



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



**DC2007-0016**  
27 de septiembre de 2007

**LA FUNCIÓN DE LA AIF EN LA ARQUITECTURA DE LA AYUDA MUNDIAL:  
RESPALDO AL MODELO DE DESARROLLO BASADO EN LOS PAÍSES**

Se adjunta, para la reunión del Comité para el Desarrollo del 21 de octubre de 2007, un documento de antecedentes titulado “La función de la AIF en la arquitectura de la ayuda mundial: Respaldo al modelo de desarrollo basado en los países”, elaborado por el personal del Banco Mundial.

\* \* \*



---

---

**LA FUNCIÓN DE LA AIF EN LA ARQUITECTURA  
DE LA AYUDA MUNDIAL:  
RESPALDO AL MODELO DE DESARROLLO  
BASADO EN LOS PAÍSES**

**Asociación Internacional de Fomento  
Departamento de movilización de recursos (FRM)  
Junio de 2007**

## ABREVIATURAS Y SIGLAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
AMS	Asociaciones mundiales en favor de la salud
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
BGLC	Buen gobierno y lucha contra la corrupción
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BMD	Banco multilateral de desarrollo
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CE	Comisión Europea
CRS	Sistema de notificación de los países acreedores
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional
EAC	Estrategias de asistencia conjuntas
EAP	Estrategia de asistencia a los países
IVR-EPT	Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLSTM	Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria
GAVI	GAVI Alliance (conocida anteriormente como Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización)
GCIAI	Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional
IADM	Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral
IEG	Grupo de Evaluación Independiente (Banco Mundial)
INB	Ingreso nacional bruto
MOPAN	Multilateral Performance Assessment Network
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODI	Instituto de Desarrollo de Ultramar
ODM	Objetivos de desarrollo del milenio
PMA	País menos adelantado
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	País pobre muy endeudado
QAG	Grupo de Garantía de Calidad
SNP	Salud, nutrición y población

## ÍNDICE

Resumen.....	i
<b>I. Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>II. El modelo de desarrollo basado en los países en el marco de los cambios en el panorama de la ayuda.....</b>	<b>3</b>
A. El modelo de desarrollo basado en los países.....	3
B. La reciente evolución de la arquitectura de la ayuda mundial.....	8
B.1. <i>Tendencias de la AOD a nivel sectorial</i> .....	10
B.2. <i>Mayor grado de complejidad de la arquitectura de la ayuda</i> .....	11
C. Implicaciones con respecto a la asistencia para el desarrollo.....	13
<b>III. La función de la AIF a nivel de los países.....</b>	<b>15</b>
A. Opiniones externas respecto del apoyo de la AIF.....	15
B. Examen de los principales puntos fuertes de la AIF.....	16
B.1. <i>Recursos financieros: Volúmenes, calidad y previsibilidad</i> .....	18
B.2. <i>Base de conocimientos y servicios de asesoría sobre políticas</i> .....	21
B.3. <i>Perspectiva multisectorial</i> .....	26
B.4. <i>Alcance mundial combinado con presencia local</i> .....	30
B.5. <i>Poder de convocatoria</i> .....	32
B.6. <i>Flexibilidad para adaptarse a la situación de los países</i> .....	33
B.7. <i>Capacidad para ser el primero en actuar</i> .....	37
B.8. <i>Plataforma para movilizar más financiamiento y aumentar las intervenciones destinadas a la reducción de la pobreza</i> .....	38
<b>IV. La función de la AIF en la atención de las prioridades regionales y mundiales.....</b>	<b>40</b>
A. La función de la AIF a nivel regional .....	40
A.1. <i>Financiamiento de proyectos regionales</i> .....	41
A.2. <i>Apoyo de conocimientos para los programas regionales</i> .....	43
A.3. <i>Ventaja comparativa de la AIF en los programas regionales</i> .....	44
B. Atención a las prioridades mundiales e inversión en los bienes públicos mundiales.....	46
B.1. <i>Patrimonio ambiental</i> .....	47
B.2. <i>Enfermedades transmisibles</i> .....	48
B.3. <i>Sistema comercial internacional</i> .....	50
B.4. <i>Conocimientos sobre el desarrollo</i> .....	50
B.5. <i>Estabilidad financiera mundial</i> .....	51
B.6. <i>Ventaja comparativa de la AIF en lo que respecta las prioridades mundiales</i> .....	51
<b>V. Desafíos de cara al futuro.....</b>	<b>53</b>
A. Reforzar la complementariedad con los planteamientos verticales de la prestación de ayuda.....	53
B. Conseguir financiamiento sectorial suficiente .....	58
B.1. <i>Sectores sociales</i> .....	58
B.2. <i>Infraestructura</i> .....	59
C. Responder al desafío del cambio climático .....	62

D. Mayor concordancia y armonización.....	64
E. Responder a los desafíos: reformas en curso de las políticas operacionales de la AIF ....	67

## **VI. Conclusiones y temas para debate ..... 67**

### **Cuadros**

Cuadro 1: Volatilidad de los flujos de recursos .....	21
---	----

### **Gráficos**

Gráfico 1. Convergencia entre la EAP y el DELP: Funcionamiento del modelo basado en los países.....	5
Gráfico 2. Flujos netos de recursos a países de África habilitados para recibir financiamiento de la AIF (miles de millones de US\$, a precios de 2005) .....	9
Gráfico 3. Composición de los donantes de compromisos de AOD asignada por sector en países habilitados para recibir créditos de la AIF (2000-2005).....	10
Gráfico 4. Proliferación de donantes en los países de ingreso bajo.....	12
Gráfico 5: Tendencias de fragmentación de la ayuda en los países de ingreso bajo .....	12
Gráfico 6. Encuestas de clientes del Banco Mundial: La mayor contribución de la AIF (Ejercicios de 2005 y 2006) .....	16
Gráfico 7. Esquema de los puntos fuertes y de la función de plataforma de la AIF.....	17
Gráfico 8: Desempeño de los proyectos según las evaluaciones del IEG .....	20
Gráfico 9. Estudios económicos y sectoriales de la AIF por sector, ejercicio de 2006 .....	25
Gráfico 10. Personal del Banco destacado en las oficinas en los países.....	32
Gráfico 11. Instrumentos de la AIF: Proporción media del total de compromisos en los ejercicios de 2002-06 .....	37
Gráfico 12. Compromisos de la AIF para proyectos regionales, por sectores (2001-06).....	41
Gráfico 13: Asistencia para el desarrollo destinada al sector de la salud, desglosada por procedencia, 2000 y 2005 .....	56

### **Recuadros**

Recuadro 1. Elementos fundamentales que debe contener una sólida estrategia de lucha contra la pobreza.....	4
Recuadro 2. El papel fundamental del crecimiento impulsado por el sector privado.....	6
Recuadro 3: Uso eficaz de los conocimientos en Armenia.....	23
Recuadro 4. Actividades multisectoriales: El ejemplo de Madagascar .....	27
Recuadro 5. Incorporación del género .....	28
Recuadro 6. El proyecto de la fundición de aluminio Mozal .....	30
Recuadro 7: La diferente función de la AIF según la distinta situación de los países.....	34
Recuadro 8. La evolución de la función de la AIF en Mozambique a lo largo del tiempo .....	35
Recuadro 9: Respuesta rápida y flexible al terremoto ocurrido en 2005 en Pakistán.....	38
Recuadro 10. La función del Grupo del Banco Mundial en los programas y asociaciones mundiales .....	47

**Anexos**

I. Percepciones externas del desempeño y eficacia de la AIF .....	71
A.1. Opiniones de las partes interesadas sobre la eficacia global de la AIF.....	71
A.2. Principales productos ofrecidos por la AIF .....	75
A.3. Intervención sectorial.....	76

## Resumen

**Los flujos de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) siguen siendo una fuente importante de financiamiento para los países de ingreso bajo, y la AIF es aún la mayor fuente de AOD multilateral para estos países.** Aunque los flujos de financiamiento privado se han convertido en la forma predominante de transferir recursos a los países en desarrollo más prósperos, la AOD todavía los supera ampliamente en la mayoría de los países habilitados para recibir créditos de la AIF, en particular en África. La AIF es el principal proveedor de asistencia oficial multilateral a los países de ingreso bajo y sus considerables desembolsos —del orden de los US\$80.000 millones durante 1994-2005— han estado respaldados por un conjunto extraordinario de ventajas fundamentales. La AIF presta apoyo a los países de ingreso bajo en consonancia con un marco basado en los países, que ha recibido amplio reconocimiento, por ejemplo en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, como el método más eficaz para lograr crecimiento económico y reducir la pobreza.

**La AIF cumple una doble función en la arquitectura de la ayuda internacional: i) proporciona financiamiento y presta servicios de conocimiento directamente a los países clientes con el fin de respaldar sus prioridades y necesidades, y ii) mantiene una plataforma para proporcionar asistencia que contribuye a intensificar la eficacia de la ayuda.** Para cumplir esta doble función, la AIF se basa en sus ventajas fundamentales, que incluyen: sus recursos financieros; su base de conocimientos y la calidad de sus servicios de asesoría sobre políticas; su alcance mundial combinado con la presencia local; una perspectiva multisectorial, y su poder de convocatoria. A menudo, el valor agregado de la AIF emana de su capacidad para integrar financiamiento y conocimientos basados en la experiencia recogida a través de proyectos y programas y la transferencia de esas enseñanzas, inclusive de un país a otro. Las encuestas realizadas a beneficiarios y partes interesadas ofrecen una perspectiva importante de las ventajas comparativas de la AIF y del lugar que ocupa en la arquitectura de la ayuda internacional. Se considera ampliamente que la AIF ejerce una influencia positiva en la consecución de resultados de desarrollo, tanto en términos absolutos como en comparación con otros organismos de desarrollo.

**La AIF ha diseñado, aplicado experimentalmente y ejecutado innovaciones de política que, a menudo, han sido adoptadas por otros asociados en el desarrollo.** Estas iniciativas incluyen, entre otras, el mecanismo del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), el sistema de asignación basada en el desempeño y el marco de sostenibilidad de la deuda (en forma conjunta con el FMI). Además, la AIF fue la primera institución financiera internacional en introducir un sistema de medición de resultados que permite realizar un seguimiento sistemático de los principales resultados por país así como de la contribución de la Asociación a esos resultados.

**Las ventajas de la AIF a nivel de los países también le permiten cumplir un papel esencial en la búsqueda de soluciones a los problemas regionales y mundiales.** Las cuestiones relativas a la prevención y el control del VIH/SIDA; la preservación del medio ambiente; la integración del comercio regional y mundial, y la estabilidad financiera mundial deben abordarse, en última instancia, a nivel de los países. A través de la asistencia concentrada en los países y el diálogo sobre políticas, la AIF ayuda a integrar las prioridades regionales y mundiales en las estrategias nacionales. Al mismo tiempo, a través de su participación en la formulación de

políticas mundiales y su intensa actividad sobre el terreno, la AIF respalda la convergencia de las prioridades nacionales, regionales y mundiales.

**Las tendencias recientes de la AOD y de la arquitectura mundial de la ayuda plantean nuevos desafíos en materia de eficacia de la ayuda y consecución de los ODM, y ponen de relieve la necesidad de dar mayor impulso al modelo basado en los países.** La proliferación de canales de donantes, la fragmentación de los flujos de ayuda y un considerable grado de asignación para fines específicos (inclusive a través del aumento en el número y la magnitud de los “fondos verticales”) han contribuido, especialmente, a acrecentar la complejidad de la arquitectura de la ayuda mundial. Si bien las nuevas fuentes de ayuda pueden aportar los recursos que son sumamente necesarios para ayudar a los países de ingreso bajo a alcanzar los ODM, la fragmentación y la proliferación concomitantes generan un aumento de los costos de transacción así como dificultades en materia de armonización y convergencia. A medida que aumenta la asignación de los flujos de ayuda específicamente para fines individuales acuciantes, se corre el riesgo de que la suma restante no sea suficiente para atender las principales prioridades nacionales de cada país.

**Además de las dificultades que plantea la eficacia de la ayuda, en forma simultánea han surgido nuevos problemas mundiales.** Durante los últimos decenios, se ha intensificado la preocupación por el aumento de la lista de problemas mundiales que requieren la adopción de medidas colectivas. Entre ellos cabe mencionar la propagación del VIH/SIDA, los brotes de enfermedades de origen animal, como la gripe aviar, y la preservación del patrimonio ambiental mundial. El problema del cambio climático se ha acentuado y requiere atención urgente: es preciso aumentar las inversiones en energía no contaminante y en medidas de adaptación al efecto perjudicial del cambio climático en los países más pobres, lo que a su vez requerirá incrementar la inversión en muchos sectores. La magnitud, potencialmente enorme, del desafío asociado con el cambio climático acrecienta la necesidad de intensificar la coordinación y la eficacia de la asistencia para el desarrollo así como la posibilidad de responder a la rápida evolución de las necesidades y las prioridades en los países en desarrollo.

**El apoyo que la AIF presta al modelo basado en los países a través de su *función de plataforma* es fundamental para abordar estos desafíos.** Los riesgos y los costos asociados con la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda acrecientan la importancia de anclar firmemente las modalidades de ayuda en un sólido modelo de desarrollo nacional. La función integradora o de plataforma que cumple la AIF —su capacidad para adaptarse a las circunstancias de cada país, su preparación para ser la “primera en intervenir” cuando corresponde hacerlo y su posibilidad de obtener fondos adicionales y ampliar las intervenciones para reducir la pobreza emprendidas por otros asociados— le permite desempeñar un papel fundamental para intensificar la convergencia y armonización y para lograr resultados sostenibles a nivel de los países. En realidad, la AIF puede actuar en muchos casos como una sólida plataforma institucional “horizontal”, a través de la cual es posible que otras formas de asistencia —AOD bilateral tradicional, nuevos donantes y fondos verticales— operen eficazmente y colaboren en pos de la consecución de los ODM. De esta manera, contrarresta los efectos negativos de la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda. Por otra parte, si bien los nuevos problemas mundiales, como el cambio climático, se abordan más adecuadamente a nivel nacional, también requieren el poder de convocatoria de la AIF para forjar asociaciones entre los gobiernos y la comunidad de donantes.



**La capacidad de la AIF de proporcionar una plataforma para otros donantes no implica, sin embargo, que cumpla un papel preponderante en todos los sectores o países.** La AIF también puede acompañar y respaldar los esfuerzos de otros asociados en el desarrollo. El análisis para establecer en qué circunstancias la AIF debe tomar la iniciativa y en cuáles debe acompañar a otros donantes deberá llevarse a cabo, necesariamente, a nivel de cada país y a través del diálogo con otros asociados.

**La AIF reúne las condiciones para contribuir a mejorar la eficacia de la AOD y afrontar los nuevos problemas creados por la modificación de la arquitectura de la ayuda. No obstante, para cumplir esta función, la AIF tendrá que adaptar e *intensificar sus esfuerzos en cuatro esferas importantes; así pues, deberá:*** i) fortalecer el carácter complementario con métodos verticales de prestación de ayuda; ii) obtener financiamiento sectorial apropiado; iii) abordar los problemas mundiales fundamentales asignando mayor prioridad al cambio climático, y iv) mejorar la convergencia y armonización. Para lograrlo, no puede utilizarse un mecanismo universal y deben tenerse en cuenta las circunstancias específicas de cada país y sector. Al tiempo que la AIF mantiene su *modus operandi* basado en un marco impulsado por los países, es necesario incorporar los nuevos desafíos en el diálogo sobre políticas con los países clientes, en la formulación de las EAP y las estrategias sectoriales y en el diseño de la asistencia financiera. La AIF también está llevando a cabo un proceso de reforma de sus políticas operacionales con el fin de mejorar su eficacia operacional así como su capacidad para afrontar los desafíos señalados anteriormente.

**En el futuro, la AIF podrá cumplir eficazmente su función integradora si el financiamiento destinado a la Asociación alcanza una “masa crítica”.** La AIF puede proporcionar una plataforma para las operaciones de otros asociados en el desarrollo y contribuir a lograr coherencia estratégica en los programas de asistencia para el desarrollo únicamente si dispone de financiamiento apropiado. La disminución en el nivel de financiamiento socavaría su capacidad para ser un sólido asociado de gobiernos y de otros asociados en el desarrollo. Por el contrario, con el financiamiento apropiado, los programas de asistencia de la AIF pueden generar beneficios tales como: lograr un equilibrio sectorial apropiado y complementariedad entre los programas de asistencia para el desarrollo de los donantes; intensificar las medidas de lucha contra la pobreza a través de operaciones en gran escala, y ampliar el alcance del diálogo sobre políticas, la armonización y la convergencia con las prioridades nacionales. Y por último, pueden acrecentarse los conocimientos técnicos especializados y la base de conocimientos de la AIF — un bien público para todos los asociados en el desarrollo y uno de los factores que sustentan su poder de convocatoria— a través de la experiencia adquirida junto con la capacidad para ejecutar programas y proyectos en un amplio espectro de sectores.

# LA FUNCIÓN DE LA AIF EN LA ARQUITECTURA DE LA AYUDA MUNDIAL: RESPALDO AL MODELO DE DESARROLLO BASADO EN LOS PAÍSES

## I. INTRODUCCIÓN

1. **En respuesta al pedido formulado por los Suplentes de la AIF, el presente informe contiene un debate de la función que cumple la AIF en respaldo del modelo basado en los países a nivel nacional, regional y mundial.** Asimismo, complementa las deliberaciones que se llevaron a cabo en París, el 5 y 6 de marzo de 2007, sobre los cambios que se están produciendo rápidamente en la arquitectura de la ayuda mundial.

2. **Los flujos de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) siguen siendo una fuente importante de financiamiento para los países de ingreso bajo, y la AIF es aún la mayor fuente de AOD multilateral para estos países.** Aunque los flujos de financiamiento privado se han convertido en la forma predominante de transferir recursos a los países en desarrollo más prósperos, la AOD todavía los supera ampliamente en la mayoría de los países habilitados para recibir créditos de la AIF, en particular en África. Además, los flujos de inversión extranjera directa (IED) destinados a los países de ingreso bajo se han concentrado en un grupo relativamente pequeño de países, entre los que se incluyen aquéllos que tienen abundantes recursos naturales. Por otra parte, la Asociación es el principal proveedor de AOD multilateral a los países habilitados para recibir financiamiento de la AIF, con desembolsos brutos acumulados del orden de los US\$80.000 millones durante 1994-2005.

3. **Durante muchos años, la AIF ha ofrecido respaldo a los países de ingreso bajo en el contexto de un marco basado en los países.** El apoyo de la AIF se ha fundamentado, tradicionalmente, en análisis detallados de las necesidades de desarrollo de los países receptores. Los estudios analíticos de los países han proporcionado las bases no sólo para el diseño del apoyo del Banco, sino también para la formulación de políticas por los propios países receptores y la preparación de los programas de asistencia de otros asociados en la tarea del desarrollo. En los últimos años, la Asociación ha prestado apoyo al modelo basado en los países en forma concordante con el *marco estratégico* del Banco<sup>1</sup> —que actualmente es objeto de una revisión en razón de que el Banco está formulando una nueva estrategia a largo plazo— y sus dos pilares interrelacionados: i) la promoción de un clima favorable a la inversión, el empleo y el crecimiento sostenible y ii) la potenciación de la capacidad de los pobres para participar en el desarrollo y la inversión en los pobres.

4. **Las tendencias recientes de la AOD y de la arquitectura de la ayuda mundial plantean nuevos desafíos en materia de eficacia de la ayuda y consecución de los ODM.** Estas tendencias incluyen las siguientes: i) si bien, en general, los flujos de AOD han tendido a aumentar, la AOD para programas básicos de desarrollo<sup>2</sup> no ha aumentado con la misma rapidez; ii) el aumento de la proporción de los sectores sociales en la AOD asignada por sector ha estado acompañado por una disminución de la proporción de la infraestructura, y iii) la proliferación de

---

<sup>1</sup> Banco Mundial (2001). *World Bank Group Strategic Framework*. 24 de enero.

<sup>2</sup> Total de la AOD, sin incluir ciertas donaciones para fines especiales, como el alivio de la deuda, los costos administrativos de los donantes y la asistencia de emergencia.

canales de donantes, la fragmentación de la AOD y un considerable grado de asignación para fines específicos han contribuido a acrecentar la complejidad de la arquitectura de la ayuda mundial<sup>3</sup>.

**5. La importancia del papel que cumple la AIF en respaldo del modelo basado en los países se ha acrecentado debido al creciente grado de complejidad de la arquitectura de la ayuda mundial.** Gracias a sus puntos fuertes, que le permiten proporcionar grandes volúmenes de financiamiento concentrándose al mismo tiempo en lograr claros resultados de desarrollo, la AIF puede actuar en muchos casos como una sólida plataforma institucional “horizontal”, a través de la cual es posible que otras formas de asistencia —AOD bilateral tradicional, nuevos donantes y fondos verticales— operen eficazmente y colaboren en pos de la consecución de los ODM. En el futuro, la AIF tendrá que intensificar sus esfuerzos en cuatro esferas importantes; así pues, deberá: i) fortalecer el carácter complementario con métodos verticales de prestación de ayuda; ii) obtener financiamiento sectorial apropiado; iii) abordar los problemas mundiales fundamentales asignando mayor prioridad al cambio climático, y iv) mejorar la convergencia y armonización.

**6. El resto de este informe está organizado como sigue:** En la Sección II se analiza de qué manera el modelo basado en los países puede seguir respaldando el crecimiento y la lucha contra la pobreza en vista de los cambios que se están registrando en el panorama de la ayuda. La Sección III contiene un análisis de la función que cumple la AIF en respaldo del modelo basado en los países a nivel nacional. En la Sección IV se analiza la manera en que los puntos fuertes de la AIF dan forma al papel que desempeña a nivel regional y mundial. La Sección V se concentra en los principales desafíos en el futuro y las medidas que la AIF está adoptando para afrontarlos. La Sección VI contiene las conclusiones y recomendaciones respecto de varias cuestiones para debate. El Anexo I contiene una síntesis de las percepciones externas de la eficacia y el desempeño de la AIF, basada en las encuestas de clientes realizadas por el Banco y las evaluaciones llevadas a cabo por otras organizaciones.

---

<sup>3</sup> Véase AIF (2007). *Arquitectura de la ayuda: Reseña de las principales tendencias de los flujos de la asistencia oficial para el desarrollo*. Informe presentado en la primera reunión de las negociaciones para la decimoquinta reposición de los recursos de la AIF, París, 5 y 6 de marzo.

## II. EL MODELO DE DESARROLLO BASADO EN LOS PAÍSES EN EL MARCO DE LOS CAMBIOS EN EL PANORAMA DE LA AYUDA

### A. EL MODELO DE DESARROLLO BASADO EN LOS PAÍSES

7. **Existe amplio consenso en que el modelo de desarrollo basado en los países es el mecanismo más eficaz para lograr resultados en términos de crecimiento económico sostenible y reducción de la pobreza en los países en desarrollo**<sup>4</sup>. El modelo basado en los países consta de tres elementos importantes: i) estrategias de desarrollo formuladas a nivel nacional; ii) convergencia de los donantes en torno a objetivos impulsados por el país, con mayor uso de los sistemas nacionales toda vez que sea factible y esfuerzos para incrementar la previsibilidad de la ayuda, y iii) mecanismos de responsabilidad mutua que abarcan tanto a los donantes como a los gobiernos de los países receptores<sup>5</sup>. Consiguientemente, la interacción de estos tres elementos fortalece las políticas y los sistemas nacionales en los países receptores, une a los donantes en torno a claros objetivos de desarrollo y establece un marco de responsabilidad mutua para todas las partes interesadas. Por lo tanto, es posible intensificar la eficacia de la ayuda en la medida en que la asistencia para el desarrollo se encauce a través de un modelo de desarrollo basado en los países<sup>6</sup>.

8. **La introducción, en 1999, del mecanismo de la estrategia de lucha contra la pobreza (ELP) fue un paso importante en la evolución del modelo basado en los países pues permitió asignar un papel protagónico a los gobiernos de los países receptores y concentrar los esfuerzos en los resultados.** El mecanismo incorporó una clara focalización en la reducción de la pobreza, un énfasis en el protagonismo nacional en el esfuerzo de desarrollo, y un mayor grado de claridad en la responsabilidad por los resultados en términos de desarrollo. Durante los últimos seis años, muchos países de ingreso bajo han realizado progresos considerables para articular y poner en marcha estrategias nacionales de lucha contra la pobreza. Actualmente, 51 países de ingreso bajo están aplicando su propia estrategia de lucha contra la pobreza, y 10 han completado su segunda ELP. Como se señaló en el examen de las estrategias de lucha contra la pobreza que el Banco y el Fondo realizaron conjuntamente en 2005, “(...) *los principios básicos que sustentan el mecanismo de la ELP (...) son los cimientos que permiten lograr resultados a nivel nacional*”<sup>7</sup>. A fin de asegurarse de que, en el futuro, las estrategias proporcionen un marco sólido para utilizar un aumento significativo de los recursos para el desarrollo, es fundamental seguir concentrando los esfuerzos en fortalecer gradualmente el contenido y la aplicación, así como los nexos con los presupuestos nacionales.

<sup>4</sup> A nivel mundial, este consenso quedó expresado en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda.

<sup>5</sup> Banco Mundial (2007). “The Country-Based Development Model and Scaling Up”. Grupo de reducción de la pobreza, Red sobre reducción de la pobreza y gestión económica, Número 2. El propósito de los mecanismos de responsabilidad mutua es “asegurar que tanto los gobiernos nacionales como los donantes asuman la responsabilidad de cumplir sus promesas relativas al desarrollo basado en los países”. (Ibíd., p. 1).

<sup>6</sup> Véase también CAD-OCDE: “existe amplio consenso en que la asistencia para el desarrollo debe encauzarse a través de un modelo de desarrollo basado en los países”. Véase CAD-OCDE (2006). *Using the Country-Based Model to Scale up for Results: An Agenda for Action*. DCD/RD(2006)2/RD2. Junio, párrafo 6.

<sup>7</sup> Banco Mundial y FMI (2005). *Examen de 2005 del mecanismo de la estrategia de lucha contra la pobreza: Equilibrio entre las responsabilidades e incremento de los resultados*. Septiembre, p. 2 (énfasis agregado).

**Recuadro 1. Elementos fundamentales que debe contener una sólida estrategia de lucha contra la pobreza**

**Contenido.** Las estrategias de lucha contra la pobreza deben contener claras prioridades en materia de acción pública, que sean apropiadas y factibles en vista de los diagnósticos, la capacidad y los recursos. Los siguientes son algunos de sus elementos fundamentales:

- Políticas y programas estructurales y sectoriales centrados en la reducción de la pobreza, que revistan carácter prioritario y que sean coherentes con los diagnósticos disponibles.
- Un marco macroeconómico adecuado, opciones fiscales coherentes con los objetivos de reducción de la pobreza y de crecimiento, y un plan de financiamiento razonable en el que se tenga debidamente en cuenta la movilización de los recursos internos.
- Un marco de resultados, con objetivos a mediano y a largo plazo, indicadores del progreso y metas anuales y a mediano plazo (diseñados sobre la base de los ODM), que en todos los casos deben tener en cuenta las circunstancias del país y ser coherentes con las opciones de política estipuladas en la estrategia.

**Modalidades de implementación y seguimiento.** Las estrategias de lucha contra la pobreza deben estar vinculadas a los procesos decisorios nacionales y deberían implementarse a través de sólidos sistemas nacionales así como incluir los siguientes tres aspectos importantes:

- Un nexo entre las estrategias nacionales y los procesos presupuestarios anuales y plurianuales en combinación con sistemas de gestión financiera que funcionen adecuadamente.
- Disposiciones institucionales que permitan realizar un seguimiento y evaluar la implementación de una manera adecuada, e incluyan la recopilación de datos y su análisis, la incorporación de información en los procesos normativos, y la transparencia.
- Instrumentos de gestión y mecanismos de prestación de servicios que sean acertados, así como disposiciones en materia de transparencia y rendición de cuentas en las instituciones y servicios públicos, teniendo en cuenta las necesidades de la ciudadanía en general y de los pobres específicamente.

**Capacidad de absorción.** La implementación de las estrategias debe ser factible. Consiguientemente, no sólo debe existir coherencia con el financiamiento, también es preciso entender las limitaciones en materia de capacidad de absorción del país concreto, tanto a nivel sectorial como multisectorial. Con ese fin, se requiere:

- Un análisis de las limitaciones en materia de capacidad de absorción del país concreto, que pueden estar relacionadas con el marco macroeconómico (por ejemplo, cuestiones relativas a la sostenibilidad de la deuda), el capital humano y el capital físico, el entorno institucional y el marco normativo, o el comportamiento de los donantes.
- Un conjunto de intervenciones realizadas en forma secuencial para abordar las limitaciones identificadas con la finalidad de preparar el terreno para absorber eficazmente un aumento significativo de la ayuda (véanse los párrafos 11, 12, 13 y 14).

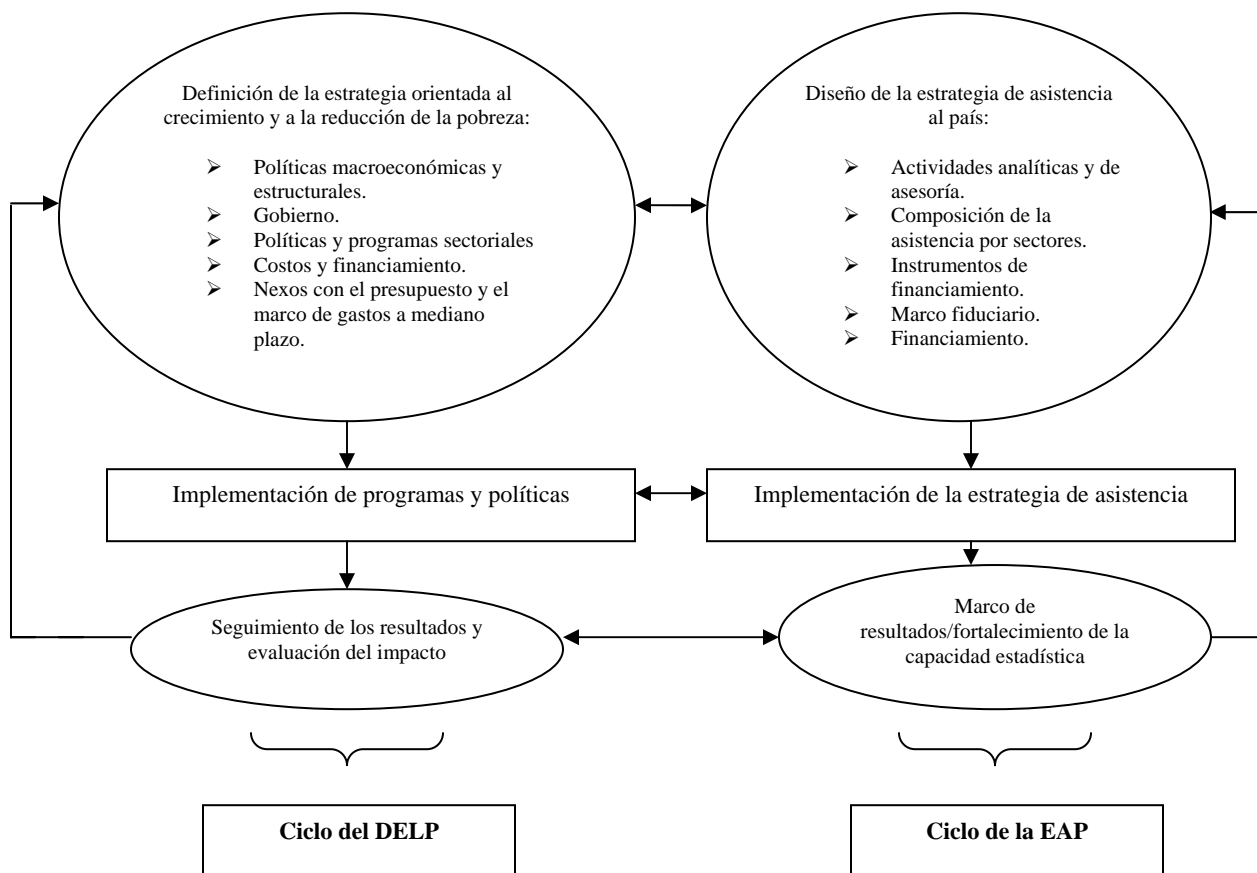
Fuente: OCDE (2006), *op. cit.*

9. **El modelo basado en los países incide de diversas formas en la prestación de la asistencia para el desarrollo.** Requiere que los asociados en la tarea del desarrollo tengan flexibilidad para respaldar las prioridades nacionales y para analizar un espectro más amplio de opciones de política. También es necesario que los mecanismos de prestación de la ayuda permitan a los países asumir la titularidad de sus propias políticas de desarrollo, promuevan la convergencia y la integración de la asistencia en los procesos nacionales así como el uso de los

sistemas gubernamentales en vez de los sistemas específicos de los donantes, y estén orientados a los resultados a nivel de cada proyecto, sector y país.

10. **Históricamente, la AIF ha cimentado la prestación de la asistencia para el desarrollo en un análisis detallado de las necesidades y los desafíos en términos de desarrollo de los países receptores.** La AIF adoptó el mecanismo de la estrategia de asistencia a los países a fin de incorporar el espectro cada vez más amplio de los servicios e instrumentos que ofrece la Asociación y la necesidad de garantizar la coherencia con el programa de desarrollo de cada país. El Gráfico 1 permite observar la convergencia entre el diseño, la implementación y el seguimiento de las estrategias de asistencia a los países y el proceso del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP).

**Gráfico 1. Convergencia entre la EAP y el DELP: Funcionamiento del modelo basado en los países<sup>8</sup>**



11. **La eficacia del proceso del DELP está directamente relacionada con el grado de participación del gobierno de los países clientes en lo que respecta a:** i) la coordinación de las aportaciones de los donantes, y ii) la incorporación de diversas partes interesadas —integrantes de la sociedad civil, de ONG y del medio académico, entre otros— en el mecanismo del DELP y

<sup>8</sup> Este gráfico es una adaptación del que se incluye en Banco Mundial (1999). *PRSP Sourcebook*, Gráfico 1, p. 3.

la promoción de un protagonismo más amplio. En última instancia, los gobiernos deben seguir llevando la iniciativa en lo que respecta a la coordinación del proceso de prestación de ayuda a nivel nacional.

**12. A medida que los países acrecientan su experiencia en materia de diseño e implementación de las EAP, se han ido planteado dificultades importantes que ya se están abordando, entre ellas:**

- En muchas EAP de primera generación se ponía el acento en la prestación de servicios sociales a los pobres y no se dedicaba atención suficiente al crecimiento económico. En la segunda generación de EAP, generalmente, se pone mucho más énfasis en el crecimiento económico impulsado por el sector privado (véase el Recuadro 2) pues se reconoce que es fundamental tanto para que la ampliación del acceso a servicios sociales sea sostenible como para reducir la pobreza de ingreso<sup>9</sup>.

**Recuadro 2. El papel fundamental del crecimiento impulsado por el sector privado**

Las políticas orientadas a un crecimiento económico sostenible y de base amplia son esenciales para una sólida estrategia de lucha contra la pobreza. Sin crecimiento, los avances en la reducción de la pobreza logrados exclusivamente a través de medidas para reducir la desigualdad no serán suficientes ni tampoco sostenibles. El crecimiento económico contribuye a reducir la pobreza elevando los niveles de ingresos y creando oportunidades de empleo. A su vez, el crecimiento puede sostenerse a largo plazo únicamente si se sustenta en un sector privado vigoroso y pujante. “Sin la fuerza dinámica de la iniciativa privada bajo la disciplina de mercados competitivos, los pobres seguirán siendo pobres”<sup>10</sup>.

La actividad empresarial florece en los entornos con sólidos cimientos institucionales y claras reglas de juego. Por lo tanto, un clima propicio para la inversión es uno de los elementos fundamentales en cualquier estrategia orientada a promover el crecimiento sostenido y la reducción de la pobreza. Las políticas y el comportamiento de los gobiernos son importantes para fomentar un clima propicio para la inversión pues pueden influir decisivamente en “la seguridad de los derechos de propiedad, los tipos de regulación e impuestos aplicados (tanto en la frontera como en el interior del país), la provisión de obras de infraestructura, el funcionamiento de los mercados financieros y laborales, y temas más generales relativos a la gestión de los asuntos públicos, como la corrupción. Mejorar las políticas y la actuación de los gobiernos que configuran el clima para la inversión es fundamental para impulsar el crecimiento y reducir la pobreza”<sup>11</sup>. Un entorno empresarial más robusto tiene un impacto tangible en la capacidad de los países para promover el crecimiento impulsado por el sector privado, como se observa en el gráfico a continuación, en el que se estableció un nexo entre los resultados de crecimiento (eje vertical) y las mejoras registradas en la clasificación de *Doing Business* entre 2005 y 2006 (eje horizontal)<sup>12</sup>:

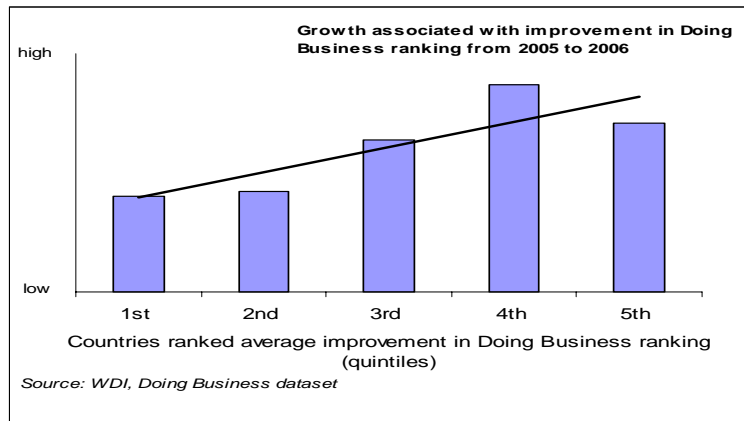
<sup>9</sup> Según el examen de las estrategias de lucha contra la pobreza de 2005, realizado conjuntamente por el Banco y el Fondo, “en forma concordante con el aumento de la atención prestada a los sectores productivos, los países también asignan al crecimiento, cada vez con más frecuencia, un papel central en sus estrategias de lucha contra la pobreza (...)”. Véase Banco Mundial y FMI (2005), *op. cit.*, p. 55.

<sup>10</sup> Véase *La AIF en acción*: “Capacidad empresarial, creación de empleos y crecimiento”. Enero de 2007, p. 1.

<sup>11</sup> Banco Mundial (2004). *Informe sobre el desarrollo mundial 2005. Un mejor clima para la inversión en beneficio de todos*. Septiembre, p. 1.

<sup>12</sup> *La AIF en acción*: “Capacidad empresarial, creación de empleos y crecimiento”. Enero de 2007, p. 4.

### Mejoras en la clasificación de Doing Business y crecimiento en los países habilitados para recibir créditos de la AIF



[inside chart]

[on the left, top]

alto

[on the left, bottom]

bajo

[top]

Crecimiento asociado con mejoras en la clasificación de *Doing Business* desde 2005 hasta 2006

[below blue columns]

Primero Segundo Tercero Cuarto Quinto

[bottom]

Países clasificados por mejora media en la clasificación de *Doing Business* (quintiles)

Fuente: Indicadores del desarrollo mundial, conjunto de datos de *Doing Business*

[END OF CHART]

La AIF cumple un papel fundamental en respaldo del crecimiento impulsado por el sector privado, tanto a través de su asistencia financiera —que incluye financiamiento destinado a infraestructura, como se describe detalladamente en la Sección V, y operaciones en respaldo de la política de desarrollo que financian reformas normativas— como a través de actividades no crediticias. La AIF dedica especial atención a ayudar a los gobiernos de los países clientes a promover un sólido entorno empresarial, en el que la iniciativa privada y los mercados competitivos puedan florecer y sea posible atraer inversiones privadas y retenerlas. La Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) llevan a cabo actividades relativas a inversiones del sector privado que complementan y realzan la labor de la AIF en pos del desarrollo de este sector.

- Inicialmente, las ELP se formulaban, a menudo, en forma paralela a los procesos nacionales existentes de planificación, presupuestación y seguimiento, lo que creaba dificultades para su implementación. Actualmente, varios países están realizando esfuerzos para incorporar el mecanismo de la ELP en los procesos existentes a fin de asegurarse de que se utilice un único instrumento nacional para fijar prioridades y asignar los recursos de manera indicativa a lo largo de un período plurianual.
- Los objetivos ambiciosos de reducción de la pobreza incluidos en muchas ELP y los consiguientes recursos necesarios superaban los recursos disponibles para la implementación. A menudo, esta cuestión generaba tensiones entre el deseo de los países de movilizar recursos adicionales para implementar estrategias ambiciosas y el



deseo de los asociados en el desarrollo de asignar prioridades de una manera más adecuada.

- Muchos países de ingreso bajo —especialmente en África— son pequeños y no pueden absorber grandes flujos de ayuda si éstos no se coordinan a través de marcos subregionales para proyectos de infraestructura y de otro tipo. Consiguientemente, la coordinación y la asistencia de numerosos países así como el excedente de la capacidad de los países vecinos de mayor tamaño se irán transformando, cada vez más, en ampliaciones importantes del marco de un único país.

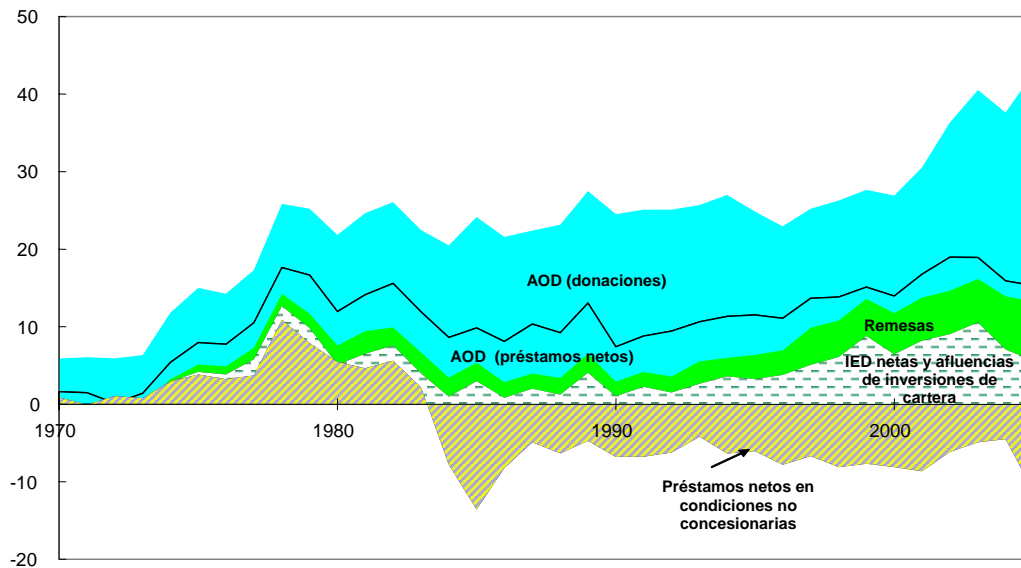
## B. LA RECIENTE EVOLUCIÓN DE LA ARQUITECTURA DE LA AYUDA MUNDIAL

13. **La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) constituye aún una fuente importante de flujos financieros netos a los países de ingreso bajo, especialmente en África al sur del Sahara.** Aunque los flujos de financiamiento privado se han convertido en la forma predominante de transferir recursos a los países en desarrollo más prósperos, la AOD todavía los supera ampliamente en la mayoría de los países habilitados para recibir créditos de la AIF, en particular en África. “Si bien las inversiones en capital accionario y la inversión extranjera han aumentado significativamente desde mediados de los años noventa, están muy concentradas en un pequeño número de países. Para la mayoría de los países [de ingreso bajo], la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) sigue siendo la mayor fuente individual de afluencia de capital y constituye casi la mitad de todos los flujos netos de capital”<sup>13</sup>. En general, las afluencias de inversión extranjera directa (IED) a África se han concentrado en países con abundantes recursos (por ejemplo Angola, Côte d’Ivoire, Nigeria y Sudán) o en los países con mejor desempeño (como Senegal, Tanzania y Uganda). Durante el período 2001-2005, la propia AIF proporcionó, en promedio, el 15,5% del total de la AOD neta para países habilitados para recibir créditos de la AIF. En el Gráfico 2 se observa que, durante los últimos tres decenios, la AOD (incluido el alivio de la deuda) representó la mayor parte del total de los flujos netos de recursos a países de África que pueden recibir financiamiento de la AIF.

---

<sup>13</sup> Sundberg, M. y A. Gelb (2006). “Making Aid Work”. *Finance and Development*, Volumen 43, Número 4, p. 2.

**Gráfico 2. Flujos netos de recursos a países de África habilitados para recibir financiamiento de la AIF (miles de millones de US\$, a precios de 2005) <sup>1/2/3/</sup>**



Fuente: CAD-OCDE para los datos sobre la AOD; la publicación Global Development Finance 2007 del Banco Mundial para los otros datos.

<sup>1/</sup> La muestra incluye únicamente los países de África que actualmente pueden recibir financiamiento de la AIF (39 países).

<sup>2/</sup> La cifra de las afluencias netas de préstamos en condiciones no concesionarias es el resultado del total de desembolsos de deuda menos los desembolsos de préstamos en condiciones concesionarias menos el total del servicio de la deuda pagado.

<sup>3/</sup> Los flujos netos de préstamos en condiciones no concesionarias registran una cifra negativa a partir de principios de los años ochenta.

14. **Algunas tendencias recientes de los flujos de AOD y de la evolución de la arquitectura de la ayuda internacional podrían actuar en detrimento del modelo de desarrollo basado en los países.** El énfasis puesto recientemente en los sectores sociales —en perjuicio de la infraestructura— como destino de los flujos de AOD puede obedecer a las necesidades y prioridades internacionales y no así a las de los países receptores estipuladas en las estrategias nacionales de desarrollo. Además, la proliferación de canales de donantes, la fragmentación de la AOD y el creciente grado de “verticalización” y asignación de la ayuda para fines específicos generan un aumento de los costos de transacción y podrían reducir la eficacia global de la ayuda<sup>14</sup>. Estas tendencias se describen sucintamente en las subsecciones B.1 y B.2 *infra*. En la Sección B.3 se analiza brevemente la importancia de estas tendencias para el modelo basado en los países.

<sup>14</sup> Véase AIF (2007). *Arquitectura de la ayuda: Reseña de las principales tendencias de los flujos de la asistencia oficial para el desarrollo*. Informe presentado en la primera reunión de las negociaciones para la decimoquinta reposición de los recursos de la AIF, París, 5 y 6 de marzo.

### B.1. Tendencias de la AOD a nivel sectorial

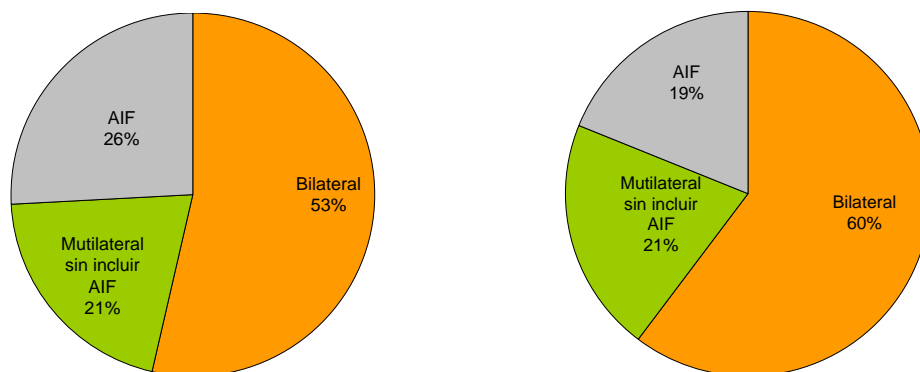
15. **En los últimos dos decenios se ha producido un cambio importante en la composición sectorial de los flujos de AOD.** La proporción de los sectores sociales<sup>15</sup> en el total de la AOD asignada por sector en los países de ingreso bajo aumentó de menos del 30% a principios de los años noventa a más del 52% entre 2000 y 2004. En el caso de África al sur del Sahara, la proporción del sector social pasó de cerca del 33% en la primera mitad del decenio de 1990 al 60% en 2000-2004. Paralelamente, la participación de la infraestructura en el total de la AOD asignada por sector en los países de ingreso bajo disminuyó del 33% al 26% durante el mismo período. En África al sur del Sahara, la disminución relativa en la infraestructura fue más marcada: del 29% en 1990-1994 al 19% en 2000-2004.

16. **La AIF ha sido un importante proveedor de AOD para infraestructura y los sectores sociales en los países de ingreso bajo.** Utilizando la clasificación por sectores empleada por el CAD, la proporción de la AIF en el total de la AOD asignada a infraestructura económica en países habilitados para recibir créditos de la AIF durante el período 2000-2005 asciende aproximadamente al 26% (véase el Gráfico 3a). Durante el mismo período, la proporción de la AIF en la AOD asignada a sectores sociales en los países que reúnen los requisitos para obtener financiamiento de la AIF asciende aproximadamente al 19% (Gráfico 3b).

**Gráfico 3. Composición de los donantes de compromisos de AOD asignada por sector en países habilitados para recibir créditos de la AIF (2000-2005)**

a) *Infraestructura económica*<sup>16</sup>

b) *Sectores sociales*<sup>17</sup>



Fuente: CRS.

<sup>15</sup> En la clasificación del CAD-OCDE, los sectores sociales incluyen: educación; salud y población; abastecimiento de agua y saneamiento; gobierno y sociedad civil, y conflictos, paz y seguridad. La mayor parte del aumento reciente de la AOD destinada a sectores sociales obedece al incremento de la asistencia para salud y población así como para gobierno y sociedad civil.

<sup>16</sup> En la clasificación del CAD, abarca transporte y almacenamiento, comunicaciones, energía, actividades bancarias y servicios financieros, y empresas y otros servicios.

<sup>17</sup> Clasificados por el CAD dentro de la categoría de infraestructura social y servicios. Véase la nota 15.

## B.2. *Mayor grado de complejidad de la arquitectura de la ayuda*

17. **El panorama de la arquitectura de la ayuda ha cambiado significativamente en los últimos años a raíz del reciente aumento de los fondos verticales y la creciente importancia de los “nuevos” donantes que no integran el CAD.** Estas nuevas fuentes de ayuda aportan más recursos para que los países pobres alcancen los ODM. Al mismo tiempo, el mayor grado de complejidad de la arquitectura de la ayuda ha incrementado los costos de transacción tanto para los donantes como para los receptores, reduciendo potencialmente la eficacia de la ayuda.

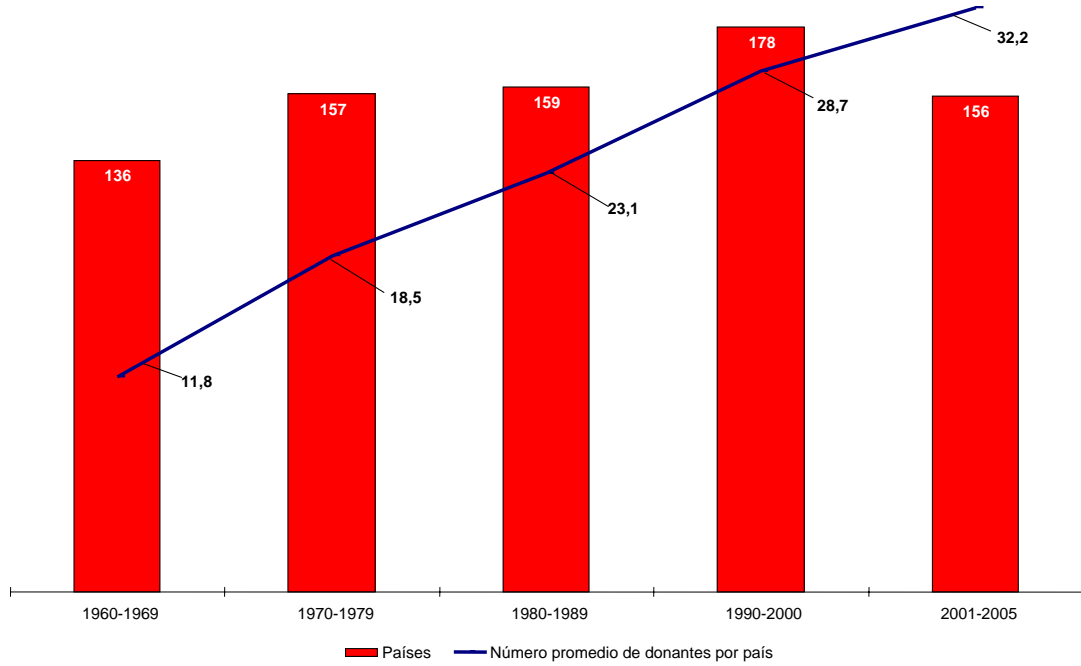
18. **La creciente complejidad de la arquitectura de la ayuda mundial se pone de manifiesto a través de tres fenómenos diferentes que, a menudo, están interrelacionados: proliferación, fragmentación y “verticalización”.** La proliferación de la ayuda se refiere al número cada vez mayor de *canales* de donantes que proporcionan AOD, y la fragmentación alude al aumento del número de *actividades* financiadas por donantes cuyo tamaño financiero está en disminución. “Verticalización” significa la concentración cada vez más especializada de los prestadores de AOD en cuestiones o temas concretos (por ejemplo el VIH/SIDA), que a menudo va acompañada de la asignación de los fondos de donantes para fines específicos.

19. **Si bien las nuevas fuentes de ayuda pueden aportar los recursos que son sumamente necesarios para ayudar a los países de ingreso bajo a alcanzar los ODM, las tendencias concomitantes de fragmentación y proliferación generan un aumento de los costos de transacción<sup>18</sup> y nuevos desafíos en materia de armonización y convergencia.** El Gráfico 4 muestra las tendencias de proliferación: el número promedio de donantes por país aumentó de 12 donantes en los años sesenta a más de 30 en 2001-2005. En el Gráfico 5 se observan las tendencias de fragmentación: para 2004, el número promedio de actividades de donantes al año había aumentado a 60.000 actividades (de unas 20.000 a fines de los años noventa) y su tamaño financiero promedio había disminuido a US\$1,5 millones (de alrededor de US\$2,5 millones a fines de los años noventa).

---

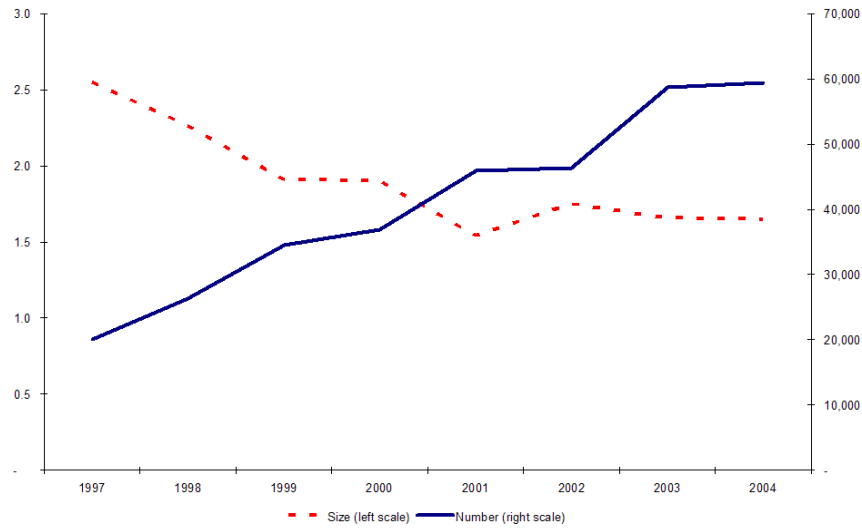
<sup>18</sup> Véase también Banco Mundial (2007). “Opportunities to Scale Up: Delivering on Commitments”. Grupo de reducción de la pobreza, Red sobre reducción de la pobreza y gestión económica, Número 1, p. 2: “El apoyo de los donantes para fines de desarrollo se traduce en todo el mundo en más de 60.000 proyectos en marcha, con más de 1.000 actividades financiadas por donantes en algunos países asociados, que reciben más de 1.000 misiones cada año y preparan, anualmente, hasta 2.400 informes sobre la marcha de los proyectos. Mientras que algunos países pueden manejar estas exigencias con más facilidad que otros, en todos los países éstas constituyen una carga pesada y erosionan la capacidad administrativa, debilitan los procesos de rendición de cuentas, impiden que se dedique atención suficiente al fortalecimiento de las propias políticas y sistemas nacionales e insumen recursos financieros y humanos que podrían utilizarse para abordar los verdaderos objetivos de desarrollo”.

**Gráfico 4. Proliferación de donantes en los países de ingreso bajo**



Fuente: CRS

**Gráfico 5: Tendencias de fragmentación de la ayuda en los países de ingreso bajo**



Fuente: CRS

[chart on the left from top to bottom]

3,0 2,5 2,0 1,5 1,0 0,5  
 [chart on the right from top to bottom]  
 70.000 60.000 50.000 40.000 30.000 20.000 10.000  
 [bottom]  
 Tamaño (escala izquierda) Número (escala derecha)  
 [END OF FIGURE]

20. **Algunas de las características de los mecanismos verticales o de asignación de la ayuda para fines específicos tienden a complementar el modelo basado en los países, mientras que otras suelen debilitarlo:** Por una parte, los mecanismos verticales permiten abordar las necesidades urgentes de financiamiento para problemas específicos de desarrollo (por ejemplo el VIH/SIDA) y lograr economías de escala a través de la concentración de la atención en un aspecto concreto. Por la otra, también suelen ocasionar problemas relacionados con aumentos de los costos de transacción, distorsiones en la asignación de recursos dentro de los sectores y entre ellos, y el desplazamiento de recursos humanos calificados (y a menudo escasos) en los países receptores y, a largo plazo, pueden incidir en la sostenibilidad del financiamiento. Por lo tanto, es fundamental *redoblar los esfuerzos para lograr a nivel nacional el equilibrio y la complementariedad entre los mecanismos verticales y horizontales de prestación de la ayuda.*

### C. IMPLICACIONES CON RESPECTO A LA ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO

21. **Las tendencias recientes de la arquitectura de la ayuda mundial ponen de relieve la necesidad de dar nuevo impulso al modelo basado en los países.** Por cierto, los riesgos y los costos asociados con la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda “refuerzan la importancia de coordinar firmemente las modalidades de ayuda a través de un sólido modelo de desarrollo por país”<sup>19</sup>.

22. **Si bien los diversos mecanismos y métodos de prestación de la ayuda intensifican la complejidad de la arquitectura de la ayuda mundial, no son, intrínsecamente, incompatibles entre sí o con el modelo basado en los países.** Un método aplicado a iniciativa del país proporciona una plataforma que permite prestar ayuda a través de diversos mecanismos —AOD bilateral tradicional, nuevos donantes y fondos verticales— en forma conjunta e integrada y en beneficio de los países receptores. En tanto esos mecanismos y métodos se establezcan en el marco de estrategias nacionales de desarrollo formuladas por los propios países, sus objetivos se reforzarán mutuamente y permitirán alcanzar el grado necesario de equilibrio y complementariedad.

23. **La Declaración de París representa un gran avance hacia la solución de los aspectos complejos de la actual arquitectura de la ayuda y la reafirmación de la importancia del mecanismo de suministro de asistencia para el desarrollo basado en los países.** En este contexto y teniendo en cuenta los principios formulados en la Declaración de París, tanto los países receptores como los países donantes deberían emprender esfuerzos encaminados a:

<sup>19</sup> Hoftijzer, M. y L. Cord (2007). “The Country Development Model and IDA”. Banco Mundial, Grupo de reducción de la pobreza, Red sobre reducción de la pobreza y gestión económica, multicopiado.

- **Fortalecer las estrategias nacionales de desarrollo.** Los gobiernos de países receptores tendrían que seguir concentrando la atención en varias esferas relacionadas con sus estrategias nacionales de desarrollo y las ELP a fin de: i) asegurarse de que los objetivos y las metas sean claros, se les haya asignado la prioridad suficiente y estén relacionados con medidas de política concretas; ii) profundizar la integración de las estrategias nacionales de desarrollo con los procesos nacionales de planificación, presupuestación y seguimiento, y iii) reforzar la rendición de cuentas gubernamental frente a los conciudadanos y los donantes.
- **Mejorar la calidad de la ayuda.** La comunidad de donantes también debería adoptar varias medidas, entre ellas: i) fortalecer la armonización y la convergencia de los donantes en torno a la ELP; ii) ampliar el uso de los sistemas nacionales toda vez que sea apropiado, y iii) “cuando no sea viable el uso de sistemas nacionales, establecer salvaguardias y medidas adicionales con vistas a reforzar, en vez de socavar, los sistemas y procedimientos de los países”<sup>20</sup>.

24. **La consolidación de la capacidad de los países receptores para utilizar eficazmente el posible aumento de la ayuda, especialmente de la AOD destinada a programas, es un paso importante hacia la implementación de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda.** Los datos para 23 países pobres muy endeudados o PPME (que en todos los casos son países habilitados para recibir créditos de la AIF) indican que se están realizando progresos graduales en sus sistemas de gestión de las finanzas públicas, registrándose mejoras del 10% en los 15 indicadores para los PPME entre 2002 y 2004. En colaboración con otros asociados en la tarea del desarrollo, el Banco Mundial ha formulado un marco integral basado en indicadores (PEFA) para realizar un seguimiento en el tiempo. Este marco de referencia, que consta de 28 indicadores, se ha aplicado en 34 países hasta la fecha y se prevé abarcar otros 50 (en su mayoría países habilitados para recibir créditos de la AIF) para fines de 2007.

25. **En este contexto, la importancia del papel que cumple la AIF en respaldo del modelo basado en los países se ha acrecentado debido al creciente grado de complejidad de la arquitectura de la ayuda mundial.** La AIF puede aprovechar sus puntos fuertes para respaldar una sólida plataforma nacional, a través de la cual es posible que otras formas de asistencia operen eficazmente y colaboren en pos de la consecución de los ODM y, en ese proceso, puede ayudar a abordar los efectos negativos de la fragmentación de la ayuda a través de su capacidad para proporcionar financiamiento a gran escala, sus sólidos estudios analíticos, su poder de convocatoria y sus posibilidades de promover la convergencia y la armonización a nivel nacional. Los puntos fuertes de la AIF y la función que le cabe en apoyo del modelo basado en los países se analizarán detalladamente en la Sección III.

---

<sup>20</sup> Véase la *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. Apropiación, armonización, alineación y resultados y mutua responsabilidad*, p. 4.

### III. LA FUNCIÓN DE LA AIF A NIVEL DE LOS PAÍSES

26. La presente Sección gira en torno a la función de la AIF a nivel de los países. En la subsección III.A se examinan las percepciones externas de la función, la importancia y la eficacia de la AIF y en la subsección III.B se analizan los puntos fuertes de la Asociación que le permiten respaldar el modelo basado en los países, especialmente en vista del mayor grado de complejidad de la arquitectura de la ayuda.

#### A. OPINIONES EXTERNAS RESPECTO DEL APOYO DE LA AIF

27. **Las encuestas realizadas a beneficiarios de la AIF y partes interesadas ofrecen una perspectiva importante de las ventajas comparativas de la AIF y el lugar que ésta ocupa en la arquitectura de la ayuda internacional.** El Banco Mundial lleva a cabo encuestas de clientes que, a menudo, aportan información para el diseño de las estrategias de asistencia a los países de la AIF. A través de estas encuestas, se solicita a un amplio espectro de partes interesadas que están familiarizadas con las actividades de la AIF en un país específico que proporcionen comentarios estructurados acerca de la función que cumple la AIF y su eficacia para respaldar los esfuerzos de desarrollo de los países. Si bien las encuestas de clientes del Banco Mundial proporcionan información únicamente sobre el desempeño de la Asociación, las evaluaciones que llevan a cabo otras organizaciones permiten, a menudo, realizar una comparación entre el desempeño de la AIF y el de otros organismos bilaterales y multilaterales de desarrollo. La Multilateral Performance Assessment Network (MOPAN), Oxfam International, Debt Relief International y el Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI, por su sigla en inglés) han realizado evaluaciones recientemente<sup>21</sup>.

28. Esta subsección contiene una breve síntesis de los principales mensajes extraídos de estas encuestas con respecto a dimensiones clave del desempeño y la ventaja comparativa de la AIF. El Anexo I contiene un análisis completo de los resultados de estas encuestas.

29. **Se considera ampliamente que la AIF ejerce una influencia positiva para lograr resultados de desarrollo, tanto en términos absolutos como en comparación con otros organismos de desarrollo.** Este mensaje se desprende claramente de todas las encuestas examinadas en el presente informe. Entre los principales resultados específicos de las encuestas se incluyen los siguientes:

- **El volumen de los recursos financieros, la base de conocimientos y los servicios de asesoría sobre políticas son las esferas en las que la AIF realiza el mayor aporte de valor agregado.** Véase el Gráfico 6 más adelante. De acuerdo con las respuestas incluidas en la evaluación de 2005 de la MOPAN, la principal ventaja comparativa del Banco reside en su capacidad para financiar grandes programas y proyectos, prestar apoyo presupuestario y promover el diálogo sobre políticas.

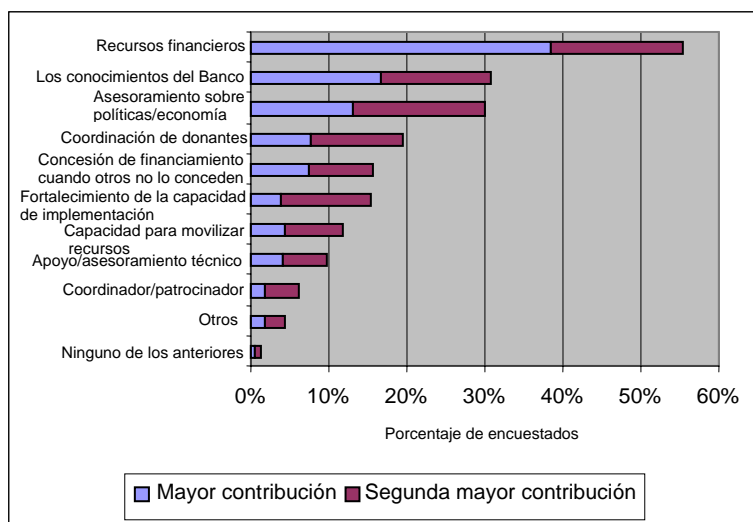
<sup>21</sup> La Multilateral Organizations Performance Assessment Network (MOPAN) es un grupo de donantes que tienen intereses similares y, en 2003, comenzaron a realizar un estudio conjunto sobre el desempeño de las organizaciones multilaterales en las asociaciones a nivel de los países.



- **El Banco está clasificado como el más eficaz de los bancos multilaterales de desarrollo y también en comparación con la Comunidad Europea**, según la evaluación de la eficacia institucional multilateral, que el DFID llevó a cabo en 2005.
- **Existe la percepción de que la AIF es muy eficaz para ayudar a los países en sus esfuerzos por reducir la pobreza**, según las encuestas de clientes del Banco. En estas encuestas, también se evalúa positivamente la eficacia global, la pertinencia y la convergencia de la AIF con las prioridades de desarrollo.
- **Es preciso introducir mejoras en algunas esferas.** Por ejemplo, las encuestas de clientes señalan que es necesario avanzar más en lo que respecta a la manera en que la AIF tiene en cuenta las realidades políticas, sus políticas y procedimientos operacionales y su disposición a estudiar la formulación de políticas alternativas. En la mayoría de las encuestas se indica que aún pueden introducirse mejoras respecto de la convergencia de la AIF con las circunstancias locales y el uso de los conocimientos locales.

**Gráfico 6. Encuestas de clientes del Banco Mundial: La mayor contribución de la AIF (Ejercicios de 2005 y 2006)**

“En términos amplios de desarrollo social y económico, ¿cuál ha sido la mayor contribución de la AIF a su país?”  
(%)



**B. EXAMEN DE LOS PRINCIPALES PUNTOS FUERTES DE LA AIF**

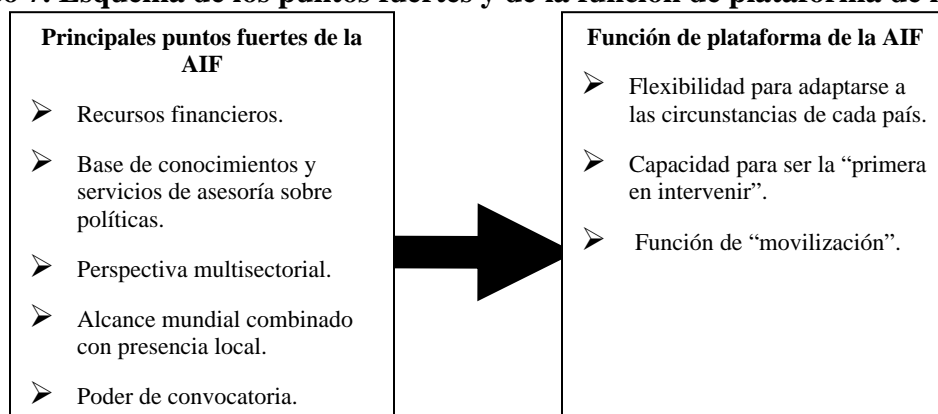
30. **Las encuestas de clientes señalan que los principales puntos fuertes de la AIF<sup>22</sup> residen en sus recursos financieros, su base de conocimientos y la calidad de sus servicios de asesoría sobre políticas.** También se ha mencionado el alcance global combinado con la

<sup>22</sup> Los diversos atributos aquí mencionados pueden considerarse ventajas únicamente si el hecho de poseerlos facilita la implementación de un mecanismo concertado. En el caso de la AIF, esos atributos se transforman en ventajas en la medida en que faciliten la implementación del modelo de desarrollo basado en los países.

**presencia local** de la AIF, su **perspectiva multisectorial** y su **poder de convocatoria**. Las ventajas de la Asociación pueden agruparse de maneras diferentes, si bien relacionadas. Por ejemplo, en lo que respecta al Marco Estratégico de la Asistencia de la AIF a África<sup>23</sup> se considera que las ventajas fundamentales de la AIF son su multilateralismo, sus conocimientos especializados y sus recursos financieros.

31. **Estas ventajas fundamentales permiten que la AIF proporcione no sólo apoyo directo a los países clientes sino también una plataforma para la asistencia para el desarrollo.** La función de plataforma de la AIF es una combinación de otros puntos fuertes “secundarios”, que incluyen: la **flexibilidad** para adaptarse a las circunstancias de cada país; la preparación para ser la “**primera en intervenir**” cuando corresponde hacerlo y la **posibilidad de movilizar** fondos adicionales y ampliar las intervenciones para reducir la pobreza emprendidas por otros asociados<sup>24</sup>. El Gráfico 7 *infra* presenta, en forma de esquema, los puntos fuertes “primarios” y “secundarios” de la AIF.

**Gráfico 7. Esquema de los puntos fuertes y de la función de plataforma de la AIF**



32. **En el cumplimiento de esta función, la AIF aporta mayor coherencia estratégica a los programas de asistencia para el desarrollo tanto dentro de los sectores como entre ellos.** De esta manera contribuye a contrarrestar los efectos negativos de la proliferación de donantes, la fragmentación de la ayuda y la asignación de recursos para fines específicos. Por ejemplo, la flexibilidad de la AIF para adaptarse a las circunstancias de cada país permite abordar las distorsiones en la asignación de recursos que pueden producirse a raíz de la asignación para fines específicos y la verticalización. La capacidad de la AIF de proporcionar una plataforma para otros donantes no implica que, sistemáticamente, cumpla un papel preponderante en todos los sectores.

<sup>23</sup> Véase Banco Mundial (2003). *Strategic Framework for IDA’s Assistance to Africa: The Emerging Partnership Model*. Oficina Regional de África, 24 de junio, p. 5.

<sup>24</sup> Al recomendar esta clasificación no se pretende proporcionar una taxonomía rígida de los puntos fuertes de la AIF y se incluye en el presente informe únicamente como una herramienta descriptiva. Por otra parte, en muchos casos no es posible establecer con exactitud cuáles son los puntos fuertes “básicos” y cuáles los “secundarios”. Por ejemplo, la AIF puede tener una perspectiva multisectorial únicamente porque tiene a su disposición la amplia base de conocimientos del Banco, en la que se combinan los conocimientos especializados del personal sobre un amplio espectro de cuestiones de desarrollo, las actividades de investigación y desarrollo que lleva a cabo el personal y el acceso a los conocimientos tanto mundiales como locales. Como ejemplo adicional, cabe señalar que el alcance mundial de la AIF se origina, en última instancia, en su multilateralismo.

33. **Este aspecto de “plataforma” permite que la AIF cumpla un papel fundamental para mejorar la convergencia y la armonización así como para lograr resultados sostenibles a nivel de los países.** El desempeño de la AIF en lo que respecta al cumplimiento de las metas establecidas en la Declaración de París es muy superior al promedio y la Asociación también ha realizado importantes avances en la ampliación del marco de resultados concertada durante la AIF14<sup>25</sup>. De todos modos, debe dedicarse más atención al mejoramiento de la convergencia y la armonización, tema éste que será abordado nuevamente en la Sección V, y se tratará más detalladamente en informes posteriores que se han de analizar en el marco de la decimoquinta reposición de los recursos de la AIF.

34. **En el resto de esta subsección se examinarán los principales puntos fuertes de la AIF y los diversos atributos que sustentan su función de plataforma.** Como base, se utilizará la labor realizada por el grupo de estudio sobre el impacto de la AIF —y las notas retrospectivas tituladas “La AIF en acción” preparadas por el grupo de estudio— así como otras fuentes. Los diversos puntos fuertes se analizarán en forma secuencial desde el punto B.1 hasta el punto B.8.

#### **B.1. Recursos financieros: Volúmenes, calidad y previsibilidad**

35. **La Asociación es el principal proveedor de AOD multilateral a los países habilitados para recibir financiamiento de la AIF, con desembolsos brutos acumulados del orden de los US\$80.000 millones durante 1994-2005.** Sobre una base neta, después de deducir los reintegros de créditos, los desembolsos acumulados de la AIF durante el mismo período ascienden a unos US\$66.000 millones. Para transferir recursos de la AIF a los países clientes se han utilizado créditos, donaciones y, recientemente, alivio de la deuda, a través de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME) y la Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral (IADM). *La escala de la asistencia financiera de la AIF es fundamental para alcanzar los ODM pues los países de ingreso bajo aún dependen de la AOD como principal fuente de financiamiento externo.* Además de tener en cuenta los volúmenes, la AIF también asigna gran importancia a la *calidad y la previsibilidad* de su asistencia financiera destinada a los países de ingreso bajo.

36. **Al suministrar grandes volúmenes de financiamiento para el desarrollo, la AIF pone gran énfasis en la calidad de su asistencia.** El mejoramiento de la prestación de servicios, la calidad y los resultados es una parte fundamental de los objetivos estratégicos del Banco y es el punto en torno al cual giran sus sistemas de gestión. Las evaluaciones realizadas por el Grupo de Evaluación Independiente (IEG) muestran una mejora constante del impacto de las operaciones del Banco medido en función de los resultados de los proyectos (véase el Gráfico 8), la sostenibilidad y la contribución al desarrollo institucional. Es notable, especialmente, la sólida mejora en la sostenibilidad de los resultados en términos de desarrollo y la contribución al desarrollo institucional. Además, en el Informe anual sobre el desempeño de la cartera, preparado por el Grupo de Garantía de Calidad (QAG, por su sigla en inglés) del Banco, se proporciona información en tiempo real sobre la calidad de la cartera de la AIF, la preparación y

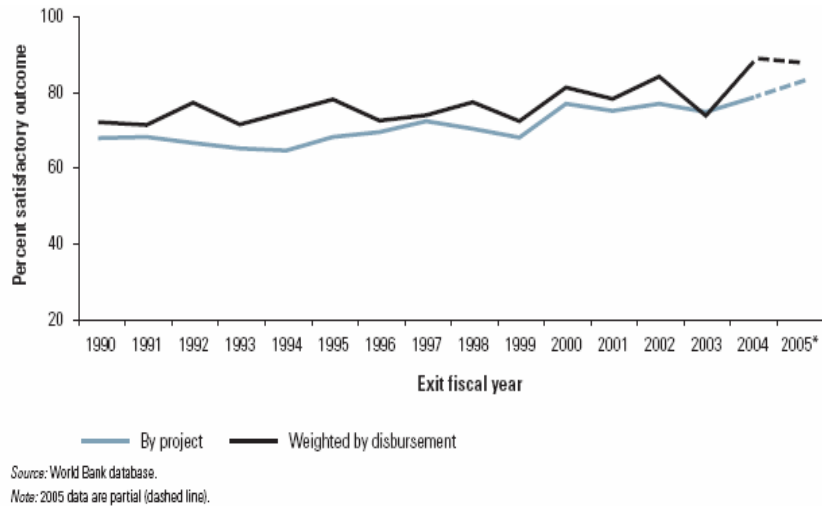
<sup>25</sup> Las actividades filantrópicas de la Fundación Bill y Melinda Gates sirven como ejemplo para demostrar que una plataforma adecuada es fundamental para el éxito de las iniciativas de asistencia individuales. En un artículo publicado recientemente en el *Seattle Times* (30 de abril de 2007), Melinda Gates señaló que “[las personas que trabajan para la Fundación Gates] pensaron que para poner en marcha una revolución educativa, sólo tenían que invertir dinero en mejorar miles de escuelas en todo el país. Pero aprendieron que para lograr que los cambios perduren, es preciso trabajar en colaboración con el personal administrativo de los distritos escolares y con las autoridades normativas estatales y federales”.

supervisión de los proyectos y las actividades analíticas y de asesoría de la Asociación. Desde mediados de los años noventa, el QAG realiza un seguimiento de la calidad de la preparación de las operaciones de la AIF a través de sus exámenes anuales de la calidad desde el inicio. En la evaluación de la calidad desde el inicio más reciente (la séptima de su clase), que se realizó sobre una muestra de proyectos presentados al Directorio Ejecutivo en los ejercicios de 2004 y 2005, se consideró que el 91% de las operaciones de la AIF habían sido satisfactorias. Estas clasificaciones son las más altas asignadas a proyectos de la AIF en las siete evaluaciones de la calidad desde el inicio, que es un factor determinante fundamental para lograr resultados satisfactorios en los proyectos. Además, la evaluación de la calidad de la supervisión por la AIF de su cartera, realizada por el QAG, muestra una mejora significativa durante el último decenio. En los ejercicios de 2005-06, se consideró que la calidad de la supervisión de casi el 100% de los proyectos evaluados había sido, como mínimo, moderadamente satisfactoria, mientras que en el ejercicio de 1997 se había asignado esa clasificación a tan sólo el 50% de los proyectos.

**37. La especial atención que dedica la AIF a la calidad y a la eficacia a nivel de los países la llevó a ser la primera institución financiera internacional (IFI) en introducir un sistema de medición de resultados que permite realizar un seguimiento sistemático de los principales resultados por país así como de la contribución de la institución a esos resultados<sup>26</sup>.** Partiendo de la base de las lecciones aprendidas durante la aplicación del sistema de medición de los resultados de la decimotercera reposición de los recursos de la AIF (AIF-13), en la AIF14 se introdujo un sistema de medición que consta de dos niveles y cuya finalidad es realizar un seguimiento de: i) las tendencias de los efectos directos “en el panorama amplio” de cada país, y ii) la orientación de la AIF al logro de resultados. A través del primer nivel se supervisa el progreso global registrado en 14 indicadores de resultados de distintos países que miden el crecimiento y la reducción de la pobreza, la gestión de las finanzas públicas, el clima para la inversión, la infraestructura y el desarrollo humano. El segundo permite realizar un seguimiento de la contribución de la Asociación a los efectos directos en el país, y se utilizan indicadores para los programas nacionales, los proyectos y los productos agregados. La AIF también asumió el compromiso de implementar marcos de resultados para todos sus proyectos y programas.

---

<sup>26</sup> El sistema de seguimiento de los resultados implementado por la AIF se analizó durante el examen de mitad de período de la AIF14 y se presentará una actualización detallada del sistema durante la tercera reunión para la reposición de recursos de la AIF15.

**Gráfico 8: Desempeño de los proyectos según las evaluaciones del IEG<sup>27</sup>**

[left column, vertical form]

Porcentaje con resultado satisfactorio

[below chart]

Ejercicio de salida

[bottom]

Por proyecto                      Ponderados por desembolso

Fuente: Base de datos del Banco Mundial

Nota: Los datos de 2005 son parciales (línea puntuada)

[END OF CHART]

38. **La estabilidad y la previsibilidad del financiamiento** —además de los volúmenes— también son fundamentales para diseñar programas de gasto público que se ajusten a la realidad en los países receptores de ayuda y, en ese respecto, la AIF tiene un buen desempeño en comparación con otras instituciones. Los desembolsos de la AIF son mucho menos volátiles que los ingresos fiscales nacionales y que la totalidad de los desembolsos de AOD. El Cuadro 1, *infra*, indica que la volatilidad de los desembolsos de la AIF —medida por la desviación estándar de los desembolsos— es constantemente inferior a la volatilidad de los desembolsos de otras fuentes de AOD a través de diversos períodos de tiempo.

39. **La previsibilidad del financiamiento** —gracias al aporte permanente de fondos por parte de los donantes y a los recursos internos— ha permitido que la AIF ayude a los países a abordar problemas de desarrollo que no pueden resolverse de un día para otro. Por ejemplo, el apoyo previsible y sostenido es uno de los principales factores que explican la reciente expansión del acceso a la escuela: “Sentar las bases para obtener resultados en materia de educación lleva tiempo. Gran parte de los rápidos progresos observados en los últimos cinco años guardan relación con el apoyo sostenido brindado por la AIF durante la década anterior.

<sup>27</sup> Datos extraídos del informe del Grupo de Evaluación Independiente (2006). *Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo 2006: En pos de resultados.*

Dicho apoyo se destinó a la capacitación docente, la actualización de los planes de estudio, la construcción de escuelas, la distribución de libros de texto y la mejora de la gestión educativa”<sup>28</sup>.

40. **El apoyo previsible y sostenido también es fundamental para el fortalecimiento de las instituciones, una empresa a largo plazo que requiere un enfoque plurianual del financiamiento para el desarrollo**, habida cuenta de que, a menudo, los resultados no se observan rápidamente, lo que puede inducir a caer en la tentación de concentrarse en los insumos y los efectos directos a corto plazo. Como se señaló recientemente en un documento de trabajo del *Center for Global Development*, “la impaciencia por ver resultados genera resistencia a invertir a largo plazo (y fuera de los confines de los programas y proyectos patrocinados por donantes) en la capacidad local para llevar a cabo actividades de presupuestación, gestión de personal, auditoría, contabilidad y otras funciones básicas, que son necesarias para las instituciones y las fortalecen pero no generan de inmediato resultados visibles”<sup>29</sup>.

**Cuadro 1. Volatilidad de los flujos de recursos**<sup>1/</sup>

	Desviaciones estándar		
	1980-2003	1980-1989	1990-1999
Fuentes de fondos			
Ingresos internos	3,65	3,18	2,52
Total de AOD	6,54	4,91	5,63
AOD multilateral	3,50	2,66	2,87
Asistencia de la AIF	1,16	0,75	1,07
Asistencia multilateral de otras fuentes	2,77	2,19	2,21

<sup>1/</sup> Todas las fuentes de fondos están expresadas como una relación porcentual con el PIB de los países receptores. Las desviaciones estándar de cada país se miden y luego se promedian para la muestra, en forma coherente con Bulir y Hamann, 2002 y 2006; Arellano, Bulir, Lane y Lipschitz, 2005; Prati y Tressel, 2006. La muestra consta de 53 países que actualmente reciben financiamiento de la AIF.

## B.2. Base de conocimientos y servicios de asesoría sobre políticas

41. **La base de conocimientos de la AIF —sus conocimientos técnicos especializados— goza de amplio reconocimiento por ser una de sus principales ventajas comparativas y constituye los cimientos en que se sustenta la asistencia financiera de la AIF.** Este acervo de conocimientos sobre el desarrollo, que está en constante crecimiento, se beneficia directamente del alcance mundial de la AIF (véase el punto B.4, *infra*)<sup>30</sup> y se refleja no sólo en las actividades analíticas y de investigación de la AIF, como los estudios económicos y sectoriales, sino también en el diseño y la ejecución de los proyectos. En la práctica, los conocimientos y el financiamiento se integran, a menudo, en un paquete de servicios.

<sup>28</sup> Véase *La AIF en acción*: “Educación: Una expansión sorprendente”. Marzo de 2007, p. 4.

<sup>29</sup> Birdsall, N. (2005). “Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings”. *Center for Global Development*, Documento de trabajo No. 50, p. 5, diciembre.

<sup>30</sup> “La AIF también posee conocimientos técnicos así como capacidad analítica y para el diseño de proyectos, que obtiene a través de las experiencias y el conocimiento en todo el mundo”. Banco Mundial (2003). *Strategic Framework for IDA’s Assistance to Africa: The Emerging Partnership Model*. Oficina Regional de África, junio, p. 5.

42. **Con frecuencia, el valor agregado de la AIF proviene de su capacidad para integrar el financiamiento y los conocimientos a través de programas y proyectos**<sup>31</sup>. Ello implica prestar servicios de asesoría sobre políticas basados en las enseñanzas derivadas de operaciones de inversión anteriores así como respaldar el cambio normativo e institucional con inversiones complementarias y financiamiento para políticas de desarrollo. Por ejemplo, los mecanismos para la gestión comunitaria de los servicios de abastecimiento de agua (como en el caso de Sri Lanka y la India) que tuvieron el efecto de acelerar la construcción y mejorar el mantenimiento, se basaron en la observación de las medidas que funcionaban y las que no funcionaban en proyectos anteriores de abastecimiento de agua y en proyectos de desarrollo impulsado por la comunidad.

43. **La posibilidad de combinar servicios de asesoría y financiamiento en un paquete también permite que la AIF cumpla una potente función integradora y la habilita para transferir eficazmente las experiencias de un país a otro.** El segundo proyecto de rehabilitación y mantenimiento vial (1998-2005) instrumentado por la AIF para Nicaragua es un ejemplo de la manera en que la AIF puede transferir los conocimientos mundiales a un país concreto a través de asistencia financiera. El proyecto fue diseñado para mejorar el transporte en Nicaragua mediante la rehabilitación de los caminos principales, la mejora en el mantenimiento de las carreteras y el fortalecimiento de la capacidad de planificación del Ministerio de Transporte e Infraestructura. Luego del huracán Mitch (1998), el proyecto fue rápidamente modificado para centrar la atención en un programa de reconstrucción de emergencia. Una de las principales modificaciones al diseño del proyecto fue el uso de una técnica de pavimentación muy simple pero eficaz y duradera. En virtud de este proyecto se incorporó el uso experimental de adoquines (pequeños bloques de cemento) en una técnica simple que no es costosa y requiere gran cantidad de mano de obra (a diferencia del ripio o el asfalto). Con ese fin, la AIF adaptó conocimientos mundiales a las circunstancias de un país concreto: “Si bien en Nicaragua ya se conocía la técnica de los adoquines y se la utilizaba para pavimentar las calles de pequeños centros urbanos, ningún otro donante la había utilizado en sus proyectos”<sup>32</sup>.

44. **La calidad del diálogo sobre políticas que la AIF mantiene con los países clientes está estrechamente vinculada a la pertinencia y la calidad de las actividades analíticas y los productos de conocimientos de la AIF.** Las actividades analíticas obedecen, cada vez más, a las necesidades prácticas de promover el diálogo sobre políticas a nivel de los países. En un examen reciente del programa de estudios económicos y sectoriales de la AIF se señala que “las actividades analíticas se basan, cada vez más, en cuestiones identificadas en las EAP o los DELP, y la información que generan se incorpora en el diseño de los programas, las medidas de

---

<sup>31</sup> Véase, por ejemplo, artículo editorial de Ngozi Okonjo Iweala en el *International Herald Tribune*, 25 de mayo de 2007: “En esta época, es muy fácil olvidar cuánto necesitamos al Banco Mundial. Los países en desarrollo están diversificando sus fuentes de financiamiento y ayuda; es un acto de sentido común y el Banco deberá tomar recaudos para ser competitivo. Sin embargo, las otras fuentes no disponen, generalmente, de los conocimientos y la experiencia que el Banco ofrece junto con su financiamiento. Muchas economías emergentes con acceso a los mercados de capitales siguen solicitando la asistencia del Banco debido a que su personal tiene gran experiencia para abordar problemas que rebasan las fronteras nacionales”. (Énfasis agregado).

<sup>32</sup> Véase *La AIF en acción*: “Reconstrucción de los caminos de Nicaragua afectados por el huracán”, marzo de 2007.

política y las operaciones”<sup>33</sup>. En el Recuadro 3 se utiliza el ejemplo de Armenia para demostrar que los conocimientos cumplen un papel fundamental en la relación de la AIF con los países clientes.

### Recuadro 3: Uso eficaz de los conocimientos en Armenia

En 1993, poco después de que Armenia obtuviera su independencia, la AIF preparó un memorando económico sobre el país que fue utilizado por el gobierno, el Banco y otros donantes como un documento de estrategia clave para iniciar las reformas. Desde entonces, la Asociación ha preparado unos 40 estudios analíticos, entre ellos estudios del gasto público, evaluaciones de la pobreza, evaluaciones del sector financiero, diagnósticos de los procedimientos de adquisiciones y la gestión financiera y exámenes sectoriales específicos.

“Los estudios analíticos fueron una ayuda muy importante para sustentar las decisiones de funcionarios sin experiencia que comenzaban a despertar del ‘sueño soviético’”, afirmó Vahram Nercissiantz, el principal asesor económico del Presidente de Armenia, en una entrevista que mantuvo en enero de 2007 con el grupo de estudio sobre el impacto de la AIF. “Sin esa base analítica, se podrían haber adoptado decisiones arbitrarias que hubiesen acarreado innumerables problemas a lo largo del camino”.

Las actividades analíticas de la AIF proporcionan las bases necesarias para llevar a cabo con éxito operaciones de política de desarrollo. Por ejemplo, la asistencia técnica proporcionada por el Banco fue uno de los elementos fundamentales que permitieron al gobierno establecer en la administración de aduanas un sistema moderno para el ingreso directo de las declaraciones de importación y exportación.

El análisis del desarrollo rural, realizado por la Asociación, proporcionó la base analítica para el acuerdo por valor de US\$235 millones concertado entre la Millennium Challenge Corporation de los Estados Unidos y Armenia. La AIF también brindó apoyo analítico y logístico al Banco Asiático de Desarrollo, que recientemente ha comenzado a realizar operaciones en el país.

Además de proporcionar los cimientos para la formulación de políticas y el apoyo de los donantes, las actividades analíticas de la AIF en Armenia han sido fundamentales para fortalecer la capacidad del gobierno. Por ejemplo, el Banco Central de Armenia ha utilizado las recomendaciones formuladas en la evaluación del sector financiero para fortalecer el gobierno corporativo en los bancos.

La capacitación práctica y la asistencia en el marco del programa de evaluación de la pobreza han permitido al organismo nacional de estadísticas llevar a cabo encuestas de hogares anuales y publicar anualmente una sinopsis de alta calidad sobre el aspecto social y la pobreza. Por otra parte, en cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones del país preparado por la AIF, el gobierno ha reforzado su legislación en materia de adquisiciones públicas y ha comenzado a implementar un programa de adquisiciones electrónicas (e-Procurement) para intensificar la transparencia. Estas medidas son útiles para lograr que todas las inversiones públicas y no tan sólo las de la AIF u otros donantes se utilicen eficazmente.

El Grupo de garantía de calidad llevó a cabo, en 2006, un examen de una muestra de 14 actividades analíticas realizadas en el curso de los últimos cinco años en el que señaló que éstas habían tenido un impacto notable en el proceso decisorio del gobierno y en la formación de consenso. El grupo elogió especialmente la evaluación de la pobreza y el estudio del gasto público por considerar que incluían la salud, la educación, la protección social y el desarrollo rural con un alto grado de integración. En la última encuesta de clientes, las partes interesadas consideraron que la mayor contribución de la AIF era financiera, pero también señalaron que su función como proveedora de conocimientos estaba aumentando.

**45. La AIF también se encuentra en una posición singular para prestar servicios de asesoría sobre políticas —combinados, a menudo, con asistencia financiera— con el fin de ayudar a los países a mejorar su desempeño macroeconómico y así fortalecer los nexos**

<sup>33</sup> AIF (2006a). *Economic and Sector Work (ESW) Progress Report*. Políticas de Operaciones y Servicios a los Países. Informe preparado para el examen de mitad de período de la AIF14, noviembre, p. 16.



**entre la microeconomía y la macroeconomía en el proceso de desarrollo**<sup>34</sup>. La AIF trabaja en estrecha colaboración con el FMI para lograr coherencia entre las metas de estabilidad macroeconómica a corto plazo y los objetivos de desarrollo a largo plazo y para asegurarse de que su asistencia esté anclada en un marco macroeconómico sostenible. Un ejemplo reciente de esta colaboración es la implementación del marco de sostenibilidad de la deuda para países de ingreso bajo, establecido en forma conjunta por el Banco y el Fondo. Durante el período de la decimocuarta reposición de los recursos de la AIF (AIF14), los Suplentes de la AIF acordaron que la admisibilidad para recibir donaciones de la AIF debía basarse en un riguroso análisis de la sostenibilidad de la deuda llevado a cabo utilizando la metodología del marco de sostenibilidad de la deuda<sup>35</sup>. La contribución de la Asociación para ayudar a los países a alcanzar y mantener la sostenibilidad de la deuda se analizará en un próximo informe que se preparará para las deliberaciones de la tercera reunión sobre la decimoquinta reposición de los recursos de la AIF (AIF15). Al mismo tiempo, la Asociación lleva a cabo un amplio diálogo con los países —que a menudo va unido a financiamiento en forma de apoyo presupuestario u operaciones de inversión— con la finalidad de promover coherencia entre las reformas a nivel microeconómico y macroeconómico en apoyo de reformas estructurales. Cabe señalar que el apoyo de la AIF a reformas en materia de clima para la inversión —que abarcan, entre otras cuestiones, las actividades bancarias y financieras, el comercio y el desarrollo del sector privado— también contribuye a alcanzar y mantener la estabilidad macroeconómica. Por último, la AIF respalda el fortalecimiento de los nexos entre la microeconomía y la macroeconomía a través de productos de conocimiento tales como memorandos económicos sobre los países y exámenes de la política de desarrollo (véase un análisis *infra*).

46. **Los productos de conocimiento y las actividades analíticas también aportan información para el diseño de nuevas políticas y nuevas operaciones financieras.** En este respecto, un claro ejemplo es el análisis del impacto social y de la reducción de la pobreza, en el que se evalúa el impacto potencial de las reformas económicas en diversos grupos sociales, especialmente en los grupos más pobres y vulnerables. En los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza otorgados recientemente —por ejemplo a Benin y Mozambique— se ha aprovechado la información proporcionada por estos análisis.

47. **Los informes analíticos que la AIF lleva a cabo en sus países clientes se dividen en dos categorías importantes: informes básicos<sup>36</sup>, que tienen alcance nacional y se realizan para la mayoría de los países, e informes sobre una cuestión o un sector concreto<sup>37</sup>, que se realizan únicamente en algunos países.** La cartera de actividades analíticas se decide teniendo

<sup>34</sup> Véase *La AIF en acción*: “Desempeño macroeconómico: Estabilización, recuperación y crecimiento”. Marzo de 2007.

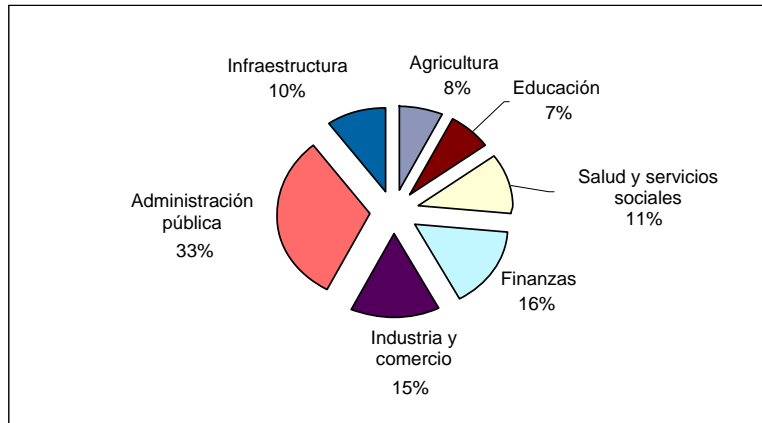
<sup>35</sup> AIF (2006b). *Debt Dynamics and Financing Terms: A Forward-Looking Approach to IDA Grant Eligibility*. Departamento de Movilización de Recursos. Informe preparado para el examen de mitad de período de la AIF14, noviembre.

<sup>36</sup> Los informes básicos incluyen: evaluaciones de la pobreza, memorandos económicos/exámenes de la política de desarrollo, estudios del gasto público, evaluaciones de la capacidad financiera de los países y diagnósticos de los procedimientos de adquisiciones de los países.

<sup>37</sup> Los informes sobre una cuestión o un sector incluyen, por ejemplo: exámenes institucionales y de la gestión pública, evaluaciones del desarrollo rural, evaluaciones sobre el género en los países, análisis ambientales a nivel nacional, evaluaciones del sector financiero, evaluaciones del clima para la inversión, estudios de diagnóstico sobre la integración del comercio y diagnósticos del marco de infraestructura de los países.

en cuenta las necesidades de cada país. Los estudios económicos y sectoriales de la AIF abarcan un amplio espectro de sectores (véase el Gráfico 9). Además, como se analiza en la Sección IV, la AIF también prepara informes regionales y documentos sobre políticas que sustentan los programas regionales.

**Gráfico 9. Estudios económicos y sectoriales de la AIF por sector, ejercicio de 2006\***



\* Incluye a los países que pueden obtener financiamiento combinado del BIRF y la AIF y no incluye a todos los estudios económicos y sectoriales que abarcan más de un país, como los estudios regionales y mundiales. A partir del ejercicio de 2005, se han dejado de clasificar como estudios económicos y sectoriales las siguientes actividades: conferencias/seminarios y consultas/diálogo con los países.

\*\* El sector de infraestructura incluye: abastecimiento de agua y saneamiento, energía y minería, información y comunicaciones, y transporte.

\*\*\* Para la mayoría de los estudios económicos y sectoriales básicos, como los memorandos económicos sobre los países, las clasificaciones sectoriales abarcan, generalmente, un gran número de sectores.

*Fuente:* Base de datos de Business Warehouse, 6 de mayo de 2007, y el Anexo D de la OP 3.10, 18 de abril de 2007, para los criterios de admisibilidad de los países.

48. **La labor analítica que abarca varios sectores es uno de los pilares fundamentales del diálogo sobre políticas que lleva a cabo la AIF en apoyo del modelo basado en los países y tiene en cuenta la naturaleza pluridimensional del proceso de desarrollo.** Los memorandos económicos sobre los países y los exámenes de la política de desarrollo son los principales productos analíticos multisectoriales del Banco: “En la mayoría de los casos, en los memorandos económicos sobre los países y los exámenes de la política de desarrollo se adoptó un enfoque multisectorial del crecimiento, al que se incorporaron las recomendaciones formuladas respecto de un amplio espectro de sectores, entre ellos el de infraestructura (que incluye transporte, energía, abastecimiento de agua y telecomunicaciones) y el de desarrollo humano, especialmente la educación”<sup>38</sup>. Los estudios del gasto público también cumplen un papel importante en el

<sup>38</sup> AIF (2006). “Economic and Sector Work (ESW) Progress Report”. Informe preparado para el examen de mitad de período de la AIF14, noviembre, p. 7, fn. 19.

fortalecimiento de la capacidad de los países para llevar a cabo programas acertados de gasto público tanto dentro de los sectores como entre ellos. El enfoque multisectorial puede aplicarse en otros estudios y no sólo en aquéllos que abarcan a toda la economía. Por ejemplo, las actividades de ordenación de los recursos hídricos constituyen un caso en el que claramente se requiere un enfoque multisectorial amplio para impulsar el programa de desarrollo del sector: “Estudios analíticos han demostrado la existencia de vínculos entre el abastecimiento de agua y casi todos los tipos de actividad económica —incluidos los sectores agrícola, manufacturero, energético y de transporte— así como las condiciones para los negocios”<sup>39</sup>. En forma similar, en los estudios analíticos recientes sobre abastecimiento de agua y saneamiento se han abordado, cada vez con más frecuencia, cuestiones sectoriales tales como la participación comunitaria, la reforma en materia de gobierno local, el fortalecimiento de la capacidad y, en términos generales, la reforma del sector público<sup>40</sup>. En la siguiente subsección se describe la perspectiva multisectorial de la AIF.

**49. Las investigaciones que lleva a cabo la AIF tienen amplia difusión y son utilizadas extensamente por un gran número de interlocutores importantes.** Una encuesta realizada a 271 autoridades normativas de alto nivel (principalmente funcionarios públicos de alta jerarquía) en 36 países en desarrollo y con economías en transición señaló que el 84% de los encuestados utilizaban los informes analíticos del Banco; entre una lista de 17 organizaciones nacionales e internacionales, los encuestados indicaron que el Banco era su principal fuente de información, y la mayoría de ellos consideró que los estudios del Banco eran “sólidos, pertinentes y objetivos desde el punto de vista técnico”<sup>41</sup>.

**50. Los productos de conocimiento y las actividades analíticas de la AIF son, efectivamente, una externalidad positiva para la comunidad internacional.** “El apoyo institucional y analítico que ofrece la AIF puede ser considerado un ‘bien público’ para otros donantes, pues al llevar a cabo estas labores la AIF también acrecienta los beneficios de las actividades de otros donantes”<sup>42</sup>. La naturaleza de bien público de los productos de conocimiento de la AIF también se pone de manifiesto a nivel regional y mundial, como se analiza en la Sección IV.

### **B.3. Perspectiva multisectorial**

**51. La capacidad de la AIF para realizar operaciones multisectoriales le permite respaldar un enfoque integrado del desarrollo.** En este enfoque se tiene en cuenta que el desarrollo es un fenómeno polifacético que debe ser abordado desde una perspectiva multidisciplinaria. En efecto, para lograr que las operaciones financiadas por la AIF tengan un fuerte impacto positivo a nivel sectorial, es preciso identificar y eliminar las limitaciones multisectoriales. En Bangladesh, por ejemplo, el apoyo de la AIF destinado a la educación secundaria femenina ha contribuido a reducir la mortalidad en la niñez en el país, mientras que la electrificación rural ha generado mejoras en los resultados de salud pues tuvo el efecto de

<sup>39</sup> Véase *La AIF en acción*: “Agua: Gestión de un recurso escaso y compartido”, p. 3, marzo de 2007.

<sup>40</sup> Véase *La AIF en acción*: “Abastecimiento de agua y saneamiento: Mejorar los servicios para los pobres”, p. 3, marzo de 2007.

<sup>41</sup> Véase, por ejemplo, Banco Mundial (2000), “The influence of World Bank research policy in the Developing World”. En: *The World Bank Research Program*, p. 101.

<sup>42</sup> Hoftijzer, M. y L. Cord (2007), *op. cit.*, p.13.

umentar los ingresos, mejorar la calidad de la atención de la salud y, a través de los medios de comunicación, permitió dar mayor difusión a la información sobre el cuidado de la salud<sup>43</sup>. En el Recuadro 4 se describe el caso de Madagascar para ilustrar la naturaleza multisectorial de la labor de la AIF.

#### **Recuadro 4. Actividades multisectoriales: El ejemplo de Madagascar**

Durante varios decenios, el bosque primario de Madagascar se extinguía a raíz de la presión de la agricultura de corte y quema, que a su vez se debía al bajo rendimiento de la agricultura, el rápido crecimiento de la población y la falta de fuentes alternativas de ingresos. La consiguiente degradación del medio ambiente de Madagascar tenía efectos negativos en otros sectores (por ejemplo, los ríos se secaban, se acumulaban sedimentos en los puertos, los aludes de lodo destruían caminos, se aceleraba la erosión del suelo).

En respuesta, la AIF viene respaldando un importante programa ambiental desde principios de los años noventa. En este contexto, una amplia coalición de donantes bilaterales y multilaterales, al igual que de ONG internacionales, entre ellas Conservación Internacional, el Fondo Mundial para la Naturaleza y la Sociedad para la Conservación de la Vida Silvestre, están colaborando con la AIF en apoyo del Plan nacional de protección ambiental de Madagascar.

Al cabo de poco tiempo, fue evidente que concentrar los esfuerzos únicamente en la protección del medio ambiente no produciría resultados sostenibles a menos que se frenara la caída del ingreso per cápita, uno de los factores que impulsaban las prácticas de corte y quema. Para reducir estas prácticas sería necesario adoptar medidas en varios frentes, entre ellas: incrementar la productividad agrícola y el uso de títulos de propiedad de la tierra, desarrollar el ecoturismo (para transformar la preservación del medio ambiente en una fuente de ingresos para la población local) y, en términos generales, crear fuentes alternativas de ingresos a través del crecimiento.

El desarrollo del ecoturismo entrañaba un amplio espectro de intervenciones. Además de realizar inversiones en los sectores de agricultura e infraestructura, el gobierno liberalizó parcialmente el transporte aéreo (permitió que aterrizaran vuelos contratados) para aumentar la competencia y reducir los costos. También decidió otorgar visas en el aeropuerto, eliminando de ese modo la limitación impuesta por el reducido número de embajadas del país en todo el mundo.

El efecto de estas medidas se acrecentó gracias al aumento de la inversión privada, que obedeció a un programa complementario de estabilización macroeconómica, liberalización de la cuenta corriente y reforma estructural. El turismo y el ecoturismo crecieron rápidamente, si bien a partir de una base inicial baja. Los datos recientes indican que la deforestación ha disminuido de un promedio del 1,95% al año para el período 1990-2000 a un promedio del 1,28% al año entre 2000 y 2005.

**52. La perspectiva multisectorial de la AIF, combinada con su capacidad para abarcar varios temas intersectoriales, le permite ofrecer apoyo a los países sobre un amplio espectro de cuestiones de desarrollo.** Mientras que los *sectores* constituyen la parte de la economía que recibe el apoyo (por ejemplo, educación, salud, finanzas, transporte), los *temas* representan los objetivos de las actividades de la AIF. El Banco respalda los siguientes temas: gestión económica; gestión del sector público; ordenamiento jurídico, desarrollo financiero y del sector privado; comercio e integración; protección social y gestión de riesgos; desarrollo social, género e inclusión (véase el Recuadro 5, donde se describe el apoyo de la AIF a las cuestiones de

<sup>43</sup> “(...) las probabilidades de morir de un niño nacido de una madre con educación secundaria son un 80% inferiores a las de un niño cuya madre no recibió educación”. Grupo de Evaluación Independiente (2006). *Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo 2006: En pos de resultados*, p. 27.

género); desarrollo humano; desarrollo urbano; desarrollo rural, y ordenación del medio ambiente y los recursos naturales.

#### Recuadro 5. Incorporación del género<sup>44</sup>

Gracias a los recursos de la AIF, muchos países han integrado las cuestiones de género en las políticas y los proyectos de desarrollo. En los ejercicios de 2004-05, en la mayoría de los créditos aprobados para países habilitados para recibir financiamiento de la AIF se incluyeron en el diseño del proyecto algunas cuestiones de género. Por ejemplo, el Proyecto de asistencia para la enseñanza secundaria femenina en Bangladesh proporcionó incentivos para retener a las niñas en la escuela y, en consecuencia, se registró un aumento de más de tres millones en la matrícula femenina, lo que permitió a Bangladesh alcanzar el ODM conexo mucho antes de la fecha fijada. Otro ejemplo digno de mención es el sector de microfinanzas en Afganistán, donde actualmente el 75% tanto de los beneficiarios como de los oficiales de crédito son mujeres.

La integración de las cuestiones de género en las estrategias de asistencia a los países (EAP), las evaluaciones de la pobreza y otros estudios económicos y sectoriales es cada vez mayor. En la EAP de Pakistán se proponen operaciones que tienen en cuenta las diferencias entre los géneros a fin de incrementar la matrícula escolar femenina y reducir la mortalidad materna, y para reducir la propagación de las infecciones por VIH en las trabajadoras del sexo; en la evaluación de la pobreza en Camboya se analizan cuestiones de género derivadas de la pobreza en el ámbito de la educación, la salud, el proceso decisorio, el trabajo doméstico y la participación en el mercado laboral, y se resalta el alto grado de violencia doméstica en el país.

El progreso en materia de género en salud y educación ha sido mayor que en agricultura, infraestructura, sector privado y finanzas. En los ejercicios de 2003-05, más del 85% de todos los proyectos de salud y educación del Banco Mundial habían incorporado el género en su diseño, en comparación con el 69% de los proyectos en los otros sectores mencionados. Esta discrepancia refleja el progreso global en los indicadores del desarrollo correspondientes a la mujer, en cuyo respecto los indicadores sociales han mejorado más rápidamente que los económicos. Mientras que la expectativa de vida media para la mujer ha aumentado entre 15 y 20 años en los países en desarrollo desde 1970, la participación femenina en la fuerza laboral formal todavía es un 37% inferior a la masculina.

En un esfuerzo por lograr una mayor integración de los problemas de género en los sectores rezagados, durante las Reuniones Anuales de septiembre de 2006, el Grupo del Banco Mundial dio a conocer un nuevo plan de acción denominado: *Igualdad de género, una estrategia económica acertada*. Este plan orientará la labor del Banco en pos de la igualdad de género durante los próximos cuatro años, previéndose que la mayor parte de sus operaciones se llevará a cabo en países habilitados para recibir financiamiento de la AIF.

**53. El enfoque multisectorial del desarrollo aplicado por la AIF también se refleja en operaciones multisectoriales.** Los conocimientos especializados de la AIF en un amplio espectro de sectores le permiten reunir conocimientos y financiamiento en operaciones multisectoriales para tratar de alcanzar, en forma simultánea, una serie de objetivos de desarrollo. Las operaciones multisectoriales abarcan desde la infraestructura hasta los sectores sociales. Por ejemplo, casi la mitad del financiamiento concedido por la AIF al sector de abastecimiento de agua y saneamiento se suministró como parte de operaciones multisectoriales destinadas al desarrollo urbano y rural así como a la protección social<sup>45</sup>. La AIF también se encuentra en una buena posición para respaldar proyectos multisectoriales de desarrollo impulsado por la comunidad, como el Programa de desarrollo de subdistritos (*kecamatan*) en Indonesia, el mayor programa de este tipo en todo el mundo. A través de este programa, la AIF ha respaldado importantes mejoras en términos de infraestructura básica, unidades de abastecimiento de agua

<sup>44</sup> Basado en *La AIF en acción: "Género: Trabajar para lograr mayor igualdad"*, marzo de 2007, *op. cit.*

<sup>45</sup> Véase *La AIF en acción: "Abastecimiento de agua y saneamiento: Mejorar los servicios para los pobres"*, p. 3, marzo de 2007.

potable, un mayor número de puestos sanitarios, y la rehabilitación de escuelas en más de 30.000 aldeas pobres en todo el país. Los proyectos multisectoriales —generalmente para el desarrollo impulsado por la comunidad— también representan casi la mitad (unos US\$475 millones) del financiamiento anual total de la AIF destinado a caminos rurales (alrededor de US\$1.000 millones). Varios estudios económicos y auditorías confirman que el costo de la infraestructura construida a través de la participación comunitaria es, en algunos casos, hasta un 50% inferior al de métodos tradicionales, y su calidad es igual o mejor. Un alto nivel de participación comunitaria no sólo aporta entusiasmo y satisfacción a la lucha contra la pobreza: también contribuye a reducir las pérdidas por concepto de corrupción y otras formas de malversación, y los pobres reciben una mayor proporción de los beneficios<sup>46</sup>.

54. **Los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza<sup>47</sup> (CALP) son el elemento central de los esfuerzos que realiza la AIF con la finalidad de proporcionar financiamiento coordinado para respaldar las estrategias de lucha contra la pobreza.** Los CALP, que se introdujeron en 2001, están destinados a países en los que el proceso presupuestario del gobierno y su capacidad en otras esferas gubernamentales inspiran un grado razonable de confianza a la AIF. En Ghana, la AIF otorgó cuatro CALP durante el período 2003-2006, por un valor total de US\$515 millones. La serie de CALP para Ghana respaldó un mecanismo de apoyo presupuestario de múltiples donantes que “se ha convertido en un importante foro de diálogo de políticas en relación con reformas estratégicas”<sup>48</sup>. En Viet Nam, el financiamiento otorgado en forma sostenida a través de cinco CALP ha permitido a la AIF cumplir un papel fundamental en la creación de una plataforma para el diálogo permanente sobre políticas entre las contrapartes gubernamentales y un número cada vez mayor de donantes. A través de la serie de CALP, la AIF prestó servicios de asesoría sobre políticas y respaldó reformas en varias esferas, entre ellas: integración del comercio, reforma financiera y de empresas estatales, infraestructura, sector social, gestión de los recursos naturales y buen gobierno<sup>49</sup>. Además de su impacto en toda la economía, los CALP proporcionan, a menudo, el apoyo que se necesita con urgencia a nivel sectorial. En el sector de agricultura, el apoyo prestado a través de los CALP —bajo el encabezamiento subsectorial “agricultura en general”— representó el 34% del financiamiento total de la AIF destinado a la agricultura durante los ejercicios de 2002-06<sup>50</sup>. En el sector de salud, estos créditos han complementado las operaciones de financiamiento para proyectos de inversión pues han contribuido a financiar los gastos ordinarios, entre ellos los relativos a los recursos humanos, que con frecuencia son el principal obstáculo para ampliar la cobertura de los servicios de salud<sup>51</sup>. Los CALP no son adecuados para todos los países; no pueden otorgarse, por ejemplo, a países cuyos sistemas de gobierno y de gestión de las finanzas públicas son débiles. Esta cuestión se analiza detalladamente en la subsección B.6 *infra*.

<sup>46</sup> Véase *La AIF en acción*: “Caminos rurales: Conectar a las personas con los mercados y los servicios”, marzo de 2007. En la nota también se señala que “hay estudios que demuestran las sinergias entre sectores y las fortalezas que se obtienen al aplicar un enfoque integrado a nivel local”. (p. 3).

<sup>47</sup> Las *operaciones* en apoyo de la lucha contra la pobreza pueden adoptar la forma de créditos y/o donaciones. Para facilitar la exposición, en el presente informe se usa el término “crédito en apoyo de la lucha contra la pobreza”, que se utiliza con más frecuencia y, según el contexto, se referirá a créditos o donaciones.

<sup>48</sup> Véase *La AIF en acción*: “Ghana: Aceleración del crecimiento para reducir la pobreza a la mitad”, p.4.

<sup>49</sup> Véase *La AIF en acción*: “Viet Nam: Bases para un crecimiento sostenido”. Marzo de 2007.

<sup>50</sup> Véase *La AIF en acción*: “La AIF en acción: Agricultura”, p. 3, marzo de 2007.

<sup>51</sup> Véase *La AIF en acción*: “Salud: Apoyar cambios sistémicos en el nuevo contexto mundial”, p. 5, marzo de 2007.

55. **De cara al futuro, sin embargo, aún queda mucho por hacer para mejorar la labor multisectorial de la AIF.** El IEG ha señalado que la asistencia del Banco podría tener un mayor impacto sectorial si se dedicara más atención a las sinergias multisectoriales y los efectos complementarios<sup>52</sup>. En el Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo de 2006 se señaló especialmente que para lograr que las operaciones financiadas por el Banco tuvieran un sólido impacto positivo a nivel sectorial era preciso identificar y eliminar los obstáculos multisectoriales.

#### **B.4. Alcance mundial combinado con presencia local**

56. **El alcance mundial de la AIF le permite extraer enseñanzas de la experiencia recogida en diversas partes del mundo y adaptarlas a países concretos.** La AIF también aprovecha las investigaciones y los amplios recursos del Grupo del Banco Mundial para transferir de un país a otro el acervo mundial de conocimientos, experiencias y conocimientos técnicos especializados, al tiempo que utiliza su presencia en los países para adaptar ese acervo a las necesidades de cada uno de ellos (véase el ejemplo de Nicaragua en la subsección B.2). De hecho, la asociación de la AIF con la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) complementa y potencia la función que cumple la Asociación en respaldo del crecimiento impulsado por el sector privado (véanse el Recuadro 2 y el Recuadro 6 sobre el proyecto de la fundición de aluminio Mozal)<sup>53</sup>. Por otra parte, los conocimientos no se transfieren únicamente *dentro* del grupo de países habilitados para recibir créditos de la AIF, sino también a todos los países miembros del Grupo del Banco. La posibilidad de contar con personal que trabaja y tiene experiencia en países que reciben financiamiento tanto de la AIF como del BIRF también facilita el intercambio de conocimientos y la adaptación de la tecnología utilizada en países cuyas experiencias de desarrollo pueden ser similares. Por ejemplo, la experiencia y los conocimientos adquiridos a través de la labor del BIRF en países de ingreso mediano también se pueden transferir y adaptar a los países de ingreso bajo (y viceversa). En última instancia, la AIF puede combinar funcionarios con experiencia y conocimientos especializados en el ámbito internacional y funcionarios con una profunda comprensión de las circunstancias locales gracias a la diversidad de la dotación de personal del Grupo del Banco.

#### **Recuadro 6. El proyecto de la fundición de aluminio Mozal**

Los esfuerzos conjuntos emprendidos por la AIF, el MIGA y la IFC contribuyeron a restablecer la estabilidad macroeconómica en Mozambique, y promovieron la inversión y el crecimiento económico tras un período difícil de conmoción civil.

La IFC y el MIGA actuaron como agentes catalizadores de financiamiento para Mozal, la mayor inversión

<sup>52</sup> Véase Grupo de Evaluación Independiente (2006). *Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo 2006: En pos de resultados*.

<sup>53</sup> Por ejemplo, la AIF, la IFC y el MIGA han colaborado recientemente en: el proyecto de energía hidroeléctrica de Bujagali (Uganda; AIF/IFC/MIGA); el primer y el segundo proyectos para apoyar iniciativas locales (Bosnia y Herzegovina; AIF/IFC); el primer y el segundo proyectos de GrameenPhone (Bangladesh; AIF/IFC); el proyecto de fundición de aluminio Mozal (Mozambique; AIF/IFC/MIGA); la Société Cottonnière du Gourma (Burkina Faso; AIF/MIGA); actividades de promoción de la inversión extranjera y las exportaciones (Armenia; AIF/MIGA); Phu My BOT Power Company Ltd. (Viet Nam; AIF/MIGA), y la West African Gas Pipeline Company (múltiples países; para Ghana, AIF/MIGA).

extranjera en toda la historia del país, que ha generado un alto grado de crecimiento económico y empleo para la economía local, así como ingresos considerables por concepto de impuestos y divisas.

El apoyo indirecto proporcionado por la AIF para la reforma de la administración pública, y el respaldo directo para mejorar la infraestructura y el suministro de energía y promover el desarrollo del sector privado, fueron fundamentales para crear un ambiente propicio para las inversiones extranjeras en un proyecto de gran magnitud. La contribución de la AIF fue especialmente importante en las siguientes esferas: i) desarrollo de infraestructura; ii) privatización del transporte; iii) mejoramiento del suministro de energía, y iv) desarrollo del sector privado.

El éxito del proyecto atrajo otros proyectos importantes al país. Además, una garantía otorgada posteriormente por el MIGA ha coadyuvado a mejorar la distribución de electricidad para la planta de Mozal y la zona circundante, y la IFC ha ayudado a la empresa a incrementar su contribución sostenible a la comunidad local a través de iniciativas orientadas a la pequeña empresa y la salud comunitaria.

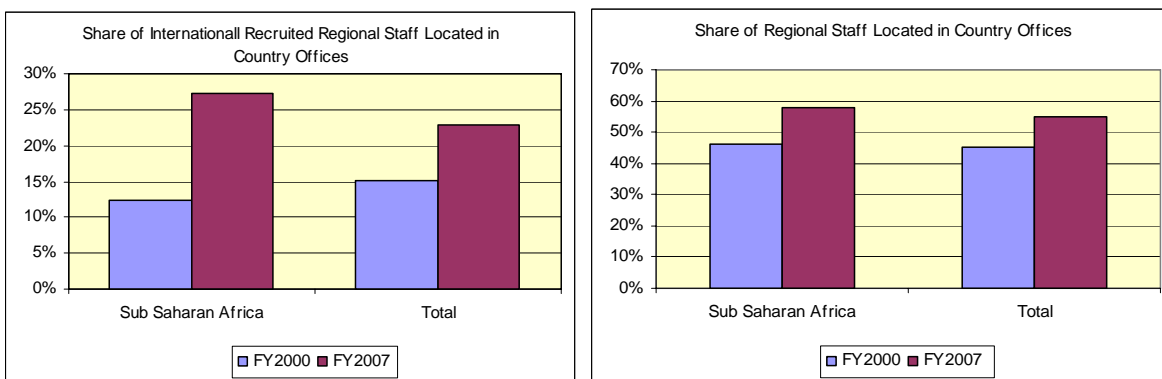
**57. Con presencia sobre el terreno en 64 de los 82 países habilitados para recibir financiamiento de la AIF, la Asociación proporciona asistencia a un número extenso y diverso de países.** Los países que reúnen los requisitos para recibir créditos de la AIF están situados en cuatro continentes y tienen, en conjunto, 2.500 millones de habitantes. El programa de descentralización del Banco ha permitido reforzar la presencia local de la AIF, facilitando así una mayor convergencia con las circunstancias locales y un mejor uso de los conocimientos locales.

**58. El Banco Mundial tiene oficinas en la mayoría de los países habilitados para recibir financiamiento de la AIF<sup>54</sup>.** Desde el año 2000, el Banco Mundial ha reforzado en forma constante y significativa su presencia sobre el terreno en todas las oficinas regionales. Mientras que el número total de funcionarios en las oficinas regionales ha disminuido un 3,8% entre el ejercicio de 2000 y el ejercicio de 2007, en el mismo período el número de funcionarios destacados en las oficinas en los países ha aumentado un 16%. Al mismo tiempo, el número de funcionarios de las oficinas regionales destacados en la sede central disminuyó un 21% entre los ejercicios de 2000 y 2007.

**59. Como resultado de la descentralización, la proporción de funcionarios de las oficinas regionales destacados en las oficinas en los países ha aumentado del 45% en el ejercicio de 2000 al 55% en el ejercicio de 2007.** Véase el Gráfico 10. En la mayoría de las oficinas regionales, entre ellas África, Asia oriental y el Pacífico, Europa oriental y Asia central y Asia meridional, más del 50% del personal está destacado en las oficinas del Banco Mundial en los países. La proporción de funcionarios contratados internacionalmente que están destacados en las oficinas en los países también registró un aumento significativo, del 15% en el ejercicio de 2000 al 23% en el ejercicio de 2007, observándose que las oficinas regionales de África, Asia oriental y el Pacífico y Asia meridional han transferido el mayor número de cargos de la sede central a las oficinas en los países. En la Oficina Regional de África, por ejemplo, nueve de los 10 directores a cargo de países están destacados actualmente en las oficinas en los países.

<sup>54</sup> Hasta abril de 2007, los países habilitados para recibir financiamiento de la AIF en los que no existe una oficina del Banco Mundial son: Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe, Somalia, Kiribati, Myanmar, Samoa, Islas Salomón, Tonga, Vanuatu, Montenegro, Dominica, Granada, Santa Lucía, San Vicente, Djibouti y Bhután.



**Gráfico 10. Personal del Banco destacado en las oficinas en los países**

[chart, left]

Proporción de funcionarios regionales contratados internacionalmente que están destacados en las oficinas en los países

África al sur del Sahara	Total
Ejercicio de 2000	Ejercicio de 2007

[chart, right]

Proporción de funcionarios regionales que están destacados en las oficinas en los países

África al sur del Sahara	Total
Ejercicio de 2000	Ejercicio de 2007

60. **Una parte importante de las medidas de descentralización emprendidas por la AIF es la de instalar el proceso decisorio más cerca de los clientes, manteniendo al mismo tiempo la firmeza de los controles fiduciarios.** Este fin se ha logrado mediante la reubicación de un mayor número de directores a cargo de países en las oficinas en los países, la transferencia a dichas oficinas del personal técnico contratado internacionalmente, la contratación de un mayor número de profesionales locales para asumir las responsabilidades de gestión de proyectos, y la adaptación de las políticas del Banco con el fin de facilitar la transferencia de las facultades decisorias de la sede central a las oficinas en los países. La proporción de directores a cargo de países destacados en las oficinas en los países ha aumentado del 53% en el ejercicio de 2000 al 61% en el ejercicio de 2007, es decir que 22 de los 36 directores estaban destacados en dichas oficinas. En la próxima fase de la descentralización se pondrá el acento de una manera más estratégica en el aprovechamiento de los diversos conocimientos que pueden aportar los asociados en la tarea del desarrollo.

### **B.5 Poder de convocatoria**

61. **El carácter multilateral de la AIF la dota del poder de convocatoria necesario para ayudar a coordinar los esfuerzos de asistencia para el desarrollo a nivel nacional.** La función de convocatoria de la AIF se ve facilitada en gran medida por su larga experiencia en

materia de desarrollo, sus programas de ayuda no condicionada y su neutralidad.<sup>55</sup> En la serie retrospectiva titulada “La AIF en acción” se describen varios casos en los que el poder de convocatoria de la AIF contribuyó a impulsar el programa de desarrollo, tanto a nivel sectorial como nacional.

**62. A nivel sectorial, el poder de convocatoria de la AIF ha contribuido a crear un enfoque común entre los donantes respecto del diseño y la ejecución de las estrategias sectoriales a nivel mundial y nacional.** En la serie retrospectiva titulada “La AIF en acción” se muestra la manera en que el poder de convocatoria de la AIF contribuyó a impulsar el programa de desarrollo en sectores como los de educación, medio ambiente, vial y gestión de los recursos hídricos. En materia de educación, el poder de convocatoria de la AIF fue instrumental para establecer la iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos<sup>56</sup> en 2002. La función de convocatoria cumplida por la AIF también ha sido fundamental para las iniciativas regionales y mundiales vinculadas con el transporte, como la Asociación Mundial para la Facilitación del Transporte y el Comercio, la Asociación Mundial de la Carretera y el Programa de transporte para África al Sur del Sahara<sup>57</sup>.

**63. El poder de convocatoria de la AIF ha servido eficazmente en etapas muy distintas de desarrollo de los países.** En Armenia, un país con ingresos *per cápita* muy superiores al límite operacional de la AIF<sup>58</sup>, “el poder de convocatoria de la AIF fue especialmente útil para crear asociaciones entre el gobierno y la comunidad de donantes, así como también para promover la participación de las comunidades locales en esta iniciativa”<sup>59</sup>. En Afganistán, un país afectado por conflictos, elegible para recibir un 100% de asistencia en forma de donaciones de la AIF y con un PIB *per cápita* de alrededor de US\$300 en 2006, el poder de convocatoria de la AIF fue instrumental para la creación del Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán en 2002. Este Fondo ejerce la supervisión fiduciaria y administrativa de las contribuciones de varios donantes en apoyo del gasto público corriente así como también de la inversión pública<sup>60</sup>.

## **B.6 Flexibilidad para adaptarse a la situación de los países**

**64. La AIF es capaz de reaccionar con flexibilidad ante las necesidades, prioridades y resultados de los países.** Como puede prestar apoyo en forma tanto de financiamiento como de servicios de asesoría en varios sectores distintos y a través de diferentes instrumentos (por ejemplo, créditos y/o donaciones para proyectos de inversión o para políticas de desarrollo), la AIF puede adaptar su apoyo a las distintas situaciones de los países, y en el marco de un apoyo previsible a largo plazo puede adaptar su respaldo al cambio de las necesidades a lo largo del

<sup>55</sup> “En su calidad de institución internacional, la AIF brinda una perspectiva la mundial y puede hacer uso de su poder de convocatoria para ejercer liderazgo”. Véase Banco Mundial (2003). *Strategic Framework for IDA’s Assistance to Africa*, op. cit., junio, pág. 5.

<sup>56</sup> Véase “La AIF en acción”: *Education: An Impressive Expansion*, pág. 5, marzo de 2007.

<sup>57</sup> Véase “La AIF en acción”: *Rural Roads: Linking People to Markets and Services*, pág. 7, marzo de 2007.

<sup>58</sup> El límite operacional de admisibilidad para acogerse a las condiciones ordinarias de la AIF en el ejercicio de 2007 es un INB per cápita de US\$1.025. El INB per cápita de Armenia a principios del ejercicio de 2007 era de US\$1.470.

<sup>59</sup> Véase “La AIF en acción”: *Small Projects Target Poorest, Most Isolated Armenians*, marzo de 2007.

<sup>60</sup> Véase “La AIF en acción”: *Afghanistan: Supporting State-Building and Development*, pág. 7, marzo de 2007.

tiempo. Asimismo, el sistema de la AIF de asignación de recursos basada en el desempeño entraña que los volúmenes de asistencia de la AIF se ajustan a las necesidades de los países (según su población y el ingreso nacional bruto *per cápita*) y a su desempeño (medido según la calificación de la AIF del desempeño de los países, o CPR, como se la conoce por su sigla en inglés).

**65. La combinación de financiamiento y servicios de asesoría varía según el país o sector de que se trate, y la situación de dicho sector o país, así como según la disponibilidad de otras fuentes de fondos.** El Recuadro 7 revela cómo difieren en varios aspectos las intervenciones de la AIF en los países en etapa de posguerra y en los países de crecimiento más rápido y buen desempeño. En India, por ejemplo, aunque la AIF es la principal fuente de AOD<sup>61</sup>, su principal función es la de un asesor confiable: “Como India cuenta con recursos financieros propios considerables, el impacto de la AIF ha sido menos financiero que intelectual. El diálogo sobre políticas y conocimientos vinculado con el financiamiento proporcionado por la AIF, el análisis influyente y la asistencia técnica no financiera en las esferas de la reforma del ingreso y el gasto, liberalización de mercado agrícola, recursos hídricos, administración pública y reglamentaciones, han sido instrumentales para introducir las prácticas óptimas a nivel internacional en India y para promover reformas de políticas bien fundadas”<sup>62</sup>. El *Plan de Acción para África*<sup>63</sup> constituye otro ejemplo de la capacidad de la AIF para brindar asistencia distinta a los diferentes tipos de países, conforme al principio general de que las asignaciones de la AIF a los países se rigen por el sistema de asignación de recursos basada en el desempeño.

**Recuadro 7: La diferente función de la AIF según la distinta situación de los países**

Inmediatamente después del conflicto de Sierra Leona, con el programa de asistencia de la AIF a países en etapa de posguerra se respaldó: i) la creación de un fondo fiduciario de varios donantes para respaldar el desarme y la desmovilización de 72.000 ex combatientes, y se capacitó a 56.000 para respaldar su integración en la sociedad; ii) la recuperación de las comunidades más afectadas por la guerra, a través de 397 programas identificados por las comunidades (ejecutados por ONG) para restaurar escuelas, instalaciones de saneamiento, mercados y dispensarios (que con el tiempo llegaron a 1 millón de personas); iii) la introducción de reformas prioritarias para reactivar la economía mientras se financiaba la importación de alimentos esenciales, petróleo y materias primas, y se trabajaba con otros asociados para aplicar un conjunto de medidas de alivio de la pobreza y de esa manera ayudar a elevar la tasa de crecimiento del -8% al +7% anual, reducir la inflación del 34% al 12%, y reducir la deuda del 194% al 132% del PIB en cinco años; iv) el restablecimiento de los sistemas básicos de gestión financiera, presupuesto y adquisiciones, con algunas mejoras en todas las calificaciones de la gestión de los asuntos públicos, y v) el retorno a la escuela de casi 1 millón más de niños.

El apoyo prestado por la AIF a Burkina Faso entre 1995 y 2005 ayudó a elevar los ingresos per cápita del país de US\$240 a US\$400 y a reducir su tasa de la pobreza de 55% a 42%. A diferencia del programa de posguerra de la AIF para Sierra Leona, el principal desafío en Burkina Faso era respaldar su transición a una economía de mercado, en un país pequeño sin litoral con un medio saheliano muy duro y pocas oportunidades. Habida cuenta del firme compromiso con un conjunto de medidas de reforma amplias e integrales y de la existencia de capacidad para aplicarlas, el componente básico del apoyo de la AIF comprendió 10 operaciones de respaldo presupuestario, incluidos seis créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza, que junto con estudios analíticos conexos sirvieron para respaldar la reestructuración del sector algodonero, un marco para las asociaciones entre los sectores público y

<sup>61</sup> Véase por ejemplo, OCDE, *Aid-at-a-Glance*, cifras correspondientes a India: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/30/1877912.gif>.

<sup>62</sup> Véase “La AIF en acción”: *India: Using IDA Effectively in a Large Country*, marzo de 2007, pág. 4.

<sup>63</sup> Banco Mundial (2007b). *Accelerating Development Outcomes in Africa: Progress and Change in the Africa Action Plan*. Discutido en la reunión del Comité para el Desarrollo celebrada el 15 de abril de 2007.

privado en materia de infraestructura y el fortalecimiento del clima para la inversión. Simultáneamente esto ha permitido prestar atención sostenida a reformas de largo plazo en la agricultura (la reestructuración del sector algodonero, la duplicación de la superficie regada y la ampliación de la producción de cultivos de estación seca de alto valor) y se brindó al mismo tiempo un instrumento para encauzar apoyo previsible de 10 donantes principales, en un marco común de seguimiento y una gestión reforzada de las finanzas públicas con el respaldo de la AIF. Ello se completó con inversiones conexas en infraestructura, desarrollo comunitario descentralizado (prestando servicios en 26 de las 45 provincias y abarcando al 40% de las 8.000 aldeas de Burkina Faso) y apoyo armonizado de los donantes para los sectores sociales (aumentando las tasas brutas de matrícula primaria del 42% en 2001 al 60% en 2006, y las tasas de terminación del 19% al 40% en el mismo período). Gracias a la disponibilidad de recursos adicionales en virtud del alivio de la deuda y los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza, la vacunación infantil y la atención prenatal ahora son gratis en Burkina Faso y la mortalidad en la niñez ha comenzado a disminuir en consecuencia, de 219 a 184 por cada 1000 nacidos vivos.

**66. La flexibilidad y adaptabilidad del enfoque de la AIF también puede observarse en el marco de la asistencia de la AIF a los Estados frágiles<sup>64</sup>.** Si bien la consolidación de la paz y el Estado suelen ser componentes comunes de las situaciones y los Estados frágiles, la AIF ha adoptado un marco de estrategia de asistencia distinta para los diferentes tipos de situaciones y Estados frágiles. En muchos casos, la AIF cumple una función en el fortalecimiento de la capacidad y rendición de cuentas del Estado. En situaciones posteriores a los conflictos, la AIF respalda el logro de los objetivos de consolidación de la paz. En el documento de la AIF15 titulado “Operational Approaches and Financing in Fragile States” se analiza minuciosamente la manera en que la AIF adapta su apoyo a los Estados frágiles.

**67. Al mismo tiempo, debido a su participación de largo plazo, la función e intervenciones de la AIF en países específicos han evolucionado con el tiempo.** Por ejemplo, la naturaleza del apoyo de la AIF ha variado considerablemente en respuesta a los desafíos y oportunidades incipientes en Mozambique. En los años anteriores a la firma del tratado de paz de 1992, la AIF se centró en sentar las bases para la transición de Mozambique de una economía socialista a una de mercado y de la ayuda humanitaria a la asistencia para el desarrollo. Desde 1992, la AIF ha prestado apoyo a Mozambique con 55 proyectos que ascienden a US\$2.300 millones y más de 30 estudios analíticos importantes. En los últimos años, la economía de Mozambique ha sido una de las de mayor crecimiento del mundo. Los ingresos *per cápita* han aumentado de US\$150 a US\$310 y el porcentaje de personas consideradas en situación de extrema pobreza ha disminuido del 75% al 54% (véase el Recuadro 8 a continuación).

**Recuadro 8. La evolución de la función de la AIF en Mozambique a lo largo del tiempo**

El apoyo de la AIF a Mozambique comenzó antes de la firma del tratado de paz de 1992. Al principio, el apoyo se centró en introducir un conjunto de medidas de financiamiento y reforma, en colaboración con el FMI, para ayudar a Mozambique en la transición de una economía socialista a una de mercado y de la ayuda humanitaria a la asistencia para el desarrollo. El primer crédito para recuperación económica comprendió apoyo para redistribuir el gasto público entre los sectores sociales y respaldar la agricultura de pequeñas explotaciones (incluso mediante inversiones en carreteras), y reformas del sector financiero destinadas a la creación de un sistema bancario de mercado (por ejemplo, mediante la separación de las funciones comerciales y de banca central del Banco de Mozambique). A ello siguieron varias operaciones en apoyo de reformas de políticas que ampliaron y profundizaron

<sup>64</sup> En el documento de la AIF15 titulado “Operational Approaches and Financing in Fragile States” se define a los Estados frágiles de la siguiente manera: “La expresión Estados frágiles se aplica a los países que encaran desafíos especialmente graves de desarrollo, como capacidad institucional deficiente, mal gobierno, inestabilidad y, con frecuencia, una situación reinante de violencia o los efectos de un conflicto pasado violento”. (pág. 5).

al programa de reforma (movilización de ingresos, gestión fiscal, desarrollo del sector privado, etc.).

En los primeros años, la AIF financió montos importantes de asistencia técnica (que se fueron eliminando gradualmente a medida que aumentaba la capacidad al incorporarse al gobierno los egresados de un novedoso programa de becas). Cabe destacar que la AIF, junto con el Departamento de Desarrollo Internacional, financió un novedoso programa de modernización de las aduanas que entrañaba la administración privada de las aduanas en forma temporaria hasta que los funcionarios públicos se capacitaran para asumir esas funciones.

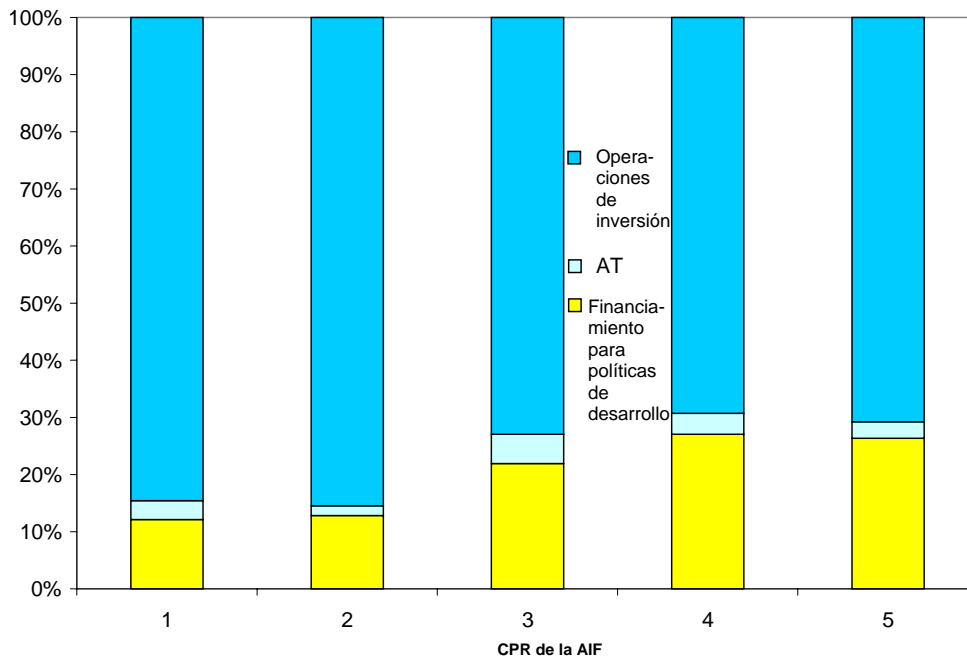
A mediados del decenio de 1990, la AIF dirigió la primera operación con enfoque en el sector vial, en coordinación con otros asociados en la tarea del desarrollo. Al principio, el programa se centró en financiar el mantenimiento de las carreteras (hasta que las necesidades de mantenimiento pudieron cubrirse plenamente con un fondo para las carreteras), el fortalecimiento institucional y la formación de ingenieros de construcción. También se formularon programas enfocados en otros sectores clave (salud, educación y agricultura) destinados a abordar las prioridades nacionales y armonizar los grandes flujos de ayuda externa. En consecuencia, la proporción de carreteras intransitables se redujo del 50% al 5% y el mantenimiento de las carreteras aumentó del 0% al 75% de la meta tenida en mira, la mortalidad en la niñez disminuyó de 235 a 152 por cada 1000 nacidos vivos, y la matrícula neta en la escuela primaria aumentó del 45% al 95%, y se escolarizó a alrededor de 2 millones más de niños. El apoyo al sector del agua brindó un mejor suministro de agua a 3,5 millones de personas (lo que representó un aumento del 20% al 32%) y saneamiento (lo que equivalió a un aumento del 36% al 43%).

Los estudios analíticos de la AIF sirvieron de base a las operaciones crediticias. Con el tiempo, el centro de atención se ha desplazado hacia la prestación de ayuda para que el gobierno pueda preparar su propio DELP y hacia la labor conjunta con un grupo de 18 donantes para prestar apoyo financiero uniforme a un programa integrado dirigido por el gobierno, incluso a través de créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza.

**68. Por último, la AIF adapta la opción de instrumentos a la situación de cada país, incluida la calidad y las tendencias de mejora de los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas.** Las pruebas disponibles revelan que la AIF ha sido bastante selectiva en el uso de operaciones en apoyo de reformas de políticas. Es más: como se señaló en un documento presentado en el examen de mitad de período de la AIF14, “las consideraciones relativas a la selectividad son aún más evidentes en el caso de los países que pueden recibir financiamiento de la AIF, en los que menos del 14% de los compromisos de la AIF en apoyo de reformas de políticas durante los ejercicios de 1998-2006 se han asumido frente al último 40% de la distribución de la Evaluación de las políticas e instituciones nacionales (EPIN)”<sup>65</sup>. Una pauta semejante puede observarse respecto de las calificaciones de la AIF del desempeño de los países (CPR). En el Gráfico 11 se presenta la participación media de los distintos tipos de instrumentos crediticios —operaciones de inversión, asistencia técnica (AT) y financiamiento para políticas de desarrollo— en el total de los compromisos de la AIF para los diferentes niveles de CPR, en el período de los ejercicios de 2002-06. El Gráfico muestra claramente que la participación del financiamiento para políticas de desarrollo en el total de compromisos aumenta con la CPR, y en promedio es del 6,7% en el espectro inferior de la CPR y del 26% en el superior.

<sup>65</sup> AIF (2006). *Development Policy Operations. A Framework to Assess Country Readiness for Making Productive Use of Development Policy Operations*. Octubre, pág. 5.

**Gráfico 11. Instrumentos de la AIF: Proporción media del total de compromisos en los ejercicios de 2002-06** <sup>1/2/3/4/</sup>



Fuente: Cálculos del personal del Banco.

Notas:

1/ La muestra comprende los 80 países que actualmente pueden recibir financiamiento de la AIF y se excluye a Kosovo y Timor-Leste, para los que no se dispone de CPR.

2/ Los países se encuentran agrupados según su CPR media (redondeada) en los ejercicios de 2002-06: el número de países por grupo de la CPR es el siguiente: 9 países en el primer grupo de la CPR; 16 en el segundo; 32 en el tercero; 20 en el cuarto; 2 en el quinto y 1 (Bhután) en el sexto.

3/ Para determinar la participación de cada instrumento en los compromisos, primero se calcula la participación específica de cada instrumento en el total de compromisos para cada país en los ejercicios de 2002-06 y después se calcula la participación media en cada grupo.

4/ El sexto grupo de la CPR no se representa gráficamente, puesto que Bhután es el único país con una calificación de 6.

## B.7 Capacidad para ser el primero en actuar

69. **Los puntos fuertes de la AIF le han permitido actuar primero para abordar los desafíos cruciales en materia de desarrollo.** En esa calidad, la AIF ha participado con los países en el tratamiento de cuestiones incipientes o en esferas en que otros no pueden actuar o no actúan. La AIF con frecuencia ha sido uno de los primeros, entre los principales asociados en la tarea del desarrollo, en actuar y prestar apoyo importante en situaciones de posguerra y crisis en que la mitigación del riesgo reviste importancia<sup>66</sup>; en cuestiones nuevas y difíciles, como el VIH/SIDA<sup>67</sup>; en dar rápida respuesta a los problemas de desarrollo a largo plazo después de

<sup>66</sup> Por ejemplo, en Sri Lanka nororiental, Afganistán y Timor-Leste. Cuando la capacidad del gobierno se ve gravemente limitada o es inexistente, es más probable que otros asociados, como el sistema de las Naciones Unidas, puedan actuar primero.

<sup>67</sup> La AIF fue uno de los primeros asociados en brindar considerable financiamiento para abordar los problemas del VIH/SIDA, especialmente en la prevención y más adelante también en el tratamiento de la enfermedad. Para más detalles, véase la Sección IV.B.

desastres naturales<sup>68</sup> (véase el Recuadro 9 sobre el caso de Pakistán), y en esferas en que es preciso crear nuevos conceptos. La AIF también ha sido la primera institución en actuar y cumplir una función catalizadora para plantear soluciones a los problemas mundiales<sup>69</sup>.

**70. La AIF también ha diseñado, puesto a prueba y aplicado innovaciones en materia de políticas que con frecuencia han sido adoptadas por otros asociados en la tarea del desarrollo.** Son ejemplos de dichas iniciativas la preparación de los DELP y el sistema de asignación de recursos basada en el desempeño, así como también el marco de sostenibilidad de la deuda (junto con el FMI). La capacidad de la AIF para actuar primero e introducir innovaciones en materia de políticas se beneficia de un proceso constante de aprendizaje, tanto de la experiencia como de evaluaciones internas y externas de los programas y proyectos de la AIF, como, por ejemplo, las evaluaciones del IEG.

**Recuadro 9: Respuesta rápida y flexible al terremoto ocurrido en 2005 en Pakistán**

Dentro de las dos semanas de producido el terremoto de octubre 2005, la AIF proporcionó un conjunto inicial de medidas de financiamiento por valor de US\$470 millones en apoyo a Pakistán. Dicho conjunto de medidas comprendió: i) la reasignación de financiamiento proveniente de créditos adecuados existentes; ii) el aporte de fondos complementarios para proyectos, y iii) la tramitación de un crédito de emergencia de desembolso rápido por valor de US\$200 millones. En un mes, junto con el Banco Asiático de Desarrollo (BAoD) y el Banco de Cooperación Internacional del Japón, la AIF proporcionó una evaluación preliminar de los daños y las necesidades que sirvió de base a la conferencia de donantes dirigida por el Gobierno de Pakistán. La AIF complementó ese esfuerzo con otro crédito de emergencia para la recuperación, por valor de US\$400 millones, con el objeto de financiar la importación de materias primas, el programa oficial de reconstrucción de viviendas y las donaciones en efectivo para las unidades familiares que habían perdido miembros de la familia y sus medios de vida. Para el mes de diciembre de 2006 se habían otorgado donaciones para la reconstrucción de viviendas a 435.000 familias y 217.000 familias habían recibido donaciones en apoyo de sus medios de vida.

Un componente fundamental de la capacidad en la AIF para reaccionar rápidamente, en estrecha colaboración con otros donantes, fue: i) su relación preexistente con varios organismos de Pakistán; ii) su sólido entendimiento de la gestión de las finanzas públicas de ese país; iii) su marcada presencia local, que permitió la existencia de un equipo perdurable; iv) su flexibilidad para distribuir recursos del presupuesto de la AIF, y v) su capacidad para aprovechar la experiencia adquirida con el tsunami en Sri Lanka —donde 100.000 familias habían recibido donaciones en efectivo para fines específicos dentro de los tres meses de ocurrido el tsunami de diciembre de 2004— y en materia de tecnología antisísmica de bajo costo en Japón.

***B.8. Plataforma para movilizar más financiamiento y aumentar las intervenciones destinadas a la reducción de la pobreza***

**71. El impacto de la asistencia de la AIF en el terreno se ve magnificado por la función cumplida por la Asociación como plataforma para movilizar financiamiento de otras**

<sup>68</sup> Su flexibilidad ha permitido a la AIF responder muy rápidamente a emergencias y desastres naturales imprevisibles gracias a la reasignación de fondos de las carteras existentes, el rápido compromiso de nuevos fondos en forma de financiamiento tanto para proyectos como para apoyo presupuestario y la utilización de la capacidad existente de ejecución para prestar dicha asistencia. Esto se ha demostrado claramente en varios países, incluida la respuesta a las inundaciones ocurridas en Bangladesh en 2004, el *tsunami* de 2004 en Asia meridional y el terremoto de 2005 en Kashmir, así como anteriores inundaciones en Mozambique y huracanes en el Caribe.

<sup>69</sup> Véase en la Sección IV.B. la discusión acerca de la función de la AIF en la respuesta a las prioridades y problemas mundiales.

**fuentes.** Como se señaló en el documento titulado *Medium-Term Strategy and Finance*, “la reputación, los conocimientos y el alcance mundial del Grupo del Banco le permiten movilizar recursos de otros donantes, así como también cumplir una función catalizadora y administrar fondos fiduciarios (...) y poner el centro de atención en los problemas más acuciantes del mundo”<sup>70</sup>. Es más, su capacidad puede observarse tanto a nivel mundial —en el establecimiento de programas mundiales— como también a nivel nacional y sectorial. Esta sección se centra en los dos últimos niveles mencionados.

**72. A nivel nacional, Viet Nam constituye otro buen ejemplo de la función que cumple la AIF en la movilización de fondos.** Viet Nam recibe aproximadamente US\$3.000 millones al año de más de 30 instituciones donantes bilaterales y multilaterales. La AIF “actúa como coordinador y, con frecuencia, catalizador de la ayuda extranjera para Viet Nam no sólo por los fondos que moviliza, sino también por sus reconocidos conocimientos técnicos especializados. Copreside las reuniones celebradas por el Grupo Consultivo con el gobierno, dirige el proceso de los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza (CALP) y promueve cada vez más los créditos e iniciativas de varios donantes”<sup>71</sup>.

**73. El impacto de la asistencia de la AIF en el sector de abastecimiento de agua y saneamiento de Senegal ilustra una vez más la función cumplida por la AIF como plataforma para la movilización de financiamiento de otras fuentes**<sup>72</sup>. Gracias a dos proyectos sucesivos, la AIF movilizó financiamiento tanto de donantes como de bancos comerciales en un esfuerzo por ampliar el acceso al suministro de agua en las ciudades de Senegal, con gran éxito: la tasa de acceso aumentó del 74% en 1996 al 98% en 2006<sup>73</sup>.

**74. Además de movilizar financiamiento, con frecuencia la AIF ha sido instrumental para promover actividades de reducción de la pobreza iniciadas a modo experimental por la Asociación u otros asociados.** El proyecto *Gemi Diriya* de Sri Lanka (“fortalecimiento de las aldeas”) ha beneficiado a 100.000 unidades familiares de los distritos más pobres gracias a inversiones locales (en actividades de abastecimiento de agua, carreteras, créditos y generación de ingresos), con un aumento de la eficiencia en función de los costos, y el fortalecimiento de las asociaciones a nivel de las aldeas mientras se establecieron al mismo tiempo sinergias con el sector privado. Se basa en las enseñanzas aprendidas durante la Iniciativa de aprendizaje y autoayuda en los poblados, un proyecto experimental de cuatro años de duración financiado por la AIF. En virtud del ya mencionado Proyecto de desarrollo de subdistritos (*kecamatan*) de Indonesia, por el que se otorgaron donaciones en bloque a los consejos locales para fines de inversión, se aumentó la escala experimental de 25 aldeas en 1997 a 34.000 aldeas en 2006, momento en que llegó a comprender a 35 millones de personas. Países como, por ejemplo, Etiopía, Afganistán, Guinea, República Kirguisa, RDP Lao y Timor-Leste adaptaron este modelo a su propia situación, en tanto en Indonesia el gobierno está ampliándolo para abarcar a toda la economía, y le agrega anualmente más de US\$1.000 millones de su propio presupuesto.

<sup>70</sup> Banco Mundial (2007), *op. cit.*, pág. 4.

<sup>71</sup> Véase “La AIF en acción”: *Vietnam: Laying the Foundation for Steady Growth*, pág. 4, marzo de 2007.

<sup>72</sup> Véase “La AIF en acción”: *Water Supply and Sanitation: Improving Services for the Poor*, pág. 4, marzo de 2007.

<sup>73</sup> *Ibid.*, pág. 4.



#### IV. LA FUNCIÓN DE LA AIF EN LA ATENCIÓN DE LAS PRIORIDADES REGIONALES Y MUNDIALES

75. **Los puntos fuertes y ventajas comparativas de la AIF le permiten cumplir una función fundamental en la atención de los desafíos transfronterizos del desarrollo.** Son ejemplos de dichos desafíos la prevención y el control del VIH/SIDA, la conservación del medio ambiente, la integración del comercio a nivel regional y global y las investigaciones y el intercambio de conocimientos. Hacer frente a estos desafíos con frecuencia requeriría una acción colectiva a nivel regional y mundial por parte de varios países y asociados en la tarea del desarrollo. Gracias a la influencia de su asistencia y diálogo sobre políticas centrados en los países, la AIF integra las prioridades regionales y globales en las estrategias para los países. Al colaborar con muchos países y agentes en el terreno, crea grupos de interesados que contribuyen a armonizar las prioridades regionales y globales con las nacionales. La función de la AIF a nivel regional se discute en la Sección IV.A, en tanto que en la Sección IV.B se reseña la función que cumple la AIF a nivel mundial.

##### A. LA FUNCIÓN DE LA AIF A NIVEL REGIONAL

76. **Los programas regionales son instrumentos fundamentales para distribuir los bienes públicos regionales y ayudar a las pequeñas economías a reforzar su posición competitiva.** La AIF ha basado su apoyo a programas regionales en tres principios específicos<sup>74</sup>: i) el logro de objetivos nacionales comunes, como la integración regional, con la que los países tal vez puedan aprovechar las economías de escala u otras eficiencias mediante la acción colectiva; ii) la administración de los recursos naturales compartidos, incluidas las cuencas hidrográficas, la protección de la biodiversidad y la mejora de la calidad del aire y el agua, y iii) el tratamiento integrado y armónico de los problemas transfronterizos, como la cooperación entre Estados vecinos para controlar la propagación de enfermedades como el paludismo y el VIH/SIDA. Un buen ejemplo es África al sur del Sahara, donde el desarrollo coordinado del transporte puede ayudar a 15 países sin litoral del continente a conectarse con mercados de los países vecinos y abrir el acceso al mar para el comercio. Análogamente, el suministro y distribución integrados a nivel regional de la energía eléctrica puede ayudar a las pequeñas economías de África a aumentar su acceso a energía confiable y de menor costo.

77. **La AIF cumple varias funciones en los programas regionales.** Primero, proporciona recursos financieros directos y asesoría técnica a países y organismos regionales para la preparación de proyectos regionales y participa en la ejecución de programas regionales en países que pueden recibir financiamiento de la AIF, en colaboración con otros asociados. Segundo, la AIF genera los conocimientos necesarios a nivel nacional y regional, tanto para apoyar el diseño y ejecución eficaces de los programas regionales como para promover las discusiones sobre políticas entre grupos de países acerca de cuestiones en las que la armonización de las políticas y la acción colectiva pueden mejorar los resultados en materia de desarrollo. Esos dos aspectos se cubren en las Secciones A.1 y A.2 siguientes. En la Sección A.3 se proporciona un resumen de las ventajas comparativas de la AIF a nivel regional.

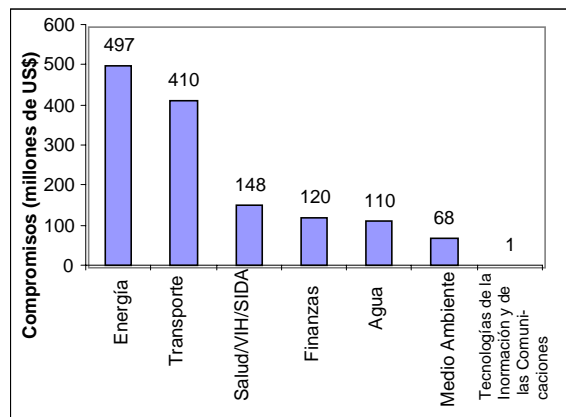
---

<sup>74</sup> Véase IEG, *The Development Potential of Regional Programs: An Evaluation of World Bank Support to Multi-country Operations*, Washington, D.C., marzo de 2006.

### A.1. *Financiamiento de proyectos regionales*

78. **El apoyo para los proyectos regionales ha cobrado cada vez más importancia en el programa de trabajo de la AIF.** Los compromisos de la AIF para proyectos regionales han aumentado considerablemente a lo largo del tiempo: se elevaron de US\$155 millones durante el período de 1995-2000 a US\$993 millones durante el período de 2001-06. Los aumentos registrados en los últimos tiempos en la función de financiamiento de la AIF se relacionan con la introducción del programa experimental regional de la AIF a partir de la decimotercera reposición de los recursos de la asociación. Esto ha permitido al Banco atender plenamente a las crecientes demandas de asistencia regional dentro de la AIF, sobre todo entre los países de África<sup>75</sup>.

**Gráfico 12. Compromisos de la AIF para proyectos regionales, por sectores (2001-06)**



Fuente: Banco Mundial, Business Warehouse.

79. **Además de aportar financiamiento propio, la AIF moviliza fondos adicionales comprometidos por otros asociados en la tarea del desarrollo.** Han sido asociados de la AIF en programas regionales los siguientes organismos: el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), la Unión Europea (UE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe y organismos bilaterales franceses, británicos, alemanes, japoneses y sudafricanos. Los niveles de cofinanciamiento son semejantes a los niveles alcanzados en los programas de la AIF para los países. Además de las asociaciones externas, la AIF también se beneficia de sólidas asociaciones y de los aspectos complementarios del Grupo del Banco. Ejemplos de ello son el Proyecto de desarrollo de los mercados de capital en África occidental, al que el MIGA ha proporcionado US\$70 millones en garantías; el Proyecto de transporte y

<sup>75</sup> Hace poco se realizó un examen integral de la experiencia recogida con el programa experimental como parte del examen de mitad de período de la AIF14, en el documento titulado “*IDA14 Mid-Term review of the IDA pilot program for regional projects*,” Washington, D.C., 2006.

facilitación del comercio de África oriental, en el que la IFC ha invertido US\$32 millones, y el Programa regional de infraestructura de las comunicaciones, en el que tanto la IFC como el MIGA están colaborando con la AIF. La naturaleza complementaria de la participación y los instrumentos del Grupo del Banco ha sido instrumental para ayudar a preparar programas complejos que han logrado la armonización de las políticas y movilizad o inversiones y cofinanciamiento del sector privado.

**80. África es el principal beneficiario del apoyo de la AIF para proyectos regionales.** Del financiamiento de la AIF para proyectos regionales durante el período de 2001-06, aproximadamente el 89% se destinó a África, alrededor del 9%, a Europa y Asia central, y el restante 2%, a América Latina y el Caribe. En el período mencionado, Asia oriental y el Pacífico, así como Asia meridional, no recibieron financiamiento alguno de la AIF para proyectos regionales<sup>76</sup>.

**81. Por sectores, la mayor parte del apoyo proporcionado por la AIF para proyectos regionales se destina a infraestructura (75%)** (Gráfico 12). Dentro de la infraestructura, el sector de la energía ha sido la principal fuente de demanda, seguido del sector de transporte. En el sector de la energía, con los proyectos regionales<sup>77</sup> se han interconectado las redes de electricidad de países vecinos para comenzar a crear redes regionales de electricidad y mercados de energía. En el transporte, los proyectos regionales<sup>78</sup> han facilitado la conectividad del transporte y creado las condiciones para un mejor comercio entre países vecinos. Los proyectos regionales de salud<sup>79</sup> se han centrado fundamentalmente en la prevención de la propagación del VIH/SIDA a través de las fronteras. Con los proyectos regionales en materia de finanzas<sup>80</sup> se han respaldado los sistemas regionales de pagos y el desarrollo de los mercados de capital. Análogamente con los proyectos regionales relativos al abastecimiento de agua, el medio ambiente y las tecnologías de la información y de las comunicaciones, se han respaldado cuestiones de desarrollo transfronterizas, como los recursos hídricos de varios usos de la cuenca del río Senegal, e inversiones en comunicaciones internacionales y conectividad.

<sup>76</sup> A los fines del financiamiento con cargo al programa experimental regional, la AIF define a los proyectos regionales como aquéllos que abarcan por lo menos a tres países, y esto en parte explica la falta de proyectos regionales viables en la región de Asia meridional, así como también en la de Asia oriental y el Pacífico. Además, los bancos regionales de desarrollo han desempeñado una función más importante en el financiamiento de proyectos regionales en Asia oriental y el Pacífico, y en América Latina y el Caribe.

<sup>77</sup> Los proyectos abarcan lo siguiente: la red de electricidad de Asia occidental, el mercado de energía eléctrica en África meridional, el gasoducto en África occidental, y la Comunidad de Energía de Europa sudoriental (Albania, Bosnia y Herzegovina, Serbia y Montenegro).

<sup>78</sup> Los proyectos son los siguientes: el de facilitación del comercio de África, que abarcaba a varios países de África meridional y oriental, y el de seguridad del transporte aéreo en África central y occidental. Los países comprendidos son: Rwanda, Burundi, Uganda, Kenya, Malawi, Tanzania y Zambia.

<sup>79</sup> Los proyectos son los siguientes: el de lucha contra el VIH/SIDA y de transporte en África occidental, el de lucha contra el VIH/SIDA en las vías de transporte entre Abidján y Lagos, el proyecto regional para acelerar el tratamiento contra el VIH/SIDA, la Red Regional Africana de Fortalecimiento de la Capacidad para la Prevención, el Cuidado y el Tratamiento del VIH/SIDA, la Iniciativa de los Grandes Lagos sobre el VIH/SIDA, el proyecto de lucha contra el SIDA en Asia central, la Alianza Pancaribeña contra el VIH/SIDA y el proyecto de lucha contra el VIH/SIDA en América Central.

<sup>80</sup> Los proyectos son los siguientes: el Proyecto regional sobre sistemas de pago del Banco Central de los Estados de África Occidental (BCEAO); el Proyecto regional sobre sistemas de pago del Banco de los Estados del África Central (BEAC), y el de desarrollo de los mercados de capital de la Unión Económica y Monetaria de África occidental.

82. **Los resultados de los programas regionales respaldados por la AIF son en general satisfactorios.** Teniendo en cuenta el examen de los programas regionales que realizó entre 1995 y 2005<sup>81</sup>, el IEG llegó a la conclusión prudentemente optimista de que la proporción de programas regionales con resultados eficaces puede asemejarse a la de los programas para los países que respalda la AIF. El IEG señaló la complejidad técnica generalmente mayor de los programas regionales y destacó la necesidad de que los compromisos de inversión se basaran en estudios analíticos cabales y en la reforma integral de políticas.

83. **La lista de proyectos regionales en tramitación de la AIF ha crecido rápidamente, lo que se debe en parte al aumento de la demanda, sobre todo de África.** El total de compromisos en el marco del programa experimental regional fue de US\$477,6 millones en el ejercicio de 2006. En el ejercicio de 2007 se estima que los compromisos para África solamente ascienden a alrededor de US\$650 millones. En adelante, se prevé que la demanda anual de financiamiento regional de África para el período de la decimoquinta reposición de los recursos de la AIF será aún mayor<sup>82</sup>. La creciente demanda no se restringe a África sino que también comprende, aunque en menor medida, a Europa y Asia oriental (por ejemplo, el comercio regional de energía regional y la gestión de los recursos hídricos correspondiente a la subregión del Gran Mekong) y los países del Caribe (por ejemplo, la iniciativa de seguro contra riesgos de catástrofe para la Comunidad del Caribe). Teniendo en cuenta esta creciente demanda, una abultada decimoquinta reposición de los recursos de la AIF contribuiría a respaldar varios proyectos regionales de infraestructura (energía, transporte y recursos hídricos), la inversión en el desarrollo de mercados financieros y de capital y la inversión en la administración de recursos naturales compartidos, incluidas las cuencas hidrográficas.

## **A.2. Apoyo de conocimientos para los programas regionales**

84. **La AIF también presta servicios regionales de análisis y asesoría.** En el período de cuatro años (de los ejercicios de 2002-05) abarcado por un reciente examen del IEG, el Banco respaldó un total de 865 actividades regionales y mundiales de análisis y asesoramiento<sup>83</sup>, de un costo total de aproximadamente US\$145 millones. Con el tiempo, las actividades han aumentado de 140 tareas y US\$16 millones en el ejercicio de 2002 a 239 tareas y US\$56 millones en el ejercicio de 2005, cuatro veces más en términos de dólares. A través de estas actividades de análisis y asesoramiento, la AIF respalda el desarrollo de conocimientos sectoriales a nivel regional y, entre otras cosas, brinda las bases intelectuales para asignar las prioridades entre los distintos proyectos regionales de inversión que compiten por los recursos.

85. **La AIF es pionera en la formulación de estrategias de integración regional ajustadas a las prioridades regionales.** Desde el año 2000, la AIF ha formulado cuatro estrategias de asistencia para la integración regional encaminadas a fijar los marcos estratégicos del apoyo

<sup>81</sup> Véase IEG, *The Development Potential of Regional Programs: An Evaluation of Banco Mundial Support to Multi-country Operations*, Washington, D.C.

<sup>82</sup> Para más detalles acerca de las necesidades previstas de financiamiento en varias hipótesis correspondientes al período de la decimoquinta reposición de los recursos de la AIF, véase el documento titulado: “The Demand for IDA15 Resources and Strategy for their Effective Use”.

<sup>83</sup> Un examen reciente del IEG acerca de las actividades regionales y mundiales de análisis y asesoramiento revela que la calidad general es buena: el 87% de las actividades de análisis y asesoramiento se calificaron como, por lo menos, moderadamente satisfactorias (IEG, “Quality of Global and Regional AAA”, noviembre de 2006).

regional de la AIF para África. En agosto de 2001 se discutió en el Directorio Ejecutivo una estrategia de asistencia para la integración regional para África occidental y, en febrero de 2003, una estrategia de asistencia para la integración regional para África central. Se prepararon análisis semejantes para África oriental y África meridional. Tanto los exámenes del IEG como de la Oficina Regional de África confirman la constante validez de las prioridades estratégicas identificadas en las estrategias de asistencia para la integración regional. Teniendo en cuenta la experiencia recogida con la aplicación de las estrategias en el marco del programa experimental regional de la AIF, la Oficina Regional de África ahora está preparando una estrategia de asistencia para la integración regional a nivel continental, que será discutida por el Directorio Ejecutivo en el ejercicio de 2008.

**86. Los estudios de diagnósticos regionales recientes y en marcha de la AIF abordan cuestiones de integración regional y comercio, infraestructura y recursos hídricos compartidos.** Los estudios realizados en el ejercicio de 2006 comprendieron un examen de la puesta en marcha de las uniones aduaneras; análisis de las brechas en la infraestructura regional (especialmente los corredores comerciales, los sistemas regionales de electricidad y los enlaces de telecomunicaciones internacionales), y tres evaluaciones regionales de la integración del sector financiero, con énfasis en el acceso a los instrumentos financieros vinculados con el comercio<sup>84</sup>. Los estudios en marcha en los ejercicios de 2007-08 comprenden, entre otros, el estudio sobre la cuenca del río Zambezi<sup>85</sup> y el estudio sobre el mercado de la energía de Asia oriental. En los estudios sobre África, las actividades analíticas importantes se realizan cada vez más en forma conjunta con otros asociados, sobre todo con el Banco Africano de Desarrollo (BAfD).

**87. Por último, la AIF también respalda a varias asociaciones regionales.** Un ejemplo es la Iniciativa para la cuenca del Nilo, donde 10 países que comparten el río Nilo se han unido para explotar y administrar en forma conjunta sus recursos compartidos para luchar contra la pobreza, catalizar el desarrollo socioeconómico y promover la paz y la estabilidad en la región. La AIF ha respaldado la Iniciativa para la cuenca del Nilo desde su creación en 1997 y ha facilitado el diálogo y la cooperación, coordinado las contribuciones de los donantes a través de un fondo fiduciario de varios donantes para la cuenca del Nilo, promovido el fortalecimiento institucional y prestado asistencia técnica y servicios de asesoría.

### **A.3. Ventaja comparativa de la AIF en los programas regionales**

**88.** La ventaja comparativa de la AIF para respaldar programas regionales se deriva de su combinación de conocimientos especializados regionales, su arraigada participación en las políticas a nivel nacional y su función de larga data de convocatoria de gobiernos y donantes. Sus ventajas comparativas específicas son las siguientes:

<sup>84</sup> Véase “East African Community (EAC) Financial Integration Report”, junio de 2006; “Southern African Development Community (SADC) Financial Integration Report,” junio de 2006; y “Economic Community of West African States (ECOWAS) Financial Market Integration Report,” junio de 2006. (P096471, P099076, P096472).

<sup>85</sup> El estudio brinda el fundamento analítico para fijar una estrategia de apoyo a largo plazo de inversiones en los 8 países ribereños de la cuenca del río Zambezi: Angola, Botswana, Malawi, Mozambique, Namibia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe.

- **Capacidad para atender a proyectos regionales y realizar estudios analíticos:** Lograr que varios países se aboquen a un objetivo común suele ser algo complejo. La AIF se encuentra en una buena posición para hacer frente a este desafío.
- **Capacidad para movilizar recursos dentro y fuera del Grupo del Banco Mundial para proyectos regionales:** La AIF puede movilizar financiamiento de otras fuentes, combinarlo con el apoyo de la IFC y el MIGA, y otorgar el financiamiento necesario para destrabar proyectos regionales de gran escala. Son ejemplos de ello el Programa regional de infraestructura de las comunicaciones, el Proyecto de transporte y facilitación del comercio de África oriental y el del gasoducto de África occidental. En cada uno de estos grandes programas, la participación de la AIF ha sido fundamental para destrabar el potencial de la inversión privada en respaldo del desarrollo de la infraestructura regional.
- **Capacidad para vincular la integración regional con las estrategias de asistencia a los países (EAP):** La amplia participación de la AIF en el diálogo sobre políticas con los países y en los estudios económicos sectoriales de respaldo brinda a la AIF ventajas importantes en lo que se refiere a la integración de las cuestiones regionales y las prioridades nacionales, así como también en cuanto a la armonización de las políticas entre grupos de países en sectores donde los enfoques regionales ofrecen oportunidades de mercados más amplios, en el vínculo entre la oferta y distribución de energía eléctrica, la lucha contra el VIH/SIDA y la administración de los recursos hídricos transfronterizos.
- **Capacidad para aumentar el apoyo a la infraestructura regional, sobre todo en África:** Los análisis del Banco revelan que si bien en muchos sectores África puede competir en fábrica, la competitividad en el puerto se ve gravemente menoscabada por las deficiencias de la infraestructura. Sigue contando con financiamiento insuficiente para una amplia gama de actividades cruciales de infraestructura regional que ayudarían a eliminar algunos obstáculos fundamentales para el desarrollo (energía, transporte, abastecimiento de agua y saneamiento). Ellas son cruciales para ayudar a África a mejorar su competitividad e impulsar un mayor crecimiento vinculado con el comercio. Estos problemas se abordan desde el punto de vista regional porque es la manera más eficaz de centrarse en la competitividad o la sostenibilidad ambiental a nivel de los países. Además de infraestructura, es esencial contar con más inversiones en la administración de los recursos naturales compartidos y las cuencas hidrográficas para que los países puedan mantener sus medios de vida, la productividad y el crecimiento<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> Los 47 países de África al sur del Sahara comparten 69 cuencas hidrográficas importantes. A nivel estrictamente nacional, ningún país puede garantizar su propia seguridad hídrica.

## **B. ATENCIÓN A LAS PRIORIDADES MUNDIALES E INVERSIÓN EN LOS BIENES PÚBLICOS MUNDIALES<sup>87</sup>**

**89. La integración económica mundial, unida a los desafíos transfronterizos incipientes del desarrollo, ha conducido a la aparición de varios programas e iniciativas mundiales.**

Estos programas suelen abordar bienes públicos mundiales como la prevención y la lucha contra el VIH/SIDA y la gripe aviar, la conservación del medio ambiente (cambio climático; agotamiento de la capa de ozono; degradación del suelo; pérdida de biodiversidad; protección de los recursos hídricos y forestales, y fomento de las investigaciones agrícolas), la integración comercial y las investigaciones y el intercambio de conocimientos.

**90. El Banco ha venido apoyando desde hace mucho las prioridades y los programas mundiales** (véase el Cuadro 2). Su primera participación en programas mundiales data desde la creación, en 1972, del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales. Desde entonces, la participación del Banco en los programas mundiales ha ido aumentando constantemente. Especialmente en el decenio de 1990 y en los primeros años del 2000 se observó un aumento sustancial del número de programas mundiales. Ellos son: el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal, la Iniciativa internacional para una vacuna contra el SIDA, la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización y el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria. En el ejercicio de 2006, el Banco participó en más de 160 programas y asociaciones mundiales<sup>88</sup>.

**91. El Grupo del Banco cumple varias funciones en los programas mundiales** (véase el Recuadro 10). Históricamente, estas múltiples funciones del Banco a nivel mundial se combinaron con la presencia de la AIF en el terreno en respaldo de la aplicación eficaz de las prioridades y los programas mundiales en los países pobres. Es más, casi todos los programas mundiales han promovido las inversiones a nivel nacional, las normas, la asistencia técnica y el fortalecimiento de la capacidad<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> Esta sección se basa en el trabajo que está realizando el Banco acerca de los bienes públicos mundiales, titulado: “Global Public Goods: A Framework for the Role of the World Bank”, Programas y asociaciones mundiales (GPP).

<sup>88</sup> El Banco también participa en alrededor de otros 58 programas y asociaciones, que son de naturaleza regional.

<sup>89</sup> Véase IEG, “Addressing the Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs”, 10 de enero de 2005.

### **Recuadro 10. La función del Grupo del Banco Mundial en los programas y asociaciones mundiales**

El Grupo del Banco en su conjunto cumple varias funciones en los programas y asociaciones mundiales, en los que la AIF ejerce influencia con sus operaciones nacionales:

**Función de convocatoria.** El Banco reúne a varias partes y agentes en respuesta a los problemas mundiales que requieren una acción colectiva. Un ejemplo es la reciente iniciativa sobre la gripe aviar. Impulsado por la posible naturaleza catastrófica de la amenaza de la gripe aviar, el Banco Mundial, en asociación con la Comisión Europea y el Gobierno de China, copatrocinó una Conferencia sobre Promesas de Contribuciones celebrada en Beijing, que generó US\$1.900 millones en respaldo de esfuerzos para prevenir la propagación de la enfermedad. Posteriormente, el Banco ayudó a establecer un programa mundial, conocido como el Programa mundial contra la gripe aviar, que encauzaría algunos de los recursos prometidos en la Conferencia celebrada en Beijing, en tanto que el Banco se encargaría de la administración del fondo para cubrir las brechas que surgieran a medida que fuera necesario.

**Función financiera.** El Banco, a través de su Fondo de Donaciones para el Desarrollo, el principal mecanismo de financiamiento en forma de donaciones para programas y asociaciones mundiales novedosos, ha aportado alrededor de US\$170 millones anuales a programas y asociaciones mundiales desde el año 1998.

**Función de puesta en marcha.** El Banco está cumpliendo una función fundamental en las prioridades y los programas mundiales, en lo que se refiere a la incorporación e integración de los programas mundiales en las estrategias de desarrollo nacionales, y a la inversión directa en el patrimonio común de la humanidad a nivel nacional.

**Función catalizadora.** El financiamiento en forma de donaciones otorgado por el Banco sirve para catalizar y movilizar considerables recursos adicionales de otros donantes. En total, las contribuciones comunes del Banco en forma de donaciones de alrededor del 15% del presupuesto total del programa ayudarían a movilizar más de US\$1.000 millones anuales de organismos internacionales, donantes bilaterales, gobiernos de países en desarrollo, ONG, fundaciones y el sector privado.

**Función fiduciaria o de depositario.** El Banco también actúa como depositario de muchos de los programas y asociaciones mundiales, incluidos el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria (FMLSTM), la iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos (IVR-EPT) y otros. Casi las dos terceras partes de los recursos anuales relacionados con los programas y asociaciones mundiales se encauzan a través de fondos fiduciarios administrados por el Banco. La función del Banco en estos fondos fiduciarios va desde la contabilidad y presentación de informes hasta la administración y supervisión, incluidas las decisiones en materia de asignación de recursos (en el caso de los fondos fiduciarios administrados por el Banco).

**92. La función cumplida por la AIF en los programas y prioridades mundiales comprende dos aspectos:** la incorporación e integración de los programas mundiales en las estrategias de desarrollo nacionales, y la inversión directa en el patrimonio común de la humanidad a nivel nacional. A lo largo del tiempo, la AIF ha cumplido estas dos funciones respecto de la protección del patrimonio ambiental, las enfermedades transmisibles, las reformas del sistema de comercio internacional, la producción y difusión de conocimientos acerca del desarrollo mundial y la promoción de la estabilidad financiera mundial, que se analizan en las Secciones B.1 a B.5 a continuación. En la Sección B.6. se presenta un resumen de las ventajas comparativas de la AIF a nivel mundial.

#### **B.1. Patrimonio ambiental**

**93. La AIF ha invertido en la protección del medio ambiente durante más de dos decenios.** La participación de la AIF en el patrimonio ambiental mundial se ha centrado en su vinculación directa con el desarrollo sostenible a nivel nacional. En las dos últimas décadas, los compromisos totales de la AIF en la órbita del medio ambiente han sido de aproximadamente US\$9.000 millones. Además, la AIF ha movilizado montos considerables de recursos a través de



fondos fiduciarios y financiamiento. Tan sólo en los últimos cinco años, los desembolsos de fondos fiduciarios vinculados con el medio ambiente superaron los US\$2.400 millones. Asimismo, la AIF ha colaborado con el FMAM en la puesta en marcha de varios proyectos ambientales, lo que demuestra la función complementaria de la AIF en los fondos verticales. Este apoyo ha ayudado a mitigar la contaminación del aire en las zonas urbanas e industriales; ha permitido el suministro más limpio y confiable de agua; ha proveído a una gestión más sostenible de la tierra; ha fortalecido las instituciones ambientales; ha abordado el cambio climático, y ha protegido la biodiversidad. Las evaluaciones internas han revelado la alta calidad de este financiamiento otorgado.

94. **En los últimos años, el cambio climático ha surgido como una cuestión importante del desarrollo.** En dos informes recientes clave, titulados *Stern Report on the Economics of Climate Change* e *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): Fourth Assessment Report*, se subraya la necesidad de medidas rápidas para desacelerar el cambio climático. Hay cada vez más pruebas de que el clima del planeta está cambiando como consecuencia de las actividades humanas, como el uso de combustibles fósiles y las prácticas de gestión de la tierra (por ejemplo, la deforestación). Se prevé que el cambio climático —el aumento de las temperaturas, el aumento del nivel del mar, el deshielo de los glaciares de las montañas, los cambios en el régimen de precipitaciones y el aumento de las condiciones meteorológicas extremas— tendrán consecuencias mundiales y nacionales importantes.

95. **Se prevé que el impacto del cambio climático será aún más grave en los países en desarrollo y que pondrá en peligro el logro de los ODM y exigirá una respuesta adecuada de la comunidad internacional que se ocupa de prestar ayuda, en especial de la AIF.** En el *IPCC Fourth Assessment* se señala que “en el curso de la próxima mitad de siglo, el cambio climático podría impedir el logro de los ODM”<sup>90</sup>. Se prevé que el cambio climático habrá de tener consecuencias enormes en todos los sectores, habida cuenta del impacto adverso previsto en materia de disponibilidad de agua, agricultura, salud, durabilidad de las principales obras de infraestructura y sostenibilidad del uso de los recursos naturales. La labor futura de la AIF en materia de cambio climático se analiza en la Sección V.

## **B.2. Enfermedades transmisibles**

96. **VIH/SIDA.** El SIDA es la principal amenaza para la situación sanitaria mundial, y un obstáculo para el desarrollo duradero, especialmente de África al sur del Sahara. Según estimaciones del Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), casi 25 millones de los 39,5 millones de personas infectadas por el VIH en todo el mundo vive en África al sur del Sahara. En 2006, alrededor de 2,9 millones de personas murieron como consecuencia de enfermedades vinculadas con el VIH en África.

97. **La AIF fue la primera fuente de financiamiento considerable para abordar el problema del VIH/SIDA**<sup>91</sup> en África al sur del Sahara, el Caribe e India, y continúa siendo la fuente de financiamiento más flexible. Desde fines del decenio de 1980, la AIF ha comprometido a más de US\$2.000 millones en apoyo de respuestas al problema del VIH y el SIDA en 67

<sup>90</sup> *Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático: Fourth Assessment Report, Summary for Policymakers*, p. 20.

<sup>91</sup> Véase: <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/IDA-HIV.pdf>.

países, y ha contribuido a aumentar la prevención, el tratamiento y la atención del VIH, con lo que se han beneficiado millones de personas, especialmente de África al sur del Sahara y Asia meridional.

98. **Gracias al Programa multinacional de lucha contra el VIH/SIDA de la AIF, y especialmente a los recursos de donación reservados en el marco de la decimotercera reposición de los recursos de la Asociación, se sentaron las bases para otras iniciativas relativas a la situación sanitaria mundial centradas en el SIDA.** Así se contribuyó a aumentar el total de recursos para abordar el problema del VIH en los países en desarrollo, de US\$300 millones en 1996 a US\$8.000 millones en 2005 (incluidos US\$2.000 millones de gasto público y privado a nivel nacional). En una evaluación independiente realizada por el IEG en 2005 se llegó a la conclusión de que “la asistencia prestada por la AIF ha inducido a los gobiernos a actuar antes o de una manera más focalizada y eficiente en función de los costos. Ha ayudado a aumentar el compromiso político, crear o fortalecer las instituciones que se ocupan del problema del SIDA, atraer la participación de ONG y fijar el orden de prioridades de las actividades”.

99. **Actualmente, con los abultados recursos de donación del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria y el Plan de emergencia del Presidente de los Estados Unidos para el alivio del SIDA, la AIF ya no es la principal institución de financiamiento de la lucha contra el SIDA, pero continúa siendo una fuente fundamental de apoyo.** Continúa fortaleciendo la capacidad nacional y subnacional de planificación, administración y seguimiento de las medidas contra el VIH y, por lo tanto, promoviendo en los países el uso eficaz de otras fuentes de financiamiento mundial. La AIF también es una valiosa fuente de financiamiento puesto que puede usarse con flexibilidad para complementar otras fuentes, prestar apoyo sostenido al fortalecimiento de los sistemas de salud, y respaldar inversiones y servicios de extensión fuera del sector de salud que son fundamentales para prevenir la transmisión del VIH, por ejemplo, en educación, transporte, generación de ingresos, iniciativas comunitarias que llegan hasta las comunidades pobres y apartadas, y los grupos marginados en los que suelen desencadenarse las epidemias de VIH.

100. **Gripe aviar.** El brote de gripe aviar ha puesto en primer plano al nuevo desafío de encarar el posible impacto de las enfermedades animales en la salud humana. Ha centrado la atención de la comunidad internacional en la necesidad de establecer a nivel nacional mejores sistemas de seguimiento de este tipo de enfermedades y de respuesta a los brotes que surjan a fin de minimizar las posibilidades de contagio generalizado de los seres humanos.

101. **Desde el surgimiento de la gripe aviar como riesgo, la AIF ha realizado inversiones —a través de proyectos— para reducir al mínimo el riesgo a nivel nacional.** A mayo de 2007, 39 países han recibido financiamiento en virtud del programa de lucha contra la gripe aviar, con un total de compromisos por valor de US\$182 millones en créditos y donaciones de la AIF<sup>92</sup>. Con estos proyectos se han financiado campañas de información y sensibilización del público, centradas en información sobre los riesgos y comunicaciones orientadas a la modificación de los comportamientos; salud animal, incluida la prevención, contención y lucha a corto y largo plazo contra los virus, y salud humana, incluido el fortalecimiento de la capacidad

<sup>92</sup> Los países son: Albania (US\$5 millones), Armenia (US\$6,25 millones), Azerbaiyán (US\$5,1 millones), Georgia (US\$7 millones), República Kirguisa (US\$4 millones), RDP Lao (US\$4 millones), Moldova (US\$8 millones), Nigeria (US\$50 millones), Tayikistán (US\$5 millones) y Viet Nam (US\$25 millones).

de coordinación, supervisión y respuesta del sector de salud pública. En general, entre el 40% y el 60% de los costos de los proyectos han consistido en medidas para abordar la salud animal y entre el 30% y el 40% de ellos se han destinado a aspectos vinculados con la salud humana<sup>93</sup>.

### **B.3. Sistema comercial internacional**

**102. La AIF ha cumplido una función importante de promoción de la liberalización del comercio a nivel mundial y del fortalecimiento de la capacidad nacional en materia de política comercial.** Se estima que los beneficios mundiales en materia de bienestar derivados de la plena liberalización del comercio de mercancías ascenderán para 2015 a US\$280.000 millones anuales, de los cuales los países en desarrollo serán beneficiarios de US\$86.000 millones<sup>94</sup>. A nivel mundial, la AIF ha promovido firmemente un régimen de comercio más liberal y no discriminatorio, y ha exhortado a la introducción de reformas comerciales. Ha colaborado con la comunidad de donantes para defender la necesidad de asignar asistencia adicional para el desarrollo a fin de fortalecer la capacidad relacionada con el comercio y ayudar a los países a adaptarse y beneficiarse de la liberalización mundial del comercio.

**103. A nivel nacional, la AIF ha redoblado sus esfuerzos por integrar más plenamente y fortalecer la política comercial y la facilitación del comercio en las estrategias nacionales de desarrollo.** La ayuda para el comercio puede respaldar reformas de políticas e inversiones en infraestructura. En África al sur del Sahara, por ejemplo, una transacción común de importación tarda 58 días (frente a 14 días en la OCDE), y cada día de demora reduce en promedio el 1% de los volúmenes de exportación<sup>95</sup>. Esto se debe fundamentalmente al mal estado de las carreteras y puertos, así como también al mal desempeño de las aduanas. Uno de los instrumentos a través de los cuales la AIF ha prestado más atención a las cuestiones comerciales es el Marco integrado de asistencia técnica en asuntos relacionados con el comercio. Éste ha sido fundamental para reducir las demoras de mercancías en los puertos y aduanas, y abordar las reformas de la política comercial. En los últimos cinco años se ha registrado un aumento considerable del financiamiento proporcionado por la AIF para proyectos vinculados con el comercio.

### **B.4. Conocimientos sobre el desarrollo**

**104. La AIF genera y difunde conocimientos mundiales acerca del desarrollo.** Lo hace tanto mediante su experiencia directa (en proyectos y programas) como a través de la preparación y difusión de datos comparados que permitirían una mejor evaluación comparativa y un mayor entendimiento del desarrollo. Ejemplos de los datos comparados y conocimientos generados y difundidos por la AIF son la medición de la pobreza y la desigualdad sobre la base de encuestas de hogares, la calidad del entorno empresarial, el costo de hacer negocios, los indicadores sobre la transparencia y la corrupción, los indicadores de restricción del comercio, el seguimiento de los flujos de recursos públicos, la difusión de datos sobre contaminación, el análisis de datos y de sostenibilidad de la deuda y otros informes periódicos, como el Informe sobre el Desarrollo Mundial y el Informe sobre seguimiento mundial. Este servicio es importante para los mercados internacionales, la comunidad del desarrollo en general y los países y ciudadanos que pueden evaluar por sí mismos sus resultados económicos en comparación con

<sup>93</sup> Los documentos del programa están disponibles en: [www.worldbank.org/avianflu](http://www.worldbank.org/avianflu).

<sup>94</sup> Véase Banco Mundial, *Global Monitoring Report 2006*, pág. 93, Washington, D.C.

<sup>95</sup> *Ibíd.*

otros países. La AIF puede prestar este servicio debido a su participación a nivel de los países, su objetividad y control de calidad y su capacidad para diseñar y aplicar métodos comparados de medición en varios países.

105. **Como ya se señaló, la capacidad de la AIF para prestar asesoramiento acertado y generar conocimientos sobre el desarrollo se beneficia de la capacidad del Grupo del Banco para desarrollar operaciones en una gama completa de países y no sólo en los países que pueden recibir financiamiento de la AIF.** En otras palabras, algunas de las enseñanzas que aplica la AIF (o que pone a disposición de otros para su aplicación) en los países que pueden recibir financiamiento de la Asociación han sido generadas gracias a la experiencia del BIRF y su diálogo con los países de ingreso mediano.

106. **Una esfera reciente de atención ha sido la migración internacional y las remesas.** En el pasado no se había investigado lo suficiente el impacto de la migración en los países de origen y destino, fundamentalmente debido a la falta de disposición de datos y a lo delicado de las cuestiones políticas. Sin embargo, la migración internacional tiene repercusiones importantes de índole económica, social y cultural. En 2004, las remesas de los trabajadores migrantes ascendieron a US\$160.000 millones, monto muy superior a la ayuda para el desarrollo, y que representa la mayor fuente de divisas para algunos países en desarrollo. Teniendo en cuenta la importancia de la migración internacional, la labor de la AIF en materia de conocimientos ha comprendido esfuerzos por mejorar los datos e indicadores; estudiar el impacto de las remesas y la migración desde el punto de vista financiero y del desarrollo, y lograr un mejor entendimiento de las políticas e instituciones que aumentarían los beneficios de la migración.

### ***B.5. Estabilidad financiera mundial***

107. **La AIF también desempeña una función importante en la promoción de la estabilidad financiera mundial a través de la supervisión y el fortalecimiento de la capacidad de los sectores financieros de los países que pueden recibir financiamiento de la AIF.** El Programa conjunto del Banco y el Fondo de Evaluación del Sector Financiero (PESF) y los informes conjuntos del Banco y el Fondo sobre la observancia de las normas y los códigos ayudan a identificar esferas de vulnerabilidad y proponer reformas. La identificación de las reformas suele complementarse con el apoyo de proyectos y programas para la ejecución que contribuirían a fortalecer la resistencia de los países a las crisis financieras.

### ***B.6. Ventaja comparativa de la AIF en lo que respecta las prioridades mundiales***

108. **La ventaja comparativa de la AIF en lo que respecta al apoyo para los programas y prioridades mundiales consiste en lo siguiente:**

- **Capacidad para vincular las cuestiones mundiales y las estrategias nacionales.** Un sólido entendimiento de las cuestiones de desarrollo sectoriales y multisectoriales a nivel nacional, así como también el acceso a una gama de instrumentos financieros, coloca a la AIF en una posición sólida para prestar asistencia a los gobiernos para incorporar los intereses mundiales en las estrategias nacionales de desarrollo. Cuando corresponde, la AIF puede vincular las cuestiones mundiales y los programas nacionales a través de estrategias para los países, actividades de análisis y

asesoramiento, financiamiento/donaciones y programas mundiales y actividades de fondos fiduciarios.

- **Capacidad para invertir en bienes públicos mundiales a nivel nacional.** La AIF también financia directamente inversiones en bienes públicos mundiales a nivel nacional, sobre todo para prevenir la propagación de enfermedades transmisibles (VIH/SIDA y gripe aviar); proteger al medio ambiente; integrar las cuestiones de capacidad y de política comercial en las estrategias nacionales de desarrollo, y generar conocimientos y datos comparados sobre el desarrollo y difundirlos en todo el mundo.
- **Capacidad para cumplir una función de liderazgo en lo que se refiere a abordar las nuevas prioridades mundiales, como el cambio climático y la energía limpia.** La AIF se encuentra en posición de asumir una función de liderazgo (en colaboración con el FMAM y otros asociados multilaterales y bilaterales) en el financiamiento de las inversiones necesarias en energía limpia para reducir las emisiones de gases que producen el efecto invernadero y contribuir a desacelerar el cambio climático, así como también ayudar a los países pobres a adaptarse al cambio climático.

## V. DESAFÍOS DE CARA AL FUTURO

109. **Como se observa en la Sección II, la tendencia hacia una mayor proliferación de los donantes, la fragmentación y “verticalización” de la ayuda y su asignación para fines específicos hace que el panorama de la ayuda resulte cada vez más complejo.** Al mismo tiempo, los flujos de la AOD han tendido a favorecer a los sectores sociales a expensas de la infraestructura, quizá debido a la falta de conexión entre prioridades mundiales y demanda de los receptores en los países.

110. **Al mismo tiempo que la asistencia para el desarrollo adquiere mayor complejidad, se presentan nuevos desafíos de alcance mundial.** En los pasados decenios, se han agravado las preocupaciones acerca de una lista cada vez más larga de problemas mundiales que requieren acción colectiva. Entre ellos se encuentran la propagación del VIH/SIDA, los brotes de enfermedades de origen animal, como la gripe aviaria, y la conservación del patrimonio ambiental mundial. Una cuestión que ha adquirido cada vez mayor relieve y urgencia es el cambio climático. Éste requiere un nuevo programa de aumento de las inversiones en energía limpia así como en adaptación al cambio climático en los países más pobres, aspectos ambos que a su vez requerirán un aumento de las inversiones en muchos sectores diferentes.

111. **Estos nuevos desafíos hacen que el apoyo de la AIF al marco basado en los países adquiera una importancia cada vez más vital. La AIF podría responder a esos desafíos intensificando los esfuerzos en las cuatro esferas prioritarias siguientes:** i) búsqueda de una mayor complementariedad con los planteamientos verticales de la prestación de ayuda; ii) garantía de un financiamiento sectorial suficiente; iii) respuesta a los desafíos mundiales, en particular al cambio climático, y iv) mayor concordancia y armonización. Estas cuatro esferas se examinan en las subsecciones A-D *infra*. En la Subsección E se consideran brevemente los actuales esfuerzos de reforma y modernización con respecto a las políticas operacionales de la AIF, que ayudarán a ésta a hacer frente con eficacia a los desafíos esbozados en la presente sección.

### A. REFORZAR LA COMPLEMENTARIEDAD CON LOS PLANTEAMIENTOS VERTICALES DE LA PRESTACIÓN DE AYUDA

112. **Se ha hecho cada vez más hincapié en la necesidad de equilibrio y complementariedad entre la ayuda vertical y horizontal.** En el pasado decenio, únicamente en el sector sanitario, se han creado más de 70 asociaciones mundiales en favor de la salud (AMS) para hacer frente a cuestiones de alcance mundial<sup>96</sup>. Las AMS constituyen ahora el modelo dominante de organización en el terreno de la salud. De la misma manera, se han creado varios fondos verticales en relación con el medio ambiente y, más recientemente, con la educación. Según una estimación a la baja, la proporción de fondos mundiales en el total de la AOD es de poco más del 3%, pero no obstante han

<sup>96</sup> Véase OMS/Banco Mundial, *High-Level Forum on the Health Millennium Development Goals: Selected Papers 2003-05*, 2006.

adquirido la magnitud suficiente para dominar los programas de inversión pública en sus respectivos sectores en varios países de ingreso bajo. Además, la proliferación del número de esos fondos —algunos de ellos con mandatos superpuestos— ha complicado los problemas de coordinación y armonización en los respectivos países.

**113. Existen pruebas recientes de que el desafío de la complementariedad y el equilibrio es el más importante en el sector de la salud.** Las AMS han conseguido atraer la necesaria atención y financiamiento hacia sus respectivas esferas de actividad. Por otro lado, han planteado también los siguientes problemas: i) incapacidad de los países receptores para absorber los recursos de las AMS; ii) insuficiente coordinación intrasectorial e intersectorial en los países; iii) necesidad de mecanismos independientes para el financiamiento, en particular cuando los sistemas nacionales son débiles, y iv) dudas sobre la sostenibilidad fiscal a mediano plazo. Si bien se plantean problemas semejantes en el contexto de los programas mundiales relacionados con la educación y el medio ambiente, parece que son menos pronunciados que en el caso de la salud. Por ejemplo, la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos (EFA/FTI por su sigla en inglés), principal iniciativa mundial orientada a la educación, fundada en 2002 con participación activa de la AIF, representa, como es ampliamente reconocido, un marco para el apoyo armonizado de los donantes al sector de la educación.

**114. Los países receptores y los organismos de ayuda deben hacer frente, por lo tanto, a nuevos desafíos para integrar mejor los fondos mundiales verticales en las estrategias y prioridades, la gestión presupuestaria y los sistemas de ejecución de los países.** En reconocimiento de esos desafíos, y en el contexto de la Declaración de París y sus actividades complementarias, el Banco y el Comité de Ayuda para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD/OCDE) copatrocinaron un seminario sobre políticas (París, 5 de diciembre de 2006) con el fin de señalar la necesidad de armonización de los programas mundiales en los países. Ello ha dado lugar a una orientación sobre buenas prácticas relacionadas con la aplicación armonizada de los programas mundiales en los respectivos países, que amplía los principios de la Declaración de París a los programas mundiales con el fin de mejorar la concordancia de los programas mundiales. Este proyecto está actualmente siendo objeto de debate.

**115. En definitiva, la eficacia y sostenibilidad a largo plazo de los planteamientos verticales dependen fundamentalmente de las políticas sectoriales y de alcance general que la AIF pueda respaldar.** La AIF puede contribuir a la integración de la ayuda horizontal y vertical estableciendo una “plataforma horizontal” a partir de la cual los fondos verticales puedan operar con eficacia. El logro a largo plazo de esos objetivos depende de la sostenibilidad fiscal, de la existencia de un entorno normativo favorable —con inclusión de medidas normativas en los sectores pertinentes— y medidas más amplias de fortalecimiento de la capacidad. La AIF puede concentrarse más en identificar y respaldar esas políticas, entre las que se incluyen las siguientes:

- **Políticas de promoción del crecimiento.** La sostenibilidad de los progresos gracias a los fondos verticales puede verse en peligro si la economía no crece. Una fuerte tasa de crecimiento facilitaría al gobierno el financiamiento de las

inversiones complementarias y aumentaría los incentivos de los hogares para sustentar directamente la demanda de programas mundiales. Por ello, el crecimiento contribuye a reforzar la sostenibilidad del financiamiento de las actividades generadas por los fondos verticales.

- **Políticas complementarias encaminadas a conseguir la sostenibilidad sectorial fiscal e institucional.** Un estudio reciente<sup>97</sup> demuestra que, además del mayor volumen de la ayuda, una combinación de políticas y reformas internas complementarias —como el aumento de la parte del presupuesto público destinado a la salud, el mayor crecimiento económico y el aumento de los ingresos— es fundamental para alcanzar la sostenibilidad fiscal.
- **Reformas complementarias de los sistemas de fijación de precios y de la reglamentación, que son necesarias para la buena marcha de algunos fondos verticales mundiales.** Así ocurre especialmente en el caso del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCI AI). En algunos países africanos, por ejemplo, hay todavía monopolios en la comercialización y distribución de semillas, de algunos cultivos y de los fertilizantes, lo que reduce los incentivos a la adopción de nuevas tecnologías por los agricultores, fenómeno agravado todavía más en muchas ocasiones por las restricciones del comercio internacional.

116. Las inversiones públicas complementarias son también imprescindibles para el éxito de los planteamientos verticales, y la AIF puede contribuir de manera decisiva al diseño y financiamiento de dichas inversiones. Por ejemplo, se ha comprobado que, en el caso de los alumnos pobres, la matrícula primaria depende mucho de la disponibilidad de programas de alimentación escolar (que influyen también mucho en los resultados escolares). Al mismo tiempo, la expansión de la educación primaria requerirá inversiones para ampliar la educación secundaria. De la misma manera, las grandes inversiones en riego y en gestión de la tierra influyen en la tasa de adopción de las nuevas tecnologías agrícolas y en los rendimientos de los programas mundiales, como el GCI AI.

117. **De cara al futuro, las EAP, las estrategias sectoriales y los estudios analíticos sobre países, como los estudios del gasto público, deberían prestar más atención a la interrelación entre los fondos verticales y el modelo basado en los países.** En particular, las nuevas estrategias nacionales o sectoriales, así como los estudios económicos y sectoriales, deberían tener en cuenta más explícitamente la necesidad de complementariedad. Las nuevas EAP deberían indicar en forma más expresa cómo se van a compaginar las cuestiones mundiales con las prioridades del país. Además, los grandes programas mundiales y fondos fiduciarios podrían incorporarse como parte integrante de las estrategias de asistencia a los países y sectores, cuando convenga. La reciente EAP de Mozambique ha mostrado progresos en esa dirección. Los estudios del gasto público deberían tener también en cuenta de forma más expresa la complementariedad o interrelación entre los fondos verticales y el modelo basado en los países, en particular habida cuenta de que las ONG y los organismos independientes se benefician

---

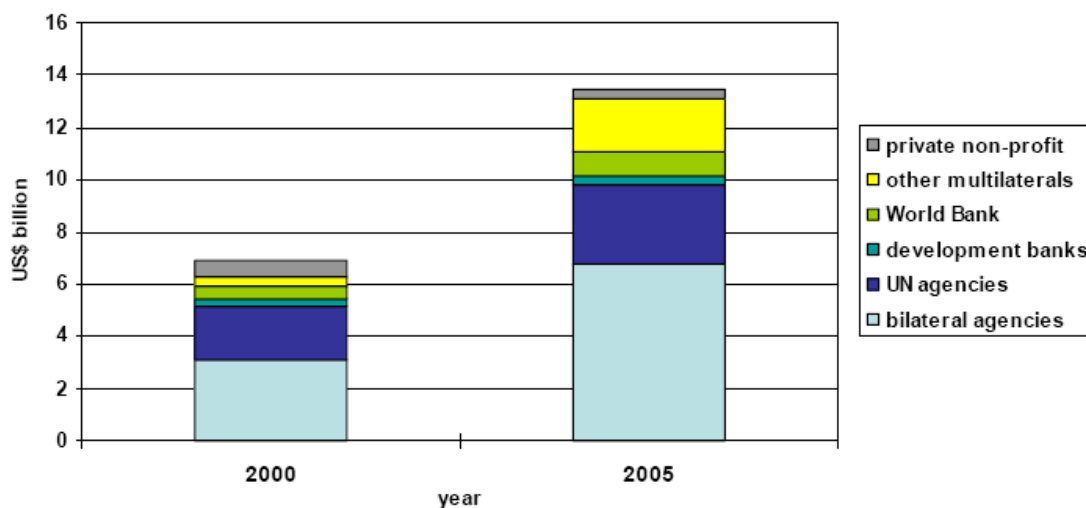
<sup>97</sup> Williams, G. (2006). “Fiscal Space and Sustainability from the Perspective of the Health Sector”, *High Level Forum on the Health Millennium Development Goals*, Organización Mundial de la Salud.



directamente de la asistencia financiera procedente de los fondos verticales. Por otro lado, no hay un planteamiento universalmente válido para resolver estas cuestiones: seguirán apareciendo soluciones diferentes de acuerdo con el país, el sector y el fondo vertical en cuestión. La estrategia del Banco para la salud, la nutrición y la población, recientemente aprobada, demuestra cómo se ha planteado el Banco la cuestión de la complementariedad en un sector en que la presencia de fondos verticales es especialmente abundante.

118. **La nueva estrategia de salud, nutrición y población (SNP) es la base para reactivar el apoyo del Banco —y la AIF— ante los cambios registrados en la arquitectura para la asistencia al desarrollo en el sector de la salud<sup>98</sup>.** La nueva estrategia de SNP parte del reconocimiento de que en el último decenio el Banco ha dejado de ser la principal fuente de financiamiento para la SNP, y otros proveedores de ayuda, como los fondos mundiales, la Fundación Bill y Melinda Gates y los donantes bilaterales, están desempeñando un papel cada vez más destacado. Así se observa claramente en el Gráfico 13 *infra*. En la nueva estrategia de SNP se observa que “gran parte de este nuevo financiamiento está asignado específicamente para combatir enfermedades prioritarias, como el VIH/SIDA, el paludismo, la tuberculosis y algunas enfermedades prevenibles mediante vacunación, y no tanto para el fortalecimiento de los sistemas de salud en los países, la salud materno-infantil, la nutrición y las prioridades demográficas”<sup>99</sup>.

**Gráfico 13: Asistencia para el desarrollo destinada al sector de la salud, desglosada por procedencia, 2000 y 2005<sup>100</sup>**



Source: C. M. Michaud 2007.

Note: “Other multilateral” includes the European Union, Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI), and Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis, and Malaria (GFATM).

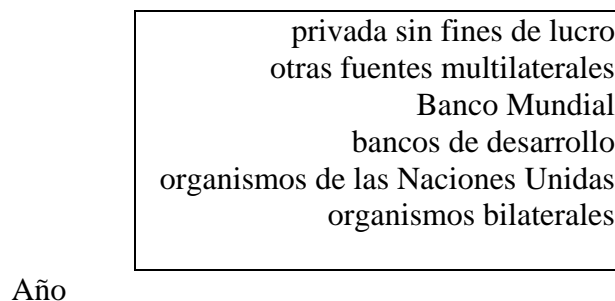
“World Bank” total includes only IDA lending.

<sup>98</sup> Banco Mundial (2007c). *Healthy Development. The World Bank Strategy for Health, Nutrition, and Population Results*. Aprobado por el Directorio el 1 de mayo de 2007.

<sup>99</sup> *Ibíd.*, pág. 11.

<sup>100</sup> Gráfico A1 del Anexo A de la Estrategia de SNP, *op. cit.*, pág. 82.

[Figure 13]  
Miles de millones de US\$



*Fuente:* C. M. Michaud 2007.

*Nota:* En “otras fuentes multilaterales” se incluyen la Unión Europea, la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI) y el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria.

En “Banco Mundial” se incluye únicamente el financiamiento de la AIF.

119. **En la estrategia de SNP se hace hincapié en la ventaja básica comparativa sectorial del Banco en lo que respecta al fortalecimiento del sistema de salud, que constituye por definición una tarea multisectorial.** En la práctica, el fortalecimiento del sistema de salud significa “poner en marcha una serie concatenada de medidas (financiamiento, marco regulador para la colaboración entre el sector público y el privado, sistema de gobierno, seguros, logística, pago de proveedores y mecanismos de incentivo, información, personal bien capacitado, infraestructura básica y suministros) para garantizar el acceso equitativo a intervenciones efectivas en el terreno de la SNP y un continuo de servicios de atención para salvar y mejorar la vida de las personas”<sup>101</sup>. El carácter multisectorial del fortalecimiento del sistema de salud puede observarse con claridad en los diversos elementos implicados en dicho planteamiento sistémico: reformas del sector público; desarrollo de mecanismos de financiamiento de la salud; fortalecimiento de los mecanismos fiduciarios, y mejora del sistema de gobierno en los países y sectores<sup>102</sup>. Por ejemplo, mediante el Proyecto de reforma del sistema de salud, la AIF está respaldando la reforma en todo el sector de la salud de Honduras, con el fin de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la atención, sobre todo para los pobres. Si bien el proyecto está todavía en curso, el acceso a la atención de salud ha aumentado, sobre todo entre las mujeres y los niños.

120. **En un contexto de crecimiento de la ayuda asignada específicamente al sector de la salud, el diálogo técnico y el diálogo sobre políticas —además del financiamiento— pasan a ser vehículos fundamentales de la contribución de la AIF para mejorar los resultados en el sector de la SNP en los países.** El diálogo sobre políticas, la asistencia técnica y el fortalecimiento de la capacidad, así como el apoyo al fortalecimiento del sistema de salud, ayudan a establecer un entorno propicio que aumenta la eficacia de los planteamientos verticales de las cuestiones de la salud.

<sup>101</sup> *Ibíd.*, pág. 14.

<sup>102</sup> *Ibíd.*, pág. 47.

## B. CONSEGUIR FINANCIAMIENTO SECTORIAL SUFICIENTE

121. **En conformidad con el modelo basado en los países, la composición sectorial de la asistencia de la AIF se decide en el contexto de las EAP. Al mismo tiempo, es importante que las decisiones sobre la composición sectorial de la asistencia en el proceso de diseño de las EAP tengan también en cuenta los flujos de la AOD —no sólo de la AIF— destinados a cada sector.** Ello reviste particular importancia habida cuenta de las tendencias recientes de la AOD sectorial y como medio de garantizar un equilibrio sectorial adecuado en los programas de asistencia para el desarrollo. En esta subsección se consideran brevemente los aspectos generales de las necesidades de financiamiento para dos agrupaciones sectoriales de gran importancia cuyas tendencias en lo referente a la AOD se han examinado en la Sección II: sectores sociales e infraestructura.

### B.1. Sectores sociales

122. **Las necesidades relacionadas con los sectores sociales en los países de la AIF continúan siendo de gran magnitud y deberán proyectarse en mayor escala para poder alcanzar los ODM, a pesar de la parte creciente de este sector en la AOD<sup>103</sup>.** Si bien la AOD global destinada a los sectores sociales ha aumentado, una parte significativa de este aumento —en particular en lo que respecta a la salud— está asociada con una mayor verticalización. Por ello, existe margen para lograr una mayor participación de la AIF en los sectores sociales y hacerlo por procedimientos que permitan, *por un lado*, suministrar volúmenes adicionales y, *por el otro*, lograr una mayor complementariedad y equilibrio.

123. **Una vez más, el sector de la salud pone de manifiesto que el logro de niveles de financiamiento suficientes continúa siendo un ingrediente fundamental del compromiso de la AIF con los clientes en este terreno.** Como se observa en la estrategia de SNP, “es importante subrayar que, aunque la parte del financiamiento del Banco en el total de la asistencia para el desarrollo destinada a la salud ha disminuido, el financiamiento del Banco, en particular a través de la *Asociación Internacional de Fomento (AIF)*, *es estratégicamente imprescindible para garantizar el tan necesario fortalecimiento del sistema de salud (que recibe poco financiamiento internacional asignado específicamente a ese fin) y resulta necesario para establecer un entorno favorable que permita un financiamiento eficaz orientado a enfermedades específicas con el fin de conseguir resultados.* Los países clientes insistieron en ello una y otra vez durante la preparación de esta nueva estrategia”<sup>104</sup>.

<sup>103</sup> Con respecto al sector de la salud, Gottret y Schieber observan lo siguiente: “Aunque la ayuda para el sector de la salud subió de US\$2.600 millones en 1990 a más de US\$10.000 millones en 2003, según las indicaciones se necesitaría una cifra entre tres y siete veces superior para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio relativos a la salud”. En Gottret, P. y G. Schieber (2006). *Health Financing Revisited*. Washington, D.C.: Banco Mundial, pág. 124.

<sup>104</sup> *Ibíd.*, pág. 15. La cursiva es del original.

124. **En contraste con lo que ocurre en el sector de la salud, el Banco es la mayor fuente mundial de financiamiento de la educación, y la AIF es la mayor fuente de financiamiento de la educación para los países de ingreso bajo.** La AIF ha canalizado más de US\$8.000 millones de asistencia para la educación a lo largo de los diez últimos años con destino a 71 países. La mayoría de esta cifra (aproximadamente US\$5.000 millones) se ha destinado a la educación primaria, habida cuenta del objetivo de desarrollo del milenio de terminación universal del ciclo de educación primaria para el 2015. La AIF es la principal fuente de financiamiento externo para la educación primaria en muchos países, incluida la India, donde la AIF suministra US\$500 millones en apoyo del programa sectorial Sarva Shiksha Abhiyan<sup>105</sup>.

125. **No obstante, a pesar de los considerables progresos, queda todavía mucho por hacer, y el sector de la educación deberá continuar contando con AOD sostenible y previsible.** Si bien el número estimado de niños en edad de enseñanza primaria no escolarizados ha descendido de 100 millones en 2000 a 77 millones en la actualidad, queda mucho todavía para conseguir el acceso universal. Sólo 25 de los 81 países que podían recibir financiamiento de la AIF en 2006 habían conseguido o iban camino de conseguir la terminación universal del ciclo de educación primaria (segundo ODM) para 2015<sup>106</sup>. Además, aun cuando la ayuda a la educación se haya ampliado de manera significativa, se necesita todavía *más y mejor ayuda*: “la ayuda no es lo bastante previsible ni flexible para que los países puedan realizar con confianza planes a mediano plazo, por ejemplo para la capacitación del personal docente; está insuficientemente coordinada, lo que hace que los costos de transacción sean elevados para el país receptor, y muchos de los países que más necesitan ayuda tienen baja capacidad de absorción”<sup>107</sup>. Se han logrado progresos en el marco de la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos (EFA/FTI), y la AIF ha desempeñado y continuará desempeñando un papel fundamental en la promoción del programa de dicha iniciativa.

## B.2. *Infraestructura*

126. **Las necesidades de financiamiento son todavía más evidentes en la infraestructura<sup>108</sup>, habida cuenta del descenso relativo de su parte en el total de la AOD de asignación sectorial,** como se examina en la Sección II. De hecho, continúa habiendo considerables problemas de acceso a los servicios de infraestructura. En el mundo en desarrollo, se estima que 1.100 millones de personas no disponen de acceso a

<sup>105</sup> Véase *La AIF en acción*: “Educación: Una expansión sorprendente”, marzo de 2007.

<sup>106</sup> *Op. cit.*

<sup>107</sup> Kagia, R. (2006). “Securing the Future Through Education: A Tide to Lift All Boats”. En Bhargava, V. (comp.). *Global Issues for Global Citizens. An Introduction to Key Development Challenges*. Washington, D.C.: Banco Mundial, pág. 196.

<sup>108</sup> La exposición sobre la infraestructura está basada en la nota de antecedentes “Role of IDA in Infrastructure”, abril de 2007, preparada por la Red de Desarrollo Sostenible del Banco Mundial. El término *infraestructura* tiene un significado general, que engloba un gran número de sectores concretos, entre ellos el transporte, la energía, el abastecimiento de agua y el saneamiento, y la información, las comunicaciones y la tecnología. La AIF interviene también activamente en la gestión de riesgos de desastres naturales.

agua potable, 1.600 millones no tienen electricidad, 2.400 millones carecen de saneamiento y más de 1.000 millones no pueden acceder a servicios telefónicos o carreteras practicables todo el año. Esta falta de acceso se debe, al menos en parte, a un enorme déficit de inversión en infraestructura. Se ha estimado que esa brecha representa más de US\$100.000 millones anuales<sup>109</sup> para inversiones en nueva infraestructura así como para el mantenimiento de la infraestructura existente en países de ingreso bajo. Actualmente, sólo está cubierta la mitad de esas necesidades.

**127. El cierre de esas brechas de acceso e inversión en el sector de la infraestructura es un paso necesario para conseguir resultados significativos en términos de desarrollo y para alcanzar los ODM.** Se ha observado que los servicios de infraestructura contribuyen a la reducción de la pobreza y al crecimiento económico de las siguientes maneras: i) la mejora de los resultados en el sector de la salud puede dar lugar a una mejora en los servicios de infraestructura; ii) el acceso a los servicios de infraestructura —en particular, electricidad, agua y transporte— puede ayudar a mejorar el nivel de instrucción; iii) los servicios de infraestructura contribuyen también a elevar la productividad de las empresas, los hogares y los servicios gubernamentales, y iv) el mayor volumen y mejor calidad de los servicios de infraestructura reducen los costos y amplían las oportunidades de mercado para las empresas, por lo que aumentan la productividad, ofrecen un entorno más favorable a las empresas y promueven el crecimiento económico.

**128. La AIF continúa siendo la principal fuente multilateral de financiamiento de la infraestructura física,** según el sistema de clasificación sectorial del CAD<sup>110</sup>. La AIF, con unos US\$3.400 millones de compromisos para infraestructura física durante 2004-2005 —20% del total para los países que pueden recibir financiamiento de la AIF—, sólo es superada por Japón en lo que se refiere al apoyo a la infraestructura física. Durante el período 2004-2005, el 58% de los compromisos para infraestructura física de la AIF se incluyeron en transporte y almacenamiento; el 36%, en energía, y el 6% en comunicaciones.

**129. No obstante, habida cuenta de las inmensas necesidades de financiamiento antes descritas, hay fuertes razones para incrementar el apoyo de la AIF a la infraestructura de cara al futuro.** La intensificación del apoyo de la AIF a la infraestructura sería fundamental para ayudar a acabar con el déficit de inversión en este sector. La selectividad continuaría siendo una consideración fundamental: “La AIF puede desempeñar un papel importante orientando una parte considerable de la asistencia a los países que están adoptando medidas concretas para aumentar la eficiencia de sus organismos sectoriales y proveedores de servicios y poner en marcha programas que

---

<sup>109</sup> Fay, M. y T. Yeppees (2003). “Investing in Infrastructure – What is Needed from 2000 to 2010?” *World Bank Policy Research Working Paper* No. 3102, julio.

<sup>110</sup> Véase AIF (2007), *op. cit.* Por infraestructura física se entiende aquí el conjunto de los tres sectores incluidos en la clasificación del CAD para la infraestructura económica: i) transporte y almacenamiento; ii) energía, y iii) comunicaciones.

lleguen realmente a los pobres desatendidos”<sup>111</sup>. El incremento del apoyo a la infraestructura no debería limitarse a la AOD —o la AIF—: la AIF continuará contribuyendo de forma decisiva ayudando a movilizar más financiamiento para infraestructura procedente de otras fuentes, con inclusión de recursos privados y recursos públicos internos. En definitiva, el diálogo sobre políticas, el fortalecimiento de la capacidad constitucional y el financiamiento en condiciones concesionarias ayudarían a “atraer” el mayor financiamiento privado posible para garantizar un crecimiento sostenible e impulsado por el sector privado en los países de la AIF.

**130. La asistencia reforzada de la AIF con destino a la infraestructura se utilizará para atender una serie de prioridades sectoriales más específicas.** En los países, las decisiones sobre la manera de transformar estas prioridades en acciones específicas continuarán formando parte del proceso de las EAP. Las principales prioridades de infraestructura de cara al futuro son las siguientes<sup>112</sup>:

- *Transporte.* Se hará especial hincapié en i) mejorar la accesibilidad del transporte para las comunidades rurales pobres; ii) eliminar los problemas físicos e institucionales del transporte que obstaculizan el comercio, y iii) reforzar el compromiso de la AIF en las cuestiones relacionadas con el transporte urbano.
- *Agua.* Entre las principales prioridades figuran las siguientes: i) mejorar el abastecimiento de agua y los servicios de saneamiento en las zonas urbanas, y ii) ampliar la asistencia para la gestión de los recursos hídricos.
- *Energía.* El compromiso de la AIF en las cuestiones relacionadas con la energía se orientará ante todo a i) promover el acceso a la energía de las empresas y hogares (véase también la Subsección C); ii) conectar las instalaciones públicas, como escuelas y dispensarios, y iii) atender las necesidades básicas de energía para cocinar y para la iluminación.
- *Información, comunicaciones y tecnología.* Se intentará ante todo ampliar el acceso, en particular a la telefonía y conexión de banda ancha. La AIF examinará también planteamientos innovadores de los marcos reguladores sectoriales y realizará inversiones como complemento de las efectuadas por el sector privado.
- *Gestión de riesgos de desastres naturales.* El planteamiento de la AIF se orientará ante todo a reducir las pérdidas asociadas a desastres y a incorporar la reducción del riesgo de peligros en los planes de desarrollo. Por otro lado, la AIF hará también frente a los desafíos asociados con el mayor riesgo de desastres naturales como consecuencia del calentamiento del planeta. Éste será el tema de la siguiente subsección.

---

<sup>111</sup> Véase la nota de antecedentes “Role of IDA in Infrastructure”, *op. cit.*, pág. 28.

<sup>112</sup> *Op. cit.*, pp. 28-30.

### C. RESPONDER AL DESAFÍO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

131. **La respuesta de la AIF al desafío del cambio climático se ha formulado en el contexto del Marco de Inversiones en Energía Limpia<sup>113</sup> del Banco. Los principales elementos de la respuesta que se propone en el Marco son los siguientes:**

- *Mejorar el acceso a la energía.* Se prevé que la AIF contribuirá de manera importante a financiar las inversiones en los países necesarios para ampliar el acceso a la energía. El acceso a la energía limpia es sólo uno de los componentes principales del Plan de Acción para África. En relación con estos esfuerzos, y en estrecha vinculación con la estrategia de infraestructura más amplia, “la AIF se esforzará por movilizar financiamiento para planteamientos sectoriales de la energía, en particular un aumento del financiamiento de los donantes y del sector privado mediante consorcios sectoriales en países piloto para el ejercicio de 2010”<sup>114</sup>. La AIF colaborará estrechamente con otras partes del grupo del Banco Mundial para hacer frente a esos desafíos.
- *Apoyar la transición hacia una trayectoria de desarrollo con baja intensidad de carbono.* El Marco de inversiones en energía limpia tratada respalda la transición hacia una economía con baja concentración de carbono mediante la multiplicación del financiamiento y de las actividades relacionadas con los conocimientos. El plan de acción del Marco comprende medidas destinadas a i) impulsar la elaboración y aplicación de estrategias sectoriales centradas en la eficiencia energética, la energía renovable y el transporte, y ii) aplicar proyectos con baja intensidad de carbono financiados por la AIF que contribuyan al crecimiento y a la lucha contra la pobreza, al mismo tiempo que se reducen las emisiones de gases de efecto invernadero y la contaminación local. El financiamiento de la AIF puede movilizar otras fuentes importantes de financiamiento como la CFI, el FMAM, el mercado del carbono<sup>115</sup> y otras que puedan aparecer como consecuencia de las actuales deliberaciones sobre el cambio climático.
- *Respaldar la adaptación al cambio climático.* El cambio climático tendrá repercusiones en la disponibilidad de agua, la agricultura, la salud, la durabilidad

<sup>113</sup> En septiembre de 2005, el Comité para el Desarrollo pidió al Banco Mundial que preparara un *Marco de inversiones en energía limpia y desarrollo*, que se dio a conocer en julio de 2005. Luego, en abril de 2006, el Banco presentó “*Energía limpia y desarrollo: Hacia la creación de un marco de inversiones*”, en el que se esbozan los elementos clave del marco. En septiembre de 2006, el Banco presentó al Comité para el Desarrollo un informe de situación en un documento titulado “*Un marco de inversiones en energía limpia y desarrollo: Informe de situación*”. En marzo de 2007, el Banco preparó un plan de acción, titulado “*Marco de inversiones en energía limpia para el desarrollo: Plan de acción del Grupo del Banco Mundial*”, que fue examinado por el Directorio Ejecutivo.

<sup>114</sup> Véase la nota de antecedentes “Role of IDA in Infrastructure”, op. cit., pág. 31.

<sup>115</sup> Véase nota de *La AIF en acción* “Environment: Managing Resources for Sustainable Development”, marzo de 2007, pág. 6: “La expresión ‘financiamiento del carbono’ se aplica en general a los recursos asignados a un proyecto para la adquisición de unidades de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero”. El Banco estableció dos fondos del carbono, el Fondo del Biocarbono y el Fondo del Carbono para el Desarrollo Comunitario.

de las grandes obras de infraestructura y el uso sostenible de los recursos naturales. En Asia meridional, por ejemplo, se prevé que el calentamiento atmosférico provocará inundaciones y la subida del nivel del mar, lo que podría tener un fuerte impacto en Bangladesh y Maldivas. Además, los cursos de agua del Himalaya podrían verse perturbados. En África al sur del Sahara, según las proyecciones, la variabilidad de las precipitaciones aumentará, lo que provocará más sequías e inundaciones. Los efectos repercutirán sobre todo en la elevada proporción de comunidades rurales así como en la infraestructura y los servicios de las ciudades en rápido crecimiento.

**132. Como consecuencia de estos desafíos, la AIF deberá reforzar su capacidad de responder al cambio climático.** Si bien la AIF continuará actuando en el marco de su modelo institucional impulsado por los países, su planteamiento a largo plazo para la asistencia a los países, la selección de proyectos y las decisiones sobre el diseño se verán afectados por las nuevas circunstancias climáticas propias de cada país.

**133. El ajuste de la AIF al desafío del cambio climático tendrá también repercusiones financieras.** En la actualidad, la AIF utiliza su apoyo como instrumento de movilización en favor de la energía limpia a través del FMAM y los fondos del carbono. Dadas las enormes necesidades de inversión, el financiamiento requerido para proyectar en mayor escala las actividades de mitigación y adaptación deberá integrarse en los programas de los países y sectores. La AIF se encuentra en situación adecuada para promover este objetivo. Su financiamiento le permitirá ofrecer un programa transformado de mitigación y adaptación y movilizar recursos como los del FMAM, el Mercado del carbono y otros que puedan surgir. Con este planteamiento, la AIF podría ofrecer el financiamiento básico para soluciones relacionadas con la energía y la adaptación y hacerlo en una escala que pueda representar una verdadera diferencia, al mismo tiempo que ofrece ventajas financieras adicionales para atraer al sector privado y acelerar la transferencia de tecnología. A corto plazo, los recursos del FMAM para la adaptación — que representan un compromiso de aproximadamente US\$110 millones de un total de US\$230 millones de fondos disponibles hasta la fecha<sup>116</sup>— serán de enorme importancia. A más largo plazo, el incremento de la asistencia financiera para la adaptación deberá incorporarse en el financiamiento del BIRF y en los créditos/donaciones de la AIF y fuentes semejantes de financiamiento internacional, que respaldan proyectos sectoriales convencionales, pero que se conciben y aplican teniendo en cuenta los ajustes necesarios para adaptarse al cambio climático<sup>117</sup>.

<sup>116</sup> Distribuidos de la siguiente manera: US\$50 millones de la Prioridad especial para adaptación, del principal Fondo fiduciario del FMAM; US\$60 millones del Fondo especial para el cambio climático, y alrededor de US\$120 millones del Fondo para los países menos adelantados.

<sup>117</sup> Como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) ofrece financiamiento en forma de donación para aportar los recursos financieros incrementales necesarios con el fin de utilizar la fuente de energía más limpia o para utilizar una tecnología menos contaminante, el financiamiento reforzado de la AIF trata de centrarse sobre todo, pero no exclusivamente, en el financiamiento de referencia, es decir, los costos del proyecto de energía que se habrían contraído si el país hubiera optado por una opción energética que no aportara beneficios para el medio ambiente mundial. El financiamiento incremental comprende los recursos necesarios para sufragar los costos adicionales contraídos al aceptar la opción menos contaminante, al mismo tiempo que se produce la misma cantidad de energía.



134. **Una reposición generosa de la AIF15, junto con otras formas de financiamiento concesionario adicional y asociaciones, constituye un requisito fundamental para el éxito del Marco de inversiones en energía limpia<sup>118</sup>.** El nivel de financiamiento disponible en la AIF15 será un determinante importante de la proyección en mayor escala de las iniciativas de energía limpia. La ampliación del programa depende también de los sectores privados tanto internacionales como nacionales, y en este sentido correspondería un papel importante a la CFI.

#### D. MAYOR CONCORDANCIA Y ARMONIZACIÓN

135. **Para responder con éxito a los desafíos del desarrollo, nuevos y antiguos, la AIF debe continuar aumentando su eficacia en los países y prestando mayor atención a los resultados.** La AIF continuará tomando la iniciativa en la aplicación de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y respaldando el fortalecimiento del sistema de gobierno en los países receptores. En esta subsección se consideran brevemente la concordancia y la armonización, que se encuentran entre los principales requisitos para la eficacia de la ayuda en los países. Pueden encontrarse exámenes más detallados sobre la armonización y la eficacia en los países en documentos que se presentarán en la tercera reunión de reposición de la AIF15.

136. **La coordinación con las estrategias nacionales de desarrollo ha sido una piedra angular del apoyo de la AIF al modelo basado en los países.** La utilización de las estrategias de lucha contra la pobreza de los países como base para las estrategias de la AIF de asistencia a los países basada en los resultados, así como el uso creciente de planteamientos programáticos y de los sistemas de los países, son elementos clave de los esfuerzos de la AIF por conseguir la coordinación de su apoyo con las estrategias nacionales. Además, el hecho de que la AIF puede servir como plataforma permite promover la coordinación de todos los interesados en el desarrollo con las necesidades y prioridades de los países de la AIF. En este contexto se incluyen las actividades de análisis y asesoramiento que ayudan a los países a formular estrategias de lucha contra la pobreza así como el apoyo a las mejoras de los sistemas de los países, en particular la gestión financiera, las adquisiciones y las salvaguardias.

137. **Un aspecto importante del programa de coordinación es el mayor uso de los sistemas de los países por los asociados en el desarrollo, cuando proceda.** La AIF está

---

De esta manera, cuando se dispone de recursos tanto de la AIF como del FMAM, el financiamiento reforzado de la AIF puede desempeñar un papel complementario, ayudando a ofrecer beneficios para el desarrollo nacional sostenible, mientras que las donaciones del FMAM financiarían los beneficios ambientales mundiales, es decir, la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero. Cuando no se dispone de los escasos recursos del FMAM, la AIF puede aportar el financiamiento tanto de referencia como incremental.

<sup>118</sup> Como se observa en el Marco de inversiones en energía limpia, “la ampliación del programa deberá contar con el sector privado tanto internacional como nacional para poder ser eficaz y sostenible, e intensificar las asociaciones entre el sector público y el privado. Se necesitará también una reposición generosa de la AIF15, junto con financiamiento concesionario adicional de los donantes”. *Ibíd.*, pág. 23.

tratando de incrementar la capacidad de los países para utilizar eficazmente la AOD reforzada, en particular los planteamientos basados en programas. En este contexto, la AIF continuará también su función de liderazgo en la ayuda a los países para consolidar sus sistemas de gestión financiera y adquisiciones y ofrecer apoyo eficaz al buen gobierno. En este ámbito se incluyen las actividades de fortalecimiento de las funciones de presupuestación, marcos de gastos, operaciones de tesorería, auditoría y adquisiciones. Como ya se ha señalado, el Banco está colaborando estrechamente con otros asociados en el desarrollo en la aplicación del Programa de gasto público y rendición de cuentas financieras, que supervisa los progresos en relación con 28 indicadores de gestión del gasto público y rendición de cuentas financieras en los países clientes.

**138. Uno de los principios rectores de la Estrategia del Banco de buen gobierno y lucha contra la corrupción (BGLC), recientemente ratificada, cuya ejecución reviste carácter prioritario para la AIF, es el de reforzar, en vez de eludir, los sistemas de los países<sup>119</sup>.** Después de un proceso muy amplio de consultas en más de 40 países, la estrategia de buen gobierno y lucha contra la corrupción fue ratificada unánimemente por el Comité para el Desarrollo en abril de 2007. Es considerada como un programa que emana del mandato del Banco de reducir la pobreza, y el desafío en el próximo período de la AIF está en colaborar con los clientes, asociados y una gran diversidad de otras partes interesadas para aplicar la estrategia. En lo que se refiere al uso de los sistemas de los países, la estrategia de BGLC señala que el Banco “puede atenerse a proyectos independientes y aislados como una manera directa de hacer frente a los riesgos fiduciarios, pero las ventajas en términos de desarrollo de utilizar los sistemas nacionales, en los casos en que las circunstancias sean adecuadas, son numerosas. Al utilizar los sistemas nacionales se pueden reducir los costos para el gobierno y para el Banco, aumentar la capacidad, intensificar el sentido de identificación del país y la sostenibilidad de los proyectos y promover la armonización”<sup>120</sup>.

**139. La AIF se ha comprometido también a aplicar una serie de medidas que le permitirán avanzar de forma significativa en el fomento de la armonización tal como se prevé en la Declaración de París.** Los datos de la encuesta de referencia de 2006 sobre la Declaración de París revelan que el desempeño de la AIF en relación con la mayoría de los indicadores es muy superior a la media. Además, se están realizando nuevos esfuerzos por alcanzar las metas establecidas para 2010, en particular cambios en los sistemas de incentivos internos del personal y en las políticas y procedimientos de la AIF.

**140. La AIF está contribuyendo notablemente a promover el programa de armonización entre todos los asociados en el desarrollo.** A este respecto cabe señalar la labor de alcance internacional para promover la armonización, incluida la participación del Banco Mundial en el grupo de trabajo del CAD/OCDE sobre la eficacia de la ayuda y las prácticas de los donantes. En los países, la AIF está promoviendo la armonización de los donantes con actividades muy diversas, como el liderazgo en la coordinación de los

<sup>119</sup> Banco Mundial (2007). *Intensificación de la labor del Grupo del Banco con respecto al gobierno y la lucha contra la corrupción*. Marzo.

<sup>120</sup> *Op. cit.*, pág. 26.

donantes y el decidido apoyo a los esfuerzos de coordinación gracias al profundo conocimiento de la AIF sobre los países y sectores en la mayor parte de las naciones.

141. **La AIF no siempre desempeña el papel principal en las asociaciones.** La AIF actúa bajo el liderazgo de donantes bilaterales con mandatos y competencias que le permiten intervenir más directamente en las cuestiones políticas. En otros casos, la iniciativa corresponde a otras instituciones multilaterales: en Bangladesh, por ejemplo, mientras que el Banco tomó la iniciativa en el apoyo a la educación secundaria, el programa de educación primaria está bajo la dirección del Banco Asiático de Desarrollo.

142. **Más recientemente, la labor de coordinación ha avanzado un paso más mediante la programación conjunta y las estrategias de asistencia conjuntas (EAC).** Entre los ejemplos recientes de EAC se incluyen las preparadas para Ghana, Tanzania y Uganda. Otro medio valioso para promover la armonización en los países consiste en organizar o realizar aportaciones considerables para la preparación de planteamientos basados en programas, con inclusión de los planteamientos sectoriales y las operaciones en apoyo del presupuesto. Una estrategia útil para lograr una mayor armonización es sintonizar progresivamente los procesos, requisitos fiduciarios y salvaguardias de los donantes con los utilizados por los países receptores. Para avanzar hacia ese objetivo, la labor de análisis fiduciario —que en general es realizada conjuntamente con otros asociados en el desarrollo— puede servir de base para las reformas fiduciarias en muchos países. Las cuestiones relacionadas con la eficacia dentro de cada país se considerarán en posteriores documentos de la decimoquinta reposición de la AIF.

143. **El apoyo a los procesos de “recursos y resultados” tiene también como objetivo promover un reforzamiento eficaz de la ayuda.** Los procesos de recursos y resultados son “mecanismos de coordinación específicos de cada país que permiten centrar la atención sistemáticamente en los resultados, la relación con el financiamiento global del desarrollo y la mutua rendición de cuentas”<sup>121</sup>. A través de esos procesos, los países presentan estrategias en las que se señalan los déficits de financiamiento y se pone de manifiesto cómo los recursos adicionales permitirán conseguir resultados, una combinación de opciones de financiamiento, teniendo en cuenta la sostenibilidad de la deuda así como las labores complementarias de los asociados en el desarrollo, con inclusión del sector privado. Además de la participación de miembros del CAD/OCDE, la AIF trata también de garantizar la inclusión de nuevos donantes emergentes, por ejemplo China y el sector privado, como asociados importantes en las estrategias nacionales de financiamiento. En el Plan de Acción para África se observa que “en países con estrategias nacionales bien desarrolladas y necesidades de financiamiento claramente definidas, el Grupo del Banco continuará utilizando procesos de recursos y resultados para cubrir más cabalmente las necesidades de financiamiento para el desarrollo”<sup>122</sup>. La primera mesa redonda sobre recursos y resultados se celebró en Ghana en junio de 2006.

<sup>121</sup> Banco Mundial (2007). “Opportunities to Scale Up: Delivering on Commitments”. Grupo de reducción de la pobreza, de PREM, No. 1, enero, pág. 3.

<sup>122</sup> *Africa Action Plan, op.cit.*, pág. 26.

## **E. RESPONDER A LOS DESAFÍOS: REFORMAS EN CURSO DE LAS POLÍTICAS OPERACIONALES DE LA AIF**

144. **La AIF está inmersa actualmente en un importante proceso de reforma y modernización de sus políticas operacionales, cuyo objetivo es mejorar su eficacia operacional.** Entre las principales reformas introducidas en los últimos años se encuentran las siguientes:

- La nueva política sobre financiamiento adicional, adoptada en mayo de 2005, que permite a la AIF i) proyectar en mayor escala, con mayor rapidez y eficiencia, las operaciones productivas a fin de mejorar los resultados sobre el terreno y ii) ofrecer financiamiento adicional en respuesta a las emergencias que se presenten.
- La nueva política sobre respuesta rápida a las crisis y emergencias, adoptada en febrero de 2007.
- En el contexto de la aplicación de la nueva política de respuesta rápida y del esfuerzo general de la AIF por aumentar la eficacia de su respuesta a las necesidades de los Estados frágiles en general, la AIF adoptó también cambios orgánicos y de personal relacionados con su labor en esos Estados, con el fin de reforzar la presencia local de la AIF y ayudar a atraer personal calificado para trabajar en los Estados frágiles.

145. **La Administración ha comenzado también una importante reforma de consolidación y modernización de las políticas que regulan el financiamiento para fines de inversión, con el objetivo de aumentar la eficacia, la eficiencia y la capacidad de respuesta de este importante instrumento de financiamiento.** Este esfuerzo de reforma tiene como base la importante labor y conclusiones de la evaluación del IEG de los controles internos sobre las operaciones de la AIF. Su objetivo es crear una única política general basada en principios para el financiamiento con fines de inversión que i) racionalice los procedimientos aplicables que regulan el financiamiento para fines de inversión incorporando un modelo de controles internos basados en el riesgo; ii) logre un nuevo equilibrio entre la atención y los recursos destinados a la preparación/aprobación y supervisión/ejecución, haciendo mayor hincapié en los resultados sobre el terreno; iii) refleje adecuadamente las diferentes necesidades y riesgos de los países clientes y proyectos, y iv) armonice la política de financiamiento con fines de inversión con el actual modelo de desarrollo y de actividades de la AIF, las necesidades de los países clientes y los objetivos estratégicos. La política revisada reflejará también mejor los principios de armonización y colaboración con los asociados en el desarrollo y la atención a los resultados, con lo que impulsará los esfuerzos de concordancia y armonización de la AIF.

## **VI. CONCLUSIONES Y TEMAS PARA DEBATE**

146. **En este documento se ha revisado la función de la AIF en el cambiante panorama de la arquitectura de la ayuda.** Dicha función está firmemente asentada en

su modelo de actividad impulsado por los países, cuyo objetivo es responder a las necesidades y prioridades de los países y a su capacidad de utilizar eficazmente los recursos de la ayuda. Las ventajas básicas de la AIF —recursos financieros, una amplia y profunda base de conocimientos, perspectiva multisectorial, alcance mundial junto con una presencia local— permiten en su conjunto establecer una plataforma a partir de la cual otros asociados en el desarrollo pueden actuar con eficacia. Esas ventajas permiten también a la AIF desempeñar un papel primordial en el plano regional y mundial, ya que las cuestiones regionales y mundiales deben abordarse desde los países.

147. **Esta revisión se está llevando a cabo en un momento en que la asistencia para el desarrollo es cada vez más compleja, y en que aparecen nuevos desafíos de alcance mundial.** El enorme desafío que podría representar el cambio climático subraya todavía más la necesidad de que la asistencia para el desarrollo sea más ágil, coordinada, eficaz y adaptable a las nuevas necesidades y prioridades de los países en desarrollo. No obstante, al mismo tiempo, las tendencias recientes de la asistencia para el desarrollo revelan un movimiento en sentido contrario: más fragmentación, más proliferación, más asignación a fines específicos.

148. **En ese contexto, es más necesaria que nunca una plataforma para la asistencia al desarrollo, lo que significa que el papel de la AIF como soporte del modelo basado en los países es todavía más trascendental.** Los riesgos y costos asociados con la proliferación de donantes, la fragmentación de la ayuda así como su verticalización y la asignación a fines específicos confirman la necesidad de anclar firmemente las modalidades de la ayuda en un sólido modelo de desarrollo de los países. Por ello, la plataforma ofrecida por la AIF podría representar un servicio básico para los países tanto donantes como receptores, ya que compensaría los efectos negativos de la fragmentación, la proliferación y la verticalización de la ayuda.

149. **Estos nuevos desafíos significan que la AIF debe intensificar sus esfuerzos en cuatro áreas principales:** i) mayor complementariedad con planteamientos verticales de la prestación de ayuda; ii) consecución de financiamiento suficiente; iii) respuesta al desafío del cambio climático, y iv) mayor coordinación y armonización. Para ello no bastan planteamientos “prefabricados” o de talla única, ya que hay que tener en cuenta las circunstancias específicas de cada país y sector y se requiere una estrecha colaboración con los demás asociados en el desarrollo. Si bien el *modus operandi* de la AIF continúa inspirándose en un modelo basado en los países, el *entorno* en que se mueve la AIF está cambiando de forma espectacular, lo que debe tenerse en cuenta en el diálogo sobre políticas con los países clientes, en la formulación de las EAP y las estrategias sectoriales y en el diseño de las operaciones de financiamiento. En particular, de cara al futuro, las nuevas EAP deberían prestar más atención a las cuestiones regionales y mundiales que tienen repercusiones en los países, y los grandes programas y fondos fiduciarios de alcance mundial podrían llegar a formar parte integrante de las estrategias de asistencia a los países y sectores, cuando convenga. La AIF está también procediendo a la reforma y modernización de sus políticas operacionales, concebidas con el fin de aumentar su eficacia operacional y, por lo tanto, su capacidad de responder a los desafíos antes mencionados.

150. **El hecho de que la AIF pueda abordar una gran variedad de desafíos *no* significa que deba estar presente en todos los sectores de cada país ni desempeñar sistemáticamente un papel de liderazgo entre los donantes.** En cada país, las esferas donde se concentrará la asistencia de la AIF continuarán determinándose mediante el proceso de las EAP y de acuerdo con los parámetros del sistema de asignación basada en el desempeño. Asimismo, si bien en muchos casos la AIF puede desempeñar funciones de coordinación y liderazgo, en otros podría actuar en apoyo de un asociado en el desarrollo.

151. **La AIF puede continuar desempeñando una función eficaz e integradora únicamente si su financiamiento alcanza una “masa crítica”.** El punto clave es que *cuanto mayor sea el volumen de la asistencia financiera de la AIF, mejor podrá aprovechar sus ventajas en los países.* El descenso del volumen de financiamiento de la AIF en los países mermaría su capacidad de intervenir como interlocutor válido del gobierno y de los otros asociados en el desarrollo que realizan operaciones en el país. Asimismo, si la AIF no es fuerte en los países, probablemente no pueda actuar tampoco con eficacia en el plano regional y mundial. Por el contrario, con financiamiento suficiente, los programas de asistencia de la AIF pueden producir numerosos beneficios: i) se puede conseguir un equilibrio sectorial adecuado entre los diferentes programas de asistencia para el desarrollo; ii) los esfuerzos eficaces de lucha contra la pobreza pueden ampliarse mediante operaciones en gran escala; iii) pueden utilizarse en forma más general los instrumentos para el financiamiento coordinado, como los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza y los enfoques sectoriales, aprovechando los esfuerzos de armonización de los donantes en los países; iv) la base de conocimientos de la AIF — bien público para todos los asociados en el desarrollo— puede enriquecerse mediante el aprendizaje resultante del mayor margen disponible para emprender nuevas operaciones de financiamiento en sectores muy distintos, y v) es posible abordar una mayor variedad de cuestiones colaborando con una mayor diversidad de partes interesadas, con lo que se incrementarían las posibilidades de diálogo sobre políticas, el fortalecimiento de la capacidad y el poder de convocatoria. La disponibilidad de financiamiento suficiente permitiría también a la AIF actuar como plataforma para que otros asociados en el desarrollo pudieran intervenir y ayudar a alcanzar la coherencia estratégica en los programas de asistencia para el desarrollo.

152. **Los suplentes quizá deseen examinar los siguientes temas para debate:**

- ¿Están los suplentes de acuerdo con el análisis de las tendencias recientes de los flujos de la AOD, los cambios en la arquitectura de la ayuda internacional y las nuevas cuestiones mundiales, como el cambio climático? ¿Se han recogido adecuadamente las repercusiones de esos acontecimientos en el modelo basado en los países?
- ¿Consideran los suplentes que el presente documento ha presentado adecuadamente las ventajas de la AIF para apoyar el modelo basado en los países, así como las ventajas comparativas de la AIF en el plano regional y mundial?

- ¿Están de acuerdo los suplentes en que la AIF deberá intensificar sus esfuerzos en las cuatro esferas de actividad siguientes: i) fortalecer la complementariedad con los planteamientos verticales de la prestación de ayuda; ii) lograr un financiamiento sectorial suficiente; iii) hacer frente al desafío del cambio climático, y iv) lograr una mayor coordinación y armonización?

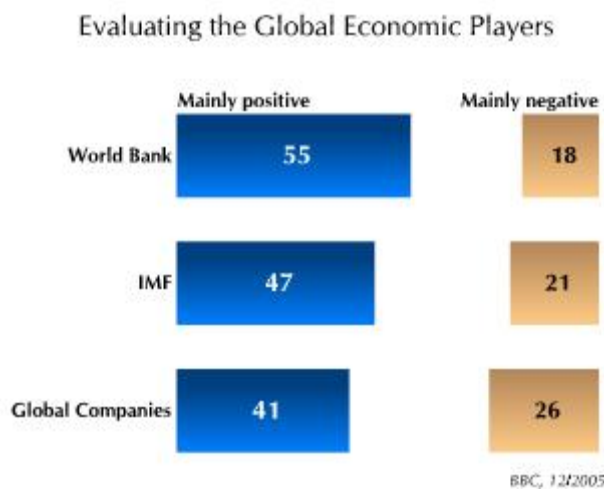
## ANEXO I. PERCEPCIONES EXTERNAS DEL DESEMPEÑO Y EFICACIA DE LA AIF

En este Anexo se resumen algunas ideas tomadas de encuestas sobre dimensiones clave del desempeño y la ventaja comparativa de la AIF en lo que respecta a la eficacia global, los principales productos ofrecidos por la AIF (financiamiento, conocimientos y capacidad de convocatoria, de coordinación y de movilización), y el desempeño y las prioridades sectoriales.

### A.1. Opiniones de las partes interesadas sobre la eficacia global de la AIF

En general se considera que la AIF ejerce influencia positiva en el mundo, tanto en cifras absolutas como en comparación con otros organismos de desarrollo. Por ejemplo, el 55% de quienes respondieron a una encuesta de 32 países desarrollados y en desarrollo realizada en diciembre de 2005 consideraba que el Banco Mundial tiene una influencia positiva en el mundo, mientras que sólo el 18% estimaba que ejercía una influencia negativa (véase el Gráfico A.1). Las tasas de aprobación del Banco Mundial son en general significativamente más elevadas en los países receptores. Las evaluaciones de la MOPAN indican también que la opinión general sobre el Banco Mundial en los países es que constituye un factor sólido e influyente en las políticas y cooperación para el desarrollo.

**Gráfico A.1. Evaluación de los agentes económicos mundiales**



Evaluación de los agentes económicos mundiales

Principalmente positiva    Principalmente negativa  
 Banco Mundial  
 FMI  
 Compañías mundiales

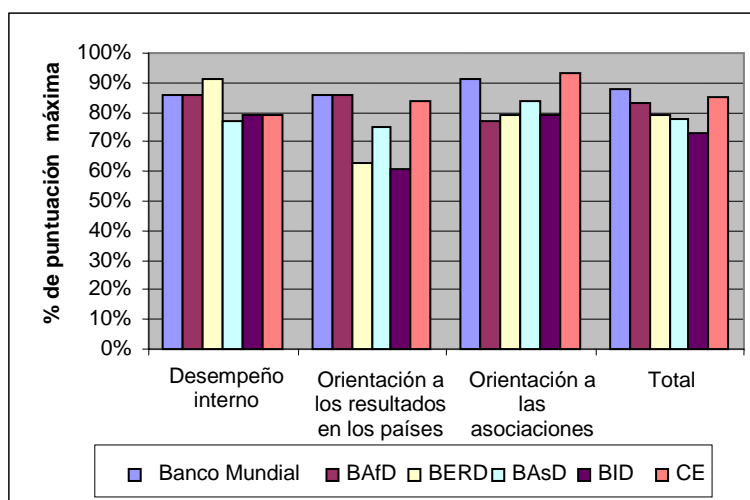
**Los encuestados de la MOPAN que respondieron a la evaluación de 2005 están casi unánimemente de acuerdo en que la principal ventaja comparativa del Banco Mundial es el financiamiento de programas y proyectos de gran magnitud, el apoyo**



**presupuestario y el diálogo sobre políticas.** Lo confirma más del 90% de los encuestados, que opina que el apoyo técnico del Banco es de muy buena calidad.

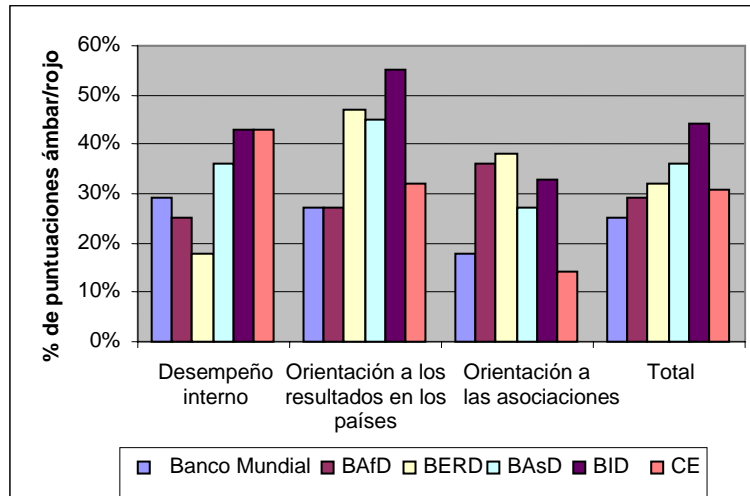
**La evaluación de 2005 del DFID sobre la eficacia de las organizaciones multilaterales<sup>123</sup> (*Multilateral Effectiveness Framework, MEFF*) considera al Banco Mundial como el más eficaz entre los bancos multilaterales de desarrollo así como en relación con la CE.** Clasifica al Banco como “reformador maduro”, que adoptó hace algún tiempo una gestión basada en los resultados y que actualmente está consolidando las reformas, en que se incluyen pequeños ajustes del sistema y una incorporación gradual de nuevos programas. No obstante, en la evaluación del DFID se advierte cierta posibilidad de mejora en el desempeño interno del Banco, así como en su orientación hacia los países y las asociaciones.

**Gráfico A.2. Índice MEFF en porcentaje de la puntuación máxima**



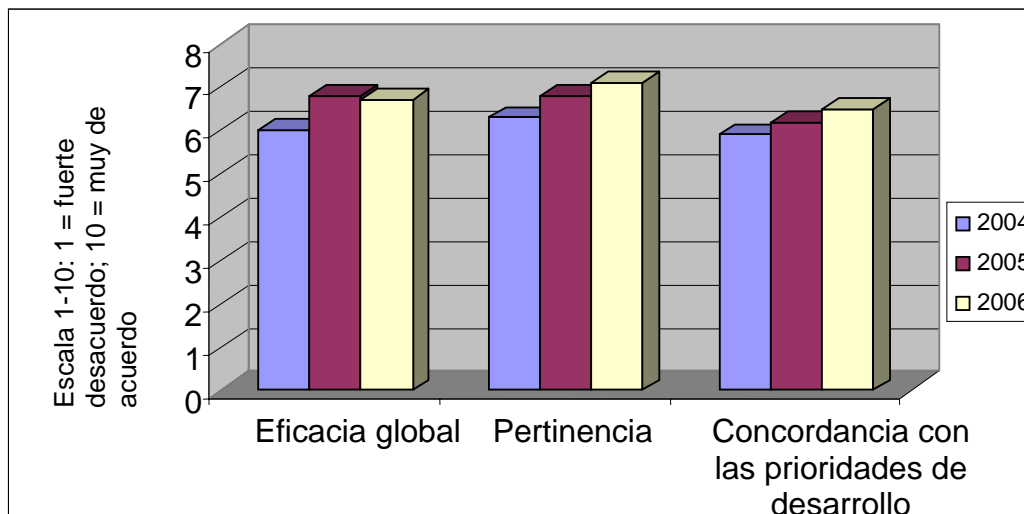
<sup>123</sup> Scott, Alison. 2005. *DFID's Assessment of Multilateral Organizational Effectiveness: An Overview of Results*. International Division Advisory Department. DFID. 1 de junio de 2006.

**Gráfico A.3. Margen de mejora según la evaluación de MEFF**



Las encuestas de clientes del Banco Mundial revelan una evaluación positiva de la eficacia global de la AIF y de su pertinencia y concordancia con las prioridades de desarrollo. Además, se considera que en los últimos años el desempeño de la AIF ha mejorado significativamente.

**Gráfico A.4. Encuestas de clientes del Banco Mundial: opiniones de los clientes sobre la eficacia global de la AIF, su pertinencia y su concordancia con las prioridades de desarrollo, 2004-2006**

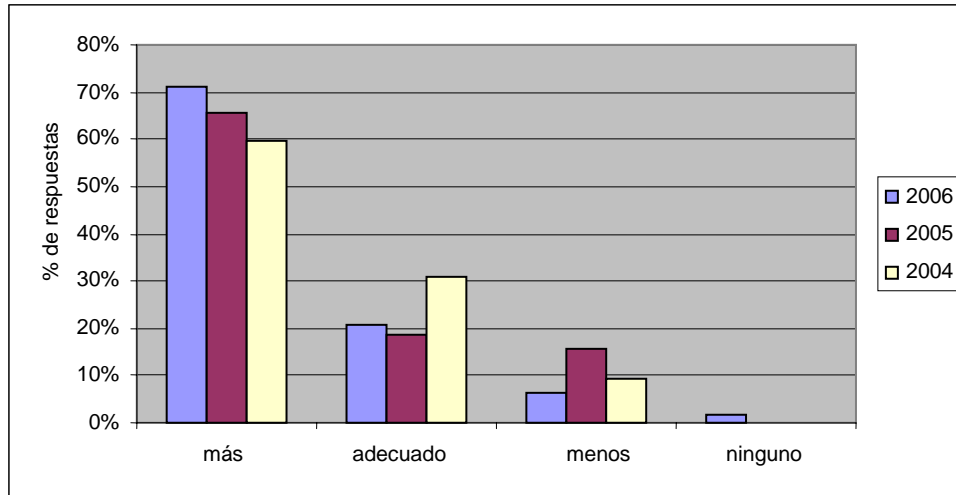


Debido a la evaluación positiva de la pertinencia y eficacia global de la AIF, una gran mayoría de las partes interesadas desearía que aumentara la participación de la AIF en las estrategias de desarrollo de los países. La parte de los encuestados que desearía una mayor intervención de la AIF ha pasado de aproximadamente el 60% en

2004 a más del 70% en 2006.

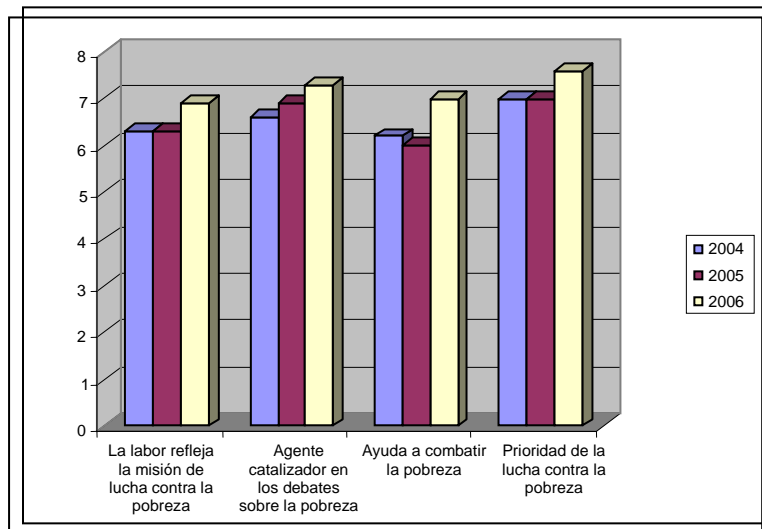
**Gráfico A.5. Encuestas de clientes del Banco Mundial: las partes interesadas desearían una mayor participación de la AIF**

“¿Cuál debería ser el nivel de participación de la AIF en las estrategias de desarrollo?”



**Las encuestas de clientes revelan también que la labor de la AIF en los países está claramente orientada a la lucha contra la pobreza y se considera que la AIF es muy eficaz cuando ayuda a los países en sus esfuerzos en ese sentido.** Además, las encuestas ponen también de manifiesto que las opiniones sobre la labor de la AIF en la lucha contra la pobreza han mejorado significativamente entre 2004 y 2006, lo que indica que la AIF ha centrado mejor su atención y es más eficaz en sus actividades de lucha contra la pobreza en los países clientes.

**Gráfico A.6. Encuestas de clientes del Banco Mundial: opiniones de los clientes sobre la eficacia global de la AIF, su pertinencia y su concordancia con las prioridades de desarrollo, 2004-2006**



**Al mismo tiempo, las encuestas de clientes revelan que se necesitan más progresos en los siguientes frentes: consideración de las realidades políticas, medidas y procedimientos operacionales más ágiles y voluntad para explorar posibles políticas alternativas.** Una encuesta sobre las prácticas de los donantes llevada a cabo por OXFAM<sup>124</sup> en 2004 revela también la opinión de que el Banco Mundial impone una carga demasiado pesada de presentación de informes y condicionalidades, pero merece valoraciones más favorables en cuanto a los compromisos a largo plazo y la ejecución puntual y completa del presupuesto.

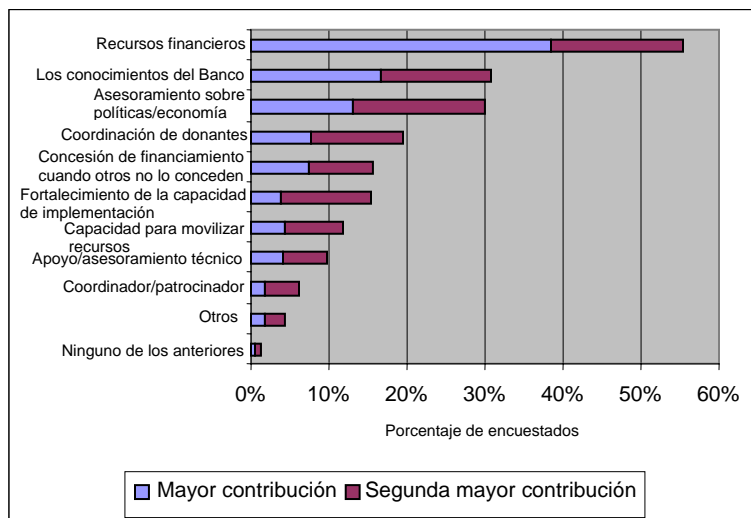
### **A.2. Principales productos ofrecidos por la AIF**

**Los recursos financieros, seguidos de los conocimientos de la AIF y el asesoramiento normativo y económico, son generalmente reconocidos entre las esferas en que la AIF aporta mayor valor a los países destinatarios.** Otras evaluaciones confirman ampliamente los resultados de las encuestas de clientes del Banco Mundial con respecto a la importancia relativa de los distintos tipos de apoyo ofrecidos por la AIF. No obstante, la mayoría de las encuestas reconocen también que podría aumentar la eficacia de las ventajas técnicas de la AIF mediante una mejor consonancia con el contexto local y un mejor uso de los conocimientos locales.

<sup>124</sup> Oxfam International. (2005) *Paying the Price. Why Rich Countries must invest in a War on poverty*. Oxford. La encuesta se centró en cinco variables principales: simplificación de los requisitos de presentación de informes, entrega puntual de la ayuda, compromiso a largo plazo, sintonía con el ciclo presupuestario del país e imposición de condiciones mínimas.

### Gráfico A.7. Encuestas de clientes del Banco Mundial: mayor valor añadido de la AIF (ejercicios de 2005 y 2006)

“En términos generales de desarrollo económico y social, ¿cuál es el mayor valor aportado a su país por la AIF?”



#### A. 3. Intervención sectorial

**Los clientes y otras partes interesadas consideran que la intervención de la AIF es importante en una gran variedad de esferas.** La ayuda para reforzar la infraestructura, el desarrollo agrícola, el sistema financiero y la reducción de la pobreza y la corrupción se incluyen entre las esferas más importantes de intervención de la AIF, seguidas de cerca por la ayuda para promover el crecimiento económico y el fortalecimiento de la educación, el abastecimiento de agua y el saneamiento, la salud y el transporte. No obstante, incluso en las más bajas de las 23 esferas consideradas, a saber, el fortalecimiento del marco regulador y el sistema judicial y la mayor atención a las disparidades de género, la intervención de la AIF se considera también importante.

**La eficacia del apoyo del Banco se califica por encima de la media en la mayor parte de las esferas.** Entre las cinco esferas en que el apoyo del Banco se considera más eficaz se incluyen el fortalecimiento del desarrollo de la infraestructura, el sistema financiero, el sector educativo y el sector privado y la garantía de que se preste atención al impacto ambiental de los programas y estrategias del Banco. Sólo en las esferas de la protección social, las telecomunicaciones, los sistemas judiciales y la reducción de la corrupción, así como la mejora de la calidad de la vida de los pobres en las zonas urbanas, la calificación media de la eficacia del Banco es inferior a 3, punto medio de la escala de evaluación de 1 a 5. *Conviene señalar que estos resultados reflejan clasificaciones relativas, no declaraciones absolutas acerca de la importancia de las diversas cuestiones, por parte de los encuestados.*

**La importancia relativa de de las intervenciones del Banco varía significativamente según las regiones, lo que confirma la importancia de los planteamientos de la selectividad específicos de cada región y país, en vez de planteamientos generales de todo el Banco.** Por ejemplo, en los países africanos la intervención del Banco en el sector de la educación y de la salud se considera la más importante, en Europa y Asia central la máxima calificación corresponde al apoyo de la AIF para la infraestructura y el sistema financiero, y en Asia oriental y el Pacífico los primeros puestos corresponden a infraestructura, gestión de los recursos ambientales y naturales, sistema financiero y lucha contra la pobreza, mientras que en Asia meridional la cabecera de la lista corresponde a agricultura, infraestructura y abastecimiento de agua y saneamiento. La eficacia percibida del apoyo del Banco varía también según las regiones, en correspondencia con las variaciones de la importancia de la intervención del Banco.