promulgación de un nuevo decreto que define las responsabilidades de prestación de servicios de cada uno de los niveles del Gobierno.
- Construcción de las bases jurídicas para la creación de una Comisión Anticorrupción (KPK) a fin de garantizar el debido procedimiento legal en la selección de sus miembros y de prestar asistencia durante su funcionamiento.

El BIRF ha cumplido además un papel asesor importante a la hora de **ayudar a Indonesia a convertirse en un país más transparente y responsable en la gestión de sus arcas públicas**. De esta manera, se han promulgado nuevas leyes y normativas en materia de finanzas estatales, tesorería fiscal y auditoría. El Ministerio de Hacienda es hoy en día el organismo del Estado mejor organizado y más eficiente, responsable y productivo gracias al Proyecto de Gestión Financiera y Administración de Ingresos Fiscales (GFMRAP, por sus siglas en inglés), financiado por el BIRF.

En el ámbito judicial, algunos segmentos de la población más pobre y marginada de Indonesia tienen hoy **mejor acceso a servicios judiciales**. El programa (no crediticio) Justicia para los Pobres, respaldado por el BIRF, fue creado sobre la premisa de que muchos de los grupos menos favorecidos del país no tienen acceso formal a la justicia y de que algunos sistemas judiciales no institucionales, como la mediación de líderes comunitarios, presentan alternativas confiables que necesitan ser fortalecidas.

El compromiso de Indonesia con la **erradicación de la corrupción** ha ganado ímpetu gracias a la creación de la Comisión Anticorrupción (KPK), cuyas muchas investigaciones han conducido al procesamiento de infractores de alto perfil. El BIRF también participó activamente en la construcción de las bases jurídicas de esta instancia a fin de darle la debida garantía procesal a la selección de sus miembros y de prestar asistencia durante su operación.

Desde 2007, el BIRF ha desembolsado un total de US\$650 millones en DPL para **infraestructura** destinados a respaldar los esfuerzos orientados a

mejorar el nivel y efectividad del financiamiento para estos fines. El número de nuevos proyectos en esta área disminuyó considerablemente después de la crisis de los mercados financieros que se inició en Asia en 1997, razón por la cual la falta de instalaciones adecuadas impide hoy a Indonesia desplegar todo su potencial de crecimiento. Algunos estudios realizados por el BIRF indican que la inversión en infraestructura por US\$4.700 millones impulsará el crecimiento del PIB en 2,4%. La serie de préstamos para este sector, ahora en su cuarto desembolso anual, ha contribuido a concretar, entre otros, las siguientes medidas:

- Incremento del gasto ministerial en infraestructura en 25%.
- Incremento del porcentaje de subvenciones para energía eléctrica entregadas a consumidores de bajos ingresos.
- Preparación de licitaciones públicas y transparentes para transacciones entre el sector público y el privado.
- Agilización de la tramitación de contratos de construcción.

En el área de gestión de riesgos de desastres y a petición del Gobierno, el BIRF inició diseño y preparó la versión preliminar de las bases legales para la creación del Organismo de Reconstrucción y Rehabilitación de Aceh. Esta instancia ha gestionado con éxito las complejas tareas de reconstrucción y rehabilitación de Aceh y Nias tras el tsunami de diciembre de 2004. El BIRF también proporcionó asistencia técnica y apoyo permanente durante los primeros meses de operación de este organismo.

Fondo de Múltiples Donantes (MDF, por sus siglas en inglés) para Aceh y Nias: El BIRF movilizó más de US\$700 millones en compromisos de 15 donantes para crear este Fondo (administrado por el Banco Mundial), así como otros fondos fiduciarios adicionales y la reestructuración de varios proyectos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF).

- El MDF ha ayudado a la construcción de 4.400 casas; reparación de 4.050 viviendas dañadas; construcción de 43 centros comunitarios de salud; edificación o reparación de 282 escuelas; reparación de 846 puentes; reconstrucción de 2.330 kilómetros de caminos rurales y 199 kilómetros de caminos urbanos; financiamiento de 1.211 proyectos de riego y drenaje en zonas rurales; rehabilitación de 178 kilómetros de

drenaje en zonas urbanas; instalación de 1.148 sistemas de suministro de agua potable, y construcción de 1.032 unidades de saneamiento.

Fondo para la Reconstrucción de Java: Las lecciones aprendidas en Aceh sirvieron para obtener mejores resultados en la reconstrucción de Yogyakarta y Java central, tras el terremoto que azotó la región en mayo de 2006. El Gobierno aplicó el sistema de proyectos comunitarios del BIRF en su propio programa de viviendas. Además de respaldar la coordinación de los donantes y los ejercicios de evaluación de daños y pérdidas, la institución, a petición del Gobierno de Indonesia, creó el Fondo de Múltiples Donantes para la Reconstrucción de Java (JRF, por sus siglas en inglés) que reunió más de US\$85 millones en donaciones, destinadas principalmente a la reconstrucción de viviendas en esa ciudad. Recientemente se postergó el cierre de ambos fondos y se amplió su alcance con el objetivo de promover el desarrollo económico e institucional sostenible, centrado y administrado a nivel local.

- Hasta marzo de 2007, se han edificado 146.173 viviendas gracias al apoyo del Banco Mundial.

ESTRATEGIA

Desde 2004, el apoyo del BIRF a Indonesia ha evolucionado hasta convertirse en parte integral del programa de políticas del Gobierno. Por este motivo, el BIRF disfruta de una posición privilegiada para asesorar al Gobierno en diversas materias y es hoy día un asociado al que éste acude en pos de ayuda en materia de políticas. Se han hecho esfuerzos para encontrar puntos de entrada en temas emergentes de políticas como educación, medioambiente, reducción de subsidios al combustible y transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas. De manera similar, la previsión del BIRF contribuyó a identificar problemas y dar prioridad a su solución antes de que fueran reconocidos como desafíos y su flexibilidad le permitió responder rápidamente a las solicitudes y necesidades del Gobierno.

Los resultados alcanzados por el BIRF tras el cambio de enfoque han sido significativos:

Los proyectos de desarrollo impulsado por la comunidad continúan cosechando resultados en

el terreno. Los dos programas de este tipo financiados por el BIRF, el Proyecto de Desarrollo de Kecamatan y el Programa contra la Pobreza Urbana, han logrado proporcionar servicios básicos y pequeñas obras de infraestructura a las comunidades más pobres. Estas iniciativas consisten en la reconstrucción o rehabilitación de escuelas, centros de salud, sistemas de agua y saneamiento, carreteras, puentes, mercados y sistemas de electrificación y hoy dan empleo, fortalecen la capacidad y profundizan el buen gobierno local.

Los DPL han contribuido ampliamente al avance de reformas intersectoriales. El financiamiento para políticas de desarrollo es hoy día el producto emblemático de una relación más madura entre el BIRF y el Gobierno de Indonesia. El programa de financiamiento para políticas de desarrollo ha sido muy efectivo de tres maneras distintas:

- Promoción de las reformas: Los DPL han permitido a las autoridades traducir los objetivos más amplios de las reformas en medidas prioritarias.
- Financiamiento previsible a bajo costo: Indonesia es un país de ingreso mediano por lo que puede elegir entre una gran variedad de fuentes de financiamiento. No obstante, debido a las grandes necesidades de recursos del país (más de US\$16.000 millones anuales), los DPL son la mejor alternativa.
- Fortalecimiento de la coordinación entre asociados: Esta serie de préstamos ha permitido mejorar la armonización y ha reforzado el respaldo de los principales asociados de Indonesia para el desarrollo: el BIRF, el Banco Asiático de Desarrollo y Japón. Los dos últimos han proporcionado financiamiento paralelo al programa de créditos.

Las sólidas alianzas de donantes que sustentan la movilización de fondos han permitido al BIRF recuperar el contacto con algunos sectores y ha fortalecido su apoyo en otros: La disponibilidad del financiamiento de fondos fiduciarios ha contribuido al aumento considerable de los servicios analíticos, de asistencia técnica y de asesores del BIRF. Por ejemplo, la institución se ha convertido en un aliado del Gobierno en sus gestiones destinadas a incentivar el respaldo de los donantes a su programa de educación.

El BIRF se ha convertido en un convocador clave que responde rápida y eficientemente a las solicitudes de reconstrucción después de un desastre o de otra índole: Su papel se hizo evidente durante el período posterior al tsunami y terremoto cuando el Gobierno le solicitó que liderara los esfuerzos coordinados de la reconstrucción de Aceh, Nias y Yogyakarta.

La institución también lanzó una primera generación de proyectos locales de fortalecimiento de la capacidad destinados a mejorar el buen gobierno, la responsabilidad y la transparencia local, sin dejar de prestar atención a la lucha contra la pobreza. En el marco de la elaboración del proyecto de Reforma del Gobierno Local, se realizaron consultas públicas cuyos datos fueron integrados en estrategias de reducción de la pobreza a nivel local para 15 distritos del país.

RESUMEN DEL MARCO CRONOLÓGICO

El Grupo del Banco Mundial ha estado presente de manera activa en Indonesia desde 1967. El país se graduó de la AIF a fines de la década de 1990, pero volvió a reunir los requisitos para recibir financiamiento de ésta a mediados del mismo decenio. También, cuando fue azotado por la crisis asiática, pudo recibir financiamiento combinado (del BIRF y la AIF). En los últimos 10 años, Indonesia se ha convertido en un país de ingreso mediano y en activo prestatario del BIRF.

CONTRIBUCIÓN DEL BIRF

Al 31 de diciembre de 2009, la cartera de financiamiento del BIRF y la AIF en Indonesia se compone de 32 proyectos activos con compromisos por un total de US\$5.980 millones en varios sectores, como vialidad, energía, educación, salud, riego y desarrollo rural. Además, el Banco Mundial supervisa otros 11 proyectos financiados por el MDF para Aceh y Nias y el Fondo para la Reconstrucción de Java.

Durante el ejercicio de 2009, el financiamiento del BIRF más que duplicó el presupuesto de financiamiento de US\$2.000 millones de la nueva Estrategia de Asociación con los Países (2009-2012) con un total de US\$4.200 millones, que

incluyen un Mecanismo de Apoyo al Gasto Público/ DPL con una opción de utilización diferida por US\$2.000 millones.

Además de estos recursos, el BIRF administra, por cuenta de Indonesia, la cartera más grande de fondos fiduciarios y donaciones de la región de Asia oriental y el Pacífico, que asciende a US\$1.000 millones.

De igual manera, el BIRF cumple un papel fundamental en el apoyo a la descentralización por medio de la gestión y administración de un Mecanismo de Apoyo a la Descentralización, compuesto por varios donantes. La entidad del Banco Mundial que se ocupa del sector privado, la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés), ha ayudado a mejorar el clima para la inversión gracias a su trabajo con los gobiernos distritales en materia de otorgamiento de licencias y otras reformas normativas.

PARTICIPACIÓN DEL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

IFC ha ampliado considerablemente su programa en Indonesia y en la actualidad su cartera asciende a US\$960 millones invertidos en sectores, tales como servicios financieros, industria agroalimentaria y manufactura. De este total, unos US\$840 millones constituyen deuda, US\$100 millones es capital y los US\$20 millones restantes son cuasicapital. Las reformas en el clima empresarial han contribuido a mejorar la posición de Indonesia en el informe *Doing Business 2010*, desde el puesto número 129 en 2009 al número 122 en 2010. No obstante, todavía quedan desafíos importantes. Las empresas del país indican que la reforma laboral, de infraestructura y una normativa general son cruciales para incrementar el volumen de inversiones. Por medio de su programa de asesores, IFC ha fortalecido la capacidad de bancos rurales e instituciones de microfinanciamiento. Este programa ahora recibe fondos complementarios en forma de inversiones. De igual manera, la institución ha trabajado con seis cooperativas de mujeres, 153 grupos de agricultores y bancos rurales de Bali y Java oriental. También contribuye a la creación de la primera institución mayorista de microfinanciamiento.

El Organismo Multilateral de Garantía para las Inversiones (MIGA, por sus siglas en inglés)

continúa utilizando sus servicios en línea para ayudar a Indonesia a atraer más inversión extranjera directa por medio de la difusión de posibles oportunidades de inversión en el país.

DESARROLLO Y REPETICIÓN DE PRÁCTICAS RECOMENDADAS

El MDF para Aceh y Nias, el fondo para actividades posteriores a un desastre más grande del Banco, es considerado como un mecanismo a imitar en la coordinación de los donantes durante la respuesta a catástrofes naturales. Gran parte de su éxito se debe a la estrecha relación que mantiene con el Organismo para la Reconstrucción y Rehabilitación de Aceh y con el gobierno local.

PRÓXIMOS PASOS

Para obtener buenos resultados en el futuro es fundamental mejorar la calidad de las instituciones públicas en Indonesia. Para ello, se requiere mejorar la calidad de la normativa legal, el ordenamiento jurídico, el control de la corrupción por medio de una mayor responsabilidad y la capacidad institucional. Con instituciones públicas más efectivas y responsables, los recursos disponibles pueden convertirse en importantes resultados de desarrollo. Instituciones capaces y fuertes en la prestación de bienes públicos, acompañadas de mayor volumen de inversión privada, podrán dar inicio a un ciclo de crecimiento sostenible e inclusivo.

El Grupo del Banco Mundial continuará apoyando a Indonesia y a una amplia variedad de sectores, tanto económicos como sociales: agricultura, administración pública, cambio climático, energía, desarrollo urbano, salud, educación, gestión de las finanzas públicas, mitigación de riesgos de desastres, agua y saneamiento, viabilidad y descentralización de servicios.

ASOCIADOS

Varios asociados del BIRF en el desarrollo continuarán movilizándose sus capacidades técnicas, administrativas y fiduciarias en terreno con el objetivo de avanzar en el cumplimiento de sus

objetivos comunes. Esto se refleja en el sólido conjunto de alianzas estratégicas y, con más notoriedad, en los fondos fiduciarios bilaterales y multilaterales, así como en diversos arreglos de cofinanciamiento. Los principales asociados del Grupo del Banco Mundial son el Banco Asiático de Desarrollo, el Gobierno de Australia, la Comisión Europea, y los Gobiernos de Japón, Países Bajos y