

Control y supervisión social sobre la banca multilateral de desarrollo*

JONATHAN FOX**



ANTECEDENTES

Desde principios de los noventa, la banca multilateral de desarrollo ha incrementado de manera significativa sus préstamos "dirigidos" a programas de combate a la pobreza. Sin embargo son pocas las evaluaciones de su efectividad accesibles, basadas en trabajo de campo, sistemáticas e independientes. A pesar de que ha mejorado mucho el monitoreo que lleva a cabo la sociedad civil del impacto ecológico y macro-económico de la banca multilateral de desarrollo, los análisis basados en estudios de campo sobre sus préstamos para el combate a la pobreza se han quedado atrás.

El monitoreo y la evaluación son necesarios para retroalimentar a quienes toman las decisiones y a los interesados en materia de desarrollo, con respecto a cuáles programas contra la pobreza funcionan y por qué. También son necesarios para poder hacer públicamente responsables a quienes definen las estrategias de aquellas políticas y programas que no funcionan, y es por ello un componente esencial del buen gobierno.

Sin embargo, miles de millones de dólares de ayuda internacional para el desarrollo continúan fluyendo sin un monitoreo y evaluación sistemáticos. Si bien quienes diseñan las políticas de las agencias donantes pueden creer que conocen el destino y el impacto de sus fondos, mientras no cuenten con una confirmación independiente dependerán, esencialmente, de la información que proviene de partes interesadas, por ejemplo, las agencias de gobierno que reciben los préstamos, y el personal de las agencias donantes asociados a los mismos programas.

Las instituciones basadas en la sociedad civil pueden contribuir a incrementar la efectividad de las inversiones contra la pobreza, generando análisis confiables de la distribución e impacto de los flujos de ayuda contra la pobreza. Sin embargo, la información y el análisis independientes son necesarios, más no suficientes. Para poder tener un "impacto en favor de la responsabilidad pública", esta información debe hacerse pública y alcanzar a los interesados clave —incluyendo tanto a los beneficiarios ostensibles como a los donantes.

El Banco Mundial, en una evaluación reciente de su propia cartera, subraya la seriedad de lo que está en juego. Para fines de 1995:

... una reducción de la tasa de fracaso de las operaciones concluidas del Banco ha resultado elusiva. Hoy en día, alrededor de un tercio de los proyectos financiados por el Banco, una vez concluidos, han sido clasificados como "insatisfactorios" por el Departamento de Evaluación de Operaciones (OED, por sus siglas en inglés). Y la tasa de fracaso se ha estancado en este nivel durante cinco años.¹

Dado que esta evaluación se basa en los datos del propio Banco, y que otros estudios de monitoreo y evaluación elaborados por su OED han mostrado como muy discutibles, es probable que se trate de una subestimación del problema de efectividad. Dentro del Banco Mundial, la limitada confiabilidad de la información de monitoreo y evaluación proveniente de personal operativo ha sido claramente documentada por el departamento de evaluación del propio Banco. El estudio más amplio del estado que guardan el monitoreo y la evaluación dentro de los proyectos del Banco Mundial fue

llevado a cabo por el OED en 1994, encontrando que:

Ha sido una política del Banco desde mediados de los setenta el promover el monitoreo y la evaluación de la implementación de proyectos... los resultados globales de 20 años de esta iniciativa de monitoreo y evaluación han sido decepcionantes... la historia del monitoreo y la evaluación en el Banco se ha caracterizado por su no cumplimiento.²

El estudio encontró que los proyectos planeaban muy poco monitoreo y evaluación "La [política] de 1989 planteaba un monitoreo y evaluación efectivos en todos los proyectos, pero este mandato ha sido respetado en menos de la mitad de los proyectos en los que un fuerte componente de monitoreo y evaluación debió ser incluido" (p. V). Un mayor nivel de monitoreo y evaluación fue planeado en proyectos agrícolas, educativos, de salud, población y suministro de agua que en otros sectores, y éstos son sectores principalmente dirigidos contra la pobreza. Pero aun en los proyectos en que el monitoreo y evaluación fueron planeados, el desempeño en el monitoreo y la evaluación fue pobre. Estos resultados no deben ser sorpresivos, dado que ni el personal operativo del Banco ni las agencias gubernamentales deudoras tienen incentivo alguno para ser monitoreadas y evaluadas —en especial por gente externa—. Esto subraya la importancia de impulsar otros canales para el monitoreo y la evaluación "independientes de la burocracia dominante, pero con acceso a ella" según la OED.³ Aun así, el resto del Banco Mundial, hasta ahora, no ha sido capaz de crear su propia demanda de evaluación, dado que los directivos no animan a sus empleados a incorporar componentes efectivos de monitoreo y evaluación en los proyectos. Por ello, el apoyo y la demanda deben también provenir tanto de fuera de la banca multilateral de desarrollo como de fuera de los gobiernos deudores. Aquí, los actores en favor de la responsabilidad pública en la sociedad civil, tanto en los países donantes como en los países en desarrollo, comparten un interés común en una mayor transparencia, como un camino hacia una mayor responsabilidad pública e inversiones más efectivas contra la pobreza provenientes de la banca multilateral de desarrollo.

INCORPORANDO A LA SOCIEDAD CIVIL

El monitoreo y evaluación independientes y regulares son parte de un proceso más amplio de fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil de hacer responsables tanto a los gobiernos como a la banca multilateral de desarrollo por las decisiones en políticas de desarrollo. Sin embargo, fortalecer la responsabilidad pública se dice más fácilmente de lo que se hace. Debido a la gran diversidad entre y en el interior de las regiones, países y sectores, es inapropiado proponer cualquier estrategia única, prediseñada para llevar a cabo el monitoreo y la evaluación. Las aproximaciones efectivas deberán ser hechas a la medida para cada área de la política en cuestión, y para cada ambiente sociopolítico. Sin embargo, los esfuerzos de monitoreo y evaluación de la sociedad civil enfrentan algunos retos comunes, que incluyen:

1) Aprender desde abajo. Una de las mayores ventajas de las iniciativas independientes de monitoreo y evaluación es su capacidad de cruzar los datos oficiales con evidencias de campo y con pláticas directas con los beneficiarios ostensibles.⁴ Esto es crucial para establecer la diferencia entre los servicios otorgados en papel y los otorgados en la práctica. Por ejemplo, se pueden haber instalado tuberías de agua, pero eso no quiere decir que por ellas fluya, en realidad, agua potable. Las escuelas pueden haber sido construidas, pero carecen de maestros o libros. Pueden haberse abierto clínicas, pero su personal puede ser abusivo o estar ausente. Este proceso involucra supervisar también a quienes no son beneficiarios, para averiguar cuáles grupos pudieran haber sido excluidos y por qué. Comparados con otro tipo de proyectos financiados por la banca multilateral de desarrollo, tales como las grandes inversiones en infraestructura, los proyectos de combate a la pobreza se encuentran muy dispersos, y por ello su evaluación implica trabajo intensivo.

2) Construir redes arriba. Los esfuerzos de monitoreo y evaluación de la sociedad civil también enfrentan el reto de construir canales de comunicación con el gobierno y con funcionarios de la banca multilateral de desarrollo. Sin algún grado de acceso a los funcionarios que diseñan e implementan las políticas, es muy difícil comparar las declaraciones oficiales de colocación de recursos con las acciones e impactos reales. En muchos países, el acceso a ese tipo de información es, en gran medida, discrecional. Las políticas de publicación de la información de la banca multilateral de desarrollo, aun cuando han mejorado desde 1994, no incluyen el nivel de desagregación de datos que se requiere para monitorear el flujo e impacto en el terreno. El acceso a quienes definen las políticas es también crítico para desarrollar estrategias efectivas para alimentar el proceso de definición de políticas con los resultados del monitoreo y la evaluación. Quienes apoyan,

nivel local e internacional, la construcción de una capacidad de monitoreo y evaluación independientes, confrontan también el reto de crear el espacio político necesario y el respeto a su autonomía frente a los gobiernos y las agencias donantes. Este proceso usualmente involucra la construcción de coaliciones *de facto* tanto con algunos estrategas favorables a las reformas (si es que existen) y con quienes, en la sociedad civil, están interesados en favorecer la responsabilidad pública.

3) Producir generalizaciones confiables. Los esfuerzos de la sociedad civil por monitorear y evaluar deben mantenerse al margen de los estériles debates académicos en torno a las metodologías de monitoreo y evaluación. Los economistas del Banco Mundial insisten en la importancia de comparar los resultados con un "contrafactual" hipotético (lo que hubiera ocurrido en caso de haber habido intervención).⁵ Los sofisticados debates en las ciencias sociales se centran en cómo determinar las causas del impacto, pero en su mayoría se han basado en dos presupuestos fallidos. Primero, asumen que la información actual sobre los resultados es confiable, lo cual, según los estudios sobre monitoreo y evaluación del Departamento de Evaluación de Proyectos del Banco Mundial, parece inapropiado; Segundo, asumen que el uso de sofisticadas técnicas de estadística puede añadir cierto rigor a los argumentos basados en presuposiciones hipotéticas. El reto clave en todo esto es averiguar quién está recibiendo qué, tan pronto como sea posible. Las generalizaciones confiables implican:

A) Especificar claramente los indicadores y cubrir el conjunto del proceso de implementación de una política. Esto incluye a los indicadores de "insumos" de la política en cuestión, tales como la distribución del gasto del programa a lo largo y ancho de las localidades y regiones, los indicadores del proceso de toma de decisiones de esa política (¿por qué los recursos fueron destinados en tales sitios?), indicadores de los "egresos" (los servicios realmente entregados, o las inversiones de hecho realizadas) y los indicadores de los resultados (tales como si el ingreso creció, la salud mejoró o si se fortalecieron las organizaciones locales).

B) Monitoreo de muestrazos representativos de áreas, comunidades, grupos o individuos ostensivamente planteados como objetivos del proyecto o programa. Escuchar a los beneficiarios suele descartarse como algo cualitativo y por tanto como anecdótario, pero escuchar a un amplio número de beneficiarios representativos genera datos que pueden ser agregados, abriendo una gran ventana hacia un panorama más amplio. Es crucial combinar las ventajas de ambos métodos, el cuantitativo y el cuantitativo.

C) Monitoreo de los impactos no planeados del pro-



grama. Muchas intervenciones en favor del desarrollo tienen efectos significativos que no estaban considerados dentro de las metas oficiales originales. Es más, la idea misma del monitoreo y evaluación independientes es descubrir lo que ocurrió realmente, más allá de que se hubiese o no planteado qué debía ocurrir. Esto incluye tanto los desbordamientos y efectos multiplicadores positivos, tales como el reforzamiento de la organización y la voz de la gente pobre, como las "cosas externas" negativas, o efectos institucionales perversos, tales como el fortalecimiento de jefes locales autoritarios en nombre de la "descentralización participativa".

4) Construir credibilidad tanto abajo como arriba. No es suficiente producir datos y análisis confiables; también hace falta que los resultados *aparezcan* como confiables. Las unidades independientes de monitoreo y evaluación confrontan el doble reto de construir una imagen de confiabilidad entre una amplia gama de interesados, que van desde "los grupos destinatarios" hasta los medios de comunicación, otros investigadores, los estrategas de gobierno y los donantes internacionales. Al contribuir a un clima de debate público constructivo sobre políticas de desarrollo, y al promover el principio de responsabilidad pública, los esfuerzos de monitoreo y evaluación de la sociedad civil pueden potenciar un ambiente propicio dentro del cual las organizaciones representativas de la gente de bajos ingresos pueden acrecentar su voz y su influencia sobre el sector público.

5) Publicar los resultados. Los archivos de las agencias de desarrollo están llenos de evaluaciones críticas que no han tenido impacto porque se mantuvieron como confidenciales. El monitoreo y evaluación sólo puede marcar alguna diferencia si lo pueden usar como herramienta los actores que favorecen el cambio, ya sean las organizaciones de la gente pobre, los funcionarios de go-

bierno, o las agencias internacionales interesadas en confrontar los intereses creados que se benefician del *status quo*.

Las unidades de monitoreo y evaluación de la sociedad civil enfrentan el reto de promover un flujo de información en ambos sentidos. De abajo hacia arriba, necesitan canalizar sus conclusiones sobre los resultados en el terreno a quienes diseñan las políticas y a quienes generan opinión pública. De arriba hacia abajo, necesitan disseminar la información acerca de lo que se suponía deberían haber hecho los proyectos entre sus beneficiarios ostensibles. Al hacer públicos los objetivos y metas de los proyectos, las dudas y demandas provenientes de las organizaciones de ciudadanos de bajo ingreso pueden ser legitimadas. Más aún, si los grupos de bajos ingresos se enteran de que les fue negado el acceso a los préstamos contratados en su nombre, tendrán más razones, en el futuro, para apoyar futuros esfuerzos de monitoreo independiente y para usar esa información para influenciar el proceso de las políticas de desarrollo para promover inversiones y entrega de servicios más efectivas. En este contexto, promoviendo estos flujos de información en ambos sentidos en "tiempo real" es crucial para que las acciones en favor de la responsabilidad pública puedan tomarse *antes* de que las inversiones de los proyectos hayan sido enteramente desembolsadas.

6) Construcción de instituciones. En algunos países, o regiones en el interior de los países, los investigadores quizá necesiten entrenamiento adicional para desarrollar la capacidad de monitorear y analizar las políticas, que sean simultáneamente adecuadas a las necesidades locales y cumplan con los estándares internacionales. Para tener un máximo impacto en favor de la responsabilidad pública, el monitoreo y evaluación independientes deben ser sistemáticos, oportunos y rigurosos. Esto implica un alcance significativo del personal en el campo y sólidas capacidades analíticas y de disseminación de la información. Así, el monitoreo y evaluación independientes requieren capacidad institucional, aunque no necesariamente de grandes inversiones en infraestructura o gastos corrientes. Los recursos clave son humanos; la construcción de instituciones depende primordialmente de investigadores de campo experimentados comprometidos con el principio de responsabilidad pública y dispuestos a correr los riesgos inherentes al hacer preguntas delicadas sobre el uso de los fondos públicos.

7) Costeabilidad. Algunos escépticos economistas de la banca multilateral de desarrollo ponen en duda la costeabilidad de la inversión en monitoreo y evaluación; la práctica usual de la banca multilateral de desarrollo de llamar a consultores internacionales de muy alto costo para producir reportes confidenciales está sujeta a discusión. Sin embargo, si un esfuerzo independiente de monitoreo y evaluación desde abajo es vinculado

con estrategias en favor de la responsabilidad pública, entonces, destinar un pequeño porcentaje de un préstamo para el combate a la pobreza muy posiblemente resulte redituable. Por ejemplo, pongamos que 1% de un proyecto de salud rural con un costo de cien millones de dólares se invierte en monitoreo y evaluación independientes. Sin un debate informado entre la opinión pública, una fracción significativa de los cien millones de dólares será probablemente usada de manera ineficiente, o bien una fracción importante de los servicios obtenidos serán de baja calidad. Con la pequeña inversión en un monitoreo y evaluación transparentes, esas fracciones significativas pueden ser reducidas a pequeñas fracciones, a través del debate en la sociedad civil enfocado a los cuellos de botella y áreas problemáticas. En este tipo de escenario que favorece la acción y el monitoreo en tiempo real de la inversión, el monitoreo y evaluación independientes pagan sus propios costos dentro de los términos del proyecto —dado que se reduce el desperdicio de fondos del proyecto. Esto no es precisamente un concepto novedoso, y sin embargo, se continúan prestando miles de millones de dólares sin el beneficio de semejante estrategia de "efectividad a través de la responsabilidad pública".

En este escenario, las dudas en torno a la efectividad de los costos de inversión en un monitoreo y evaluación independientes deben dirigirse al famoso método "contrafactual": ¿cuáles son los costos, en recursos desperdigados, de no invertir en un monitoreo y evaluación independientes?

CONCLUSIÓN

Dos tipos diferentes de iniciativas de la sociedad civil se destacan como experimentos importantes.

En la India, la ONG Public Affairs Center (Centro de Asuntos Públicos) ha sido pionera en el uso de encuestas de opinión para averiguar cuáles servicios públicos son más eficientes y cuáles menos. Con una sofisticada combinación de investigación cuantitativa y cualitativa, el PAC desarrolla una jerarquización clara de las agencias públicas, de las más a las menos eficientes, y su respuesta a los ciudadanos-clientes. Los resultados son difundidos a través de los medios de comunicación locales y nacionales. Aunque no está enfocada específicamente a los programas financiados por la banca multilateral de desarrollo, esta estrategia tiene mucha relevancia para muchas de las provisiones de servicios públicos financiadas por la banca multilateral de desarrollo, especialmente en las áreas urbanas.⁶

En México, la ONG Transparencia, se centra específicamente en proyectos relacionados con la pobreza rural en los que está involucrada la banca multilateral de desarrollo. Transparencia está desplegando la capacidad de promover el tipo de flujos de información en am-

bos sentidos mencionado más arriba, proveyendo a los representantes de organizaciones de base con información oportuna y traducida sobre las inversiones contra la pobreza que están en marcha o en planeación, mientras analizan y difunden sus conclusiones sobre la actuación real de los proyectos de combate a la pobreza.⁷

El Public Affairs Center se centra en la sociedad civil, en términos de "clientes" individuales de los servicios públicos, y descansa en los medios de comunicación de masas para provocar el debate público necesario para traducir la información en acciones en favor de la responsabilidad pública. Transparencia sigue un modelo de más bajo perfil, de construcción de coaliciones, que es también parte de una estrategia enfocada a favor de la responsabilidad pública. Se concentra en la construcción, en función de proyectos específicos, de asociaciones con organizaciones de base de los pobres del campo, compartiendo información y asesorándolos en cuanto a las diversas opciones en términos de cómo abordar tanto al gobierno como a la banca multilateral de desarrollo.

Ambas aproximaciones se centran en proveer información confiable y creíble a otros actores de la sociedad civil. Por tanto, no son primordialmente organizaciones que abogan por algo, sino más bien que tratan de facilitar una participación constructiva de sectores más amplios de actores de la sociedad civil en el desenvolvimiento de una política determinada.

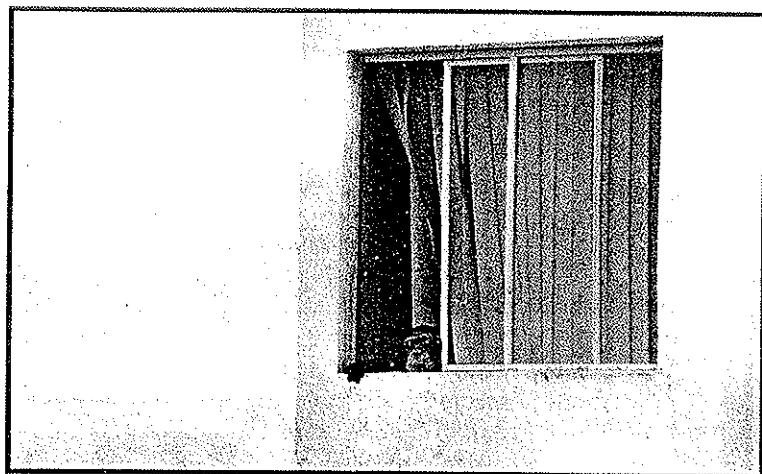
Las unidades de monitoreo y evaluación de la sociedad civil escogerán una amplia variedad de metodologías y estrategias de influencia en las políticas de desarrollo; hay un gran espacio para la experimentación y para el aprendizaje Sur-Sur. Sin embargo, antes de que eso pueda ocurrir, quienes financian a las fundaciones privadas y las agencias internacionales donantes deben decidir si vale a pena invertir en la construcción de la capacidad de monitoreo y evaluación independientes. ☈

* Esta nota fue originalmente presentada al Grupo de Trabajo sobre Reducción de la Pobreza, del CSIS Task Force de la banca de Estados Unidos y la banca multilateral de desarrollo (julio de 1996). Gracias a Barbara Upton, Director de Proyectos, por provocar esta reflexión. La investigación de antecedentes fue apoyada en parte por la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation y el Social Science Research Council, cuando el autor era un Investigador Visitante en el Bank Information Center, un grupo de interés público ubicado en Washington.

** Profesor asociado de Ciencias Sociales, Universidad de California, Santa Cruz, Programa de Estudios Latinos y Latinoamericanos. jafox@cats.ucsc.edu.

¹ Operations Evaluation Department "Process Review of the FY95 Annual Report on Portfolio Performance (ARPP)" Washington: World Bank, nov. 22, 1995, Report núm. 15113.

² Operatios Evaluation Department, "An Overview of Monitoring and Evaluation in the World Bank" Washington: World Bank, Report núm. 13247, jun. 30, 1994. Véase también su reporte subsecuente, "Monitoring and Evaluation Plans in Staff Appraisal Reports Issued in Fiscal Year 1995", Washington: World Bank, Re-



port núm. 15222, dic. 29, 1995, que encontró pocos cambios en materia de apoyo gerencial.

³ Operations Evaluation Department, "Building Evaluation Capacity" Lessons and Practices, nov. 1994, p. 2. Aquí, la OED declara apoyar construir la capacidad de evaluación, pero reconoce que sus resultados han sido "mixtos".

⁴ Algunos analistas del Banco Mundial promueven "evaluaciones de beneficiarios", pero son marginales en la mayoría de los proyectos. Véase, por ejemplo, Lawrence Salmen, "The Listening dimension of Evaluation", in Operations Evaluation Department, *Evaluation and Development: Proceedings of the 1994 World Bank Conference*, Washington, World Bank, 1995. Para lo más reciente, véase Deepa Narayan and David Nyamwaya, "Learning from the Poor: a Participatory Poverty Assessment in Kenya", Environment Department Papers, núm. 034, World Bank, May 1996. Apenas comienzan a surgir las evaluaciones multilaterales ONGs-Banco Mundial-Gobiernos. Globalmente, la colaboración de las ONGs formó parte de 41% de los proyectos aprobados en el año fiscal de 1995. Dentro de este grupo, aproximadamente 20% incluyeron algún papel de las ONGs en las evaluaciones. (Operations Policy Group, "Cooperation Between the World Bank and ONGs: FY 1995 Progress Report" March 1995 draft, p.5). Sin embargo, éstas evaluaciones de las ONGs pudieron haber sido confinadas a muy pequeños aspectos de las actividades de los proyectos. Para una discusión en torno a la participación en el monitoreo, véase Norman Uphoff, "Monitoring and Evaluating Popular Participation in World Bank-Assisted Projects", y Christopher Ward, "Monitoring and Evaluation", ambos en Bhuvan Bhatnagar and Aubrey William eds., *Participatory Development and the World Bank*, Washington: World Bank Discussion Paper, núm. 183, 1992.

⁵ Véase, Lyn Squire, "Evaluating the Effectiveness of Poverty Alleviation Programmes", en Operations Evaluation Department, *Evaluation and Development: Proceedings of the 1994 World Bank Conference*, Washington, World Bank, 1995.

⁶ Véase Samuel Paul, "Evaluating Public Services: A Case Study on Bangalore, India", en Operations Evaluation Department, *Evaluation and Development: Proceedings of the 1994 World Bank Conference*, Washington, World Bank, 1995.

⁷ Para un estudio semejante, véase Jonathan Fox y Josefina Aranda, *Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds Program*, La Jolla, University of California, San Diego, Center for US-Mexican Studies, Monograph Series 42, 1996 (para reportes más recientes en español, contactar a Transparencia, en Avenida de los Maestros 91-8, col. Santo Tomás, CP 11340, México, D.F., (525) 341-3184, tray@transparencia@laneta.apc.org)

