



DEVELOPMENT COMMITTEE
(Joint Ministerial Committee
of the
Boards of Governors of the Bank and the Fund
On the
Transfer of Real Resources to Developing Countries)



DC2001-0010
18 de abril de 2001

**INFORME DE SITUACIÓN SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS
DOCUMENTOS DE ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA**

Se adjunta un informe de situación titulado “Informe de situación sobre la aplicación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza”, preparado por el personal del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Este tema será tratado en una reunión conjunta del Comité para el Desarrollo y el Comité Monetario y Financiero Internacional el 29 de abril de 2001.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE FOMENTO

**Informe de situación sobre la aplicación de los documentos
de estrategia de lucha contra la pobreza**

Preparado por el personal del FMI y el Banco Mundial

Aprobado por Masood Ahmed y Cheryl Gray

18 de abril de 2001

Índice

| | Página |
|---|---------------|
| Siglas | 2 |
| I. Introducción | 3 |
| II. Informe de situación sobre los avances realizados..... | 3 |
| A. Situación actual de los DELP provisionales y los DELP definitivos..... | 3 |
| B. Facilitación del proceso de preparación de DELP: apoyo del Banco y del Fondo..... | 7 |
| C. Asociados para el desarrollo: divulgación y cooperación..... | 10 |
| III. Armonización de la asistencia del Banco y del Fondo con las estrategias nacionales..... | 13 |
| A. Vinculación de las acciones públicas a los resultados en materia de pobreza | 13 |
| B. Perfeccionamiento de los instrumentos financieros | 16 |
| IV. Conclusión..... | 20 |
| Cuadros | |
| Cuadro 1: DELP y DELP provisionales examinados por los Directorios Ejecutivos del Banco y del Fondo entre el 1 de octubre de 2000 y fines de marzo de 2001 | 4 |
| Cuadro 2: Tendencias de la simplificación de la condicionalidad estructural en los acuerdos de SCLP..... | 20 |
| Anexos | |
| Anexo 1. Posible calendario de los países para los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza provisionales y definitivos, la estrategia de asistencia al país, los acuerdos en el marco del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza, y los puntos de decisión y culminación en el marco de la Iniciativa para los PPME en el período de 2000-01 | 22 |
| Anexo 2. Directrices para la evaluación conjunta del personal de un documento de estrategia de lucha contra la pobreza | 23 |
| Anexo 3. Eventos de divulgación del Banco y el Fondo, septiembre de 2000 a marzo de 2001..... | 29 |

SIGLAS

| | |
|---------|--|
| AIF | Asociación Internacional de Fomento |
| BAfD | Banco Africano de Desarrollo |
| BAfD | Banco Asiático de Desarrollo |
| BERF | Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BMD | Banco multilateral de desarrollo |
| CAD | Comité de Asistencia para el Desarrollo |
| CALP | Crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza |
| CE | Comisión Europea |
| DELP | Documento de estrategia de lucha contra la pobreza |
| EAP | Estrategia de asistencia a los países |
| ECP | Evaluación conjunta del personal |
| EURODAD | Red Europea para la Deuda y el Desarrollo |
| MID | Marco Integral de Desarrollo |
| OCDE | Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| ONG | Organización no gubernamental |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PPME | Países pobres muy endeudados |
| SCLP | Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza |
| SRAE | Servicio financiero reforzado de ajuste estructural |
| UE | Unión Europea |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |

I. INTRODUCCIÓN

1. El presente informe de situación sobre la aplicación del programa de documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) se ha preparado para las reuniones que el Comité para el Desarrollo y el Comité Monetario y Financiero Internacional celebrarán en abril de 2001. Los informes anteriores para esos comités se prepararon en abril y septiembre de 2000¹. El presente informe abarca lo ocurrido desde octubre de 2000 hasta fines de marzo de 2001. En la Sección II se presenta un informe de situación sobre los aspectos fundamentales del programa. En la Sección III se informa sobre las nuevas iniciativas concebidas para ayudar a armonizar el apoyo del Banco y del Fondo con las estrategias de lucha contra la pobreza encabezadas por los países. La Sección IV contiene la conclusión del informe.

II. INFORME DE SITUACIÓN SOBRE LOS AVANCES REALIZADOS

2. En las secciones que siguen se ofrece una sinopsis de la situación actual de los DELP provisionales y los DELP definitivos, y sobre los aspectos destacados de la labor realizada por el Banco y el Fondo para facilitar el proceso de los DELP. Se reseñan también las medidas recientes de divulgación y la cooperación con los principales asociados para el desarrollo.

A. Situación actual de los DELP provisionales y los DELP definitivos

3. Entre octubre de 2000 y fines de marzo de 2001, los Directorios Ejecutivos del Banco y el Fondo examinaron 19 DELP provisionales² y dos DELP definitivos³. Aunque la mayoría de los DELP provisionales y los dos DELP definitivos fueron preparados por países africanos, en los últimos seis meses se ha ampliado su ámbito geográfico a cuatro países de Europa y Asia central, dos países de América Latina y el Caribe, uno de Asia oriental y uno del Oriente Medio (Cuadro 1). Anteriormente, entre enero y septiembre de 2000, los Directorios habían examinado 13 DELP provisionales —10 preparados por países de la región de África, dos por países de la región de América Latina y el Caribe y uno por un país de la región de Europa y Asia central⁴— junto con dos DELP definitivos⁵, con lo que hasta fines de marzo de 2001 se había preparado un total de 32 DELP provisionales y cuatro DELP definitivos.

¹ DC/2000-10 y DC/2000-18; IMFC/Doc/1/00/7 e IMFC/Doc/2/00/1.

² Camboya, Camerún, Etiopía, ex República Yugoslava de Macedonia, Gambia, Georgia, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Lesotho, Madagascar, Malawi, Moldova, Nicaragua, Níger, República Centroafricana, Rwanda, Tayikistán y Yemen.

³ Mauritania y Tanzania.

⁴ Albania, Benin, Bolivia, Chad, Ghana, Honduras, Kenya, Malawi, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Tanzania y Zambia.

⁵ Burkina Faso y Uganda.

Cuadro 1: DELP y DELP provisionales examinados por los Directorios Ejecutivos del Banco y del Fondo entre el 1° de octubre de 2000 y fines de marzo de 2001

| Región y país | DELP provisional/DELP | Fecha de examen por el Directorio del Banco | Fecha de examen por el Directorio del Fondo |
|---|------------------------------|--|--|
| <i>África</i> | | | |
| Camerún* | DELP provisional | 10/10/00 | 21/12/00 |
| Tanzanía | DELP | 30/11/00 | 01/12/00 |
| Guinea-Bissau* | DELP provisional | 14/12/00 | 15/12/00 |
| Gambia* | DELP provisional | 14/12/00 | 11/12/00 |
| Madagascar* | DELP provisional | 19/12/00 | 21/12/00 |
| Níger* | DELP provisional | 20/12/00 | 13/12/00 |
| Malawi* | DELP provisional | 21/12/00 | 21/12/00 |
| Rwanda* | DELP provisional | 22/12/00 | 20/12/00 |
| Guinea* | DELP provisional | 22/12/00 | 20/12/00 |
| República Centroafricana | DELP provisional | 18/01/01 | 09/01/01 |
| Mauritania | DELP | 06/02/01 | 26/01/01 |
| Lesotho | DELP provisional | 06/03/01 | 09/03/01 |
| Etiopía | DELP provisional | 20/03/01 | 19/03/01 |
| <i>Europa y Asia central</i> | | | |
| Tayikistán | DELP provisional | 31/10/00 | 03/11/00 |
| Ex República Yugoslava de Macedonia | DELP provisional | 14/12/00 | 15/12/00 |
| Moldova | DELP provisional | 19/12/00 | 15/12/00 |
| Georgia | DELP provisional | 11/01/01 | 12/01/01 |
| <i>América Latina y el Caribe</i> | | | |
| Guyana* | DELP provisional | 16/11/00 | 13/11/00 |
| Nicaragua* | DELP provisional | 21/12/00 | 18/12/00 |
| <i>Asia oriental y el Pacífico</i> | | | |
| Camboya | DELP provisional | 18/01/01 | 05/01/01 |
| <i>Oriente Medio y Norte de África</i> | | | |
| Yemen | DELP provisional | 27/02/01 | 28/02/01 |

* Acompañado de un documento de punto de decisión en el marco de la Iniciativa para los PPME.

4. El sistema de DELP se encuentra aún en sus primeras etapas de desarrollo. En el año 2000 predominó la preparación de DELP provisionales, muchos de los cuales se presentaron a los Directorios del Banco y del Fondo en relación con la llegada a los puntos de decisión en el marco de la Iniciativa reforzada para los países pobres muy endeudados (PPME). La preparación de DELP sólidos y cimentados en un apoyo de base amplia, que vinculen las acciones públicas a los resultados prioritarios en materia de lucha contra la pobreza, tendrá importancia crítica a medida que avance el proceso. En 2001 unos 20 países podrían preparar su primer DELP definitivo (véase el cuadro del Anexo 1). Muchos de esos países son PPME que alcanzaron sus respectivos puntos de decisión en 2000, y están tratando de avanzar hacia el punto de culminación en el marco de la Iniciativa.

5. La terminación prevista de nuevos DELP definitivos en los próximos seis meses permitirá además contar con una mejor base de datos para el análisis comparativo de las estrategias contenidas en los DELP definitivos de lo que fue posible para el presente informe, debido al número reducido de DELP preparados hasta la fecha. El análisis se llevará a cabo en el otoño de 2001, y tendrá en cuenta, además, las conclusiones de las evaluaciones de DELP definitivos que realicen otros donantes y grupos de la sociedad civil a medida que se terminen. El análisis debería proporcionar una base para el examen del sistema de DELP que realizarán los Directorios Ejecutivos a fines del año según lo previsto en el documento titulado *Aspectos operativos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza* (R99-241 y SM/99/290, párrafo 39), de diciembre de 1999.

6. En términos más generales, siempre se ha pensado que el sistema de DELP será un sistema que evolucionará progresivamente con el tiempo y la experiencia. Los primeros

DELP definitivos de los países, aunque son elementos esenciales del sistema en su conjunto, representan sólo el primer paso del proceso. Por lo tanto, si bien la calidad de los DELP es fundamental para el éxito del programa, en lo que respecta a las expectativas acerca de los primeros DELP hay que tener en cuenta las circunstancias de cada país y recordar que esos documentos son “entes vivos”. Todos los interesados —los países, la sociedad civil y los que les prestan apoyo externo (entre ellos, el Banco y el Fondo)— están realizando un aprendizaje práctico en el contexto de los DELP, y las estrategias evolucionarán a medida que se adquiera experiencia. El número de estrategias que se preparan (e incluso la calidad inicial de éstas) es sólo un indicador preliminar del éxito; el programa se mantendrá en pie o fracasará dependiendo de la persistencia de las medidas de lucha contra la pobreza que se adopten a nivel de los países y de sus resultados mensurables en la vida de la población pobre, resultados que probablemente se manifestarán sólo después de algunos años.

Los DELP provisionales

7. La calidad de los DELP provisionales ha seguido siendo muy desigual, lo que refleja en parte la medida en que los países han sido capaces de consolidar sus anteriores programas de reducción de la pobreza de inspiración nacional. La mayoría de los países los han preparado sobre la base de consultas celebradas en mayor o menor medida con los interesados. Varios han tomado como base los procesos de participación ya existentes (por ejemplo, Guinea, Guinea-Bissau, Níger y la República Centroafricana). En cuanto al contenido, en algunos DELP provisionales se han tratado temas como el VIH/SIDA, la gestión de gobierno (desde la responsabilidad y transparencia presupuestarias hasta la reforma de la administración pública o del sistema judicial), el género, y las necesidades especiales de los grupos desfavorecidos. Aunque varios países han fijado metas relacionadas con los objetivos de desarrollo internacional para 2015 (por ejemplo, ex República Yugoslava de Macedonia, Guyana, Madagascar, Nicaragua y Rwanda), en muchos otros casos dichos objetivos no han servido de marco de referencia para fijar metas intermedias o resultados en materia de reducción de la pobreza. Solamente en un DELP provisional (Camboya) se ha tomado en cuenta explícitamente el marco para la lucha contra la pobreza esbozado en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001*⁶.

8. En las evaluaciones conjuntas del personal (ECP) preparadas para los Directorios Ejecutivos del Banco y del Fondo se han señalado varias esferas respecto de las cuales se ha recomendado la realización de una labor adicional considerable en el período que culmina con un DELP definitivo⁷. Ella consiste en: la preparación de informes actualizados y detallados sobre la pobreza; el mejoramiento de los sistemas de gestión del gasto público (véase la Sección III, párrafos 36 a 40), y el cálculo de los costos de las medidas de reducción de la pobreza dentro de un marco presupuestario a mediano plazo; la integración de los objetivos de reducción de la pobreza y macroeconómicos en un marco coherente; el establecimiento de indicadores sobre los resultados en materia de reducción de la pobreza susceptibles de seguimiento, y la institucionalización de los procesos participativos de base amplia que contribuyen a la identificación del país con la estrategia de lucha contra la pobreza y su ejecución.

⁶ *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001, Lucha contra la pobreza*, Banco Mundial, 2000.

⁷ Las ECP son fruto de la colaboración del personal del Banco Mundial y del FMI y se presentan a los Directorios Ejecutivos de las dos instituciones junto con el DELP provisional o el DELP definitivo de un país. En la evaluación se analizan los puntos fuertes y los puntos débiles de las estrategias de lucha contra la pobreza de un país, y se considera si el DELP o el DELP provisional ofrece un fundamento sólido para la obtención de asistencia del Banco y del Fondo en condiciones concesionarias, así como para la obtención de alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME. Luego los Directorios deciden si la estrategia de lucha contra la pobreza merece ese apoyo.

9. Los Directorios Ejecutivos del Banco y del Fondo han señalado otros aspectos de los DELP provisionales que deberán tratarse con mayor profundidad en los DELP definitivos. Uno de esos aspectos es el mejoramiento de las perspectivas de crecimiento económico, diversificación y oportunidades, mediante el fortalecimiento de las condiciones para el comercio, la inversión y la iniciativa privada, y la integración de las poblaciones rurales, que constituyen la mayor parte de la población pobre, en las actividades económicas oficiales. Los Directorios Ejecutivos también han planteado dudas acerca del realismo de las hipótesis de crecimiento de los países, y han resaltado la importancia crítica de mantener la estabilidad macroeconómica y de vincular los aspectos macroeconómicos y estructurales contenidos en las estrategias para los países. Asimismo, han subrayado la necesidad de contar con sistemas eficaces de gestión del gasto público y, en el caso de los países que salen de un conflicto, la urgencia de tratar las cuestiones relativas a la seguridad y la estabilidad en los DELP definitivos.

10. Otras cuestiones a las que según los Directores Ejecutivos se les debe prestar mayor atención son las relativas al género, la gestión de gobierno, la sostenibilidad ambiental, el VIH/SIDA y la preparación de indicadores de seguimiento en relación con los cuales se han de medir los progresos. En el caso del género, los DELP provisionales se han centrado principalmente en la educación de las niñas y el acceso de las mujeres a los servicios de salud. A medida que los países elaboran DELP definitivos, será importante que se amplíe el tratamiento de las cuestiones relativas al género a fin de incluir en ellas el diagnóstico de la pobreza haciendo un desglose por sexo, la creación de oportunidades de generación de ingresos para las mujeres, la atención a la problemática del género en la selección y diseño de acciones públicas, e indicadores de resultados.

11. Por último, los Directorios han insistido sistemáticamente en que no se debe sacrificar la calidad de los DELP en aras de la rapidez de preparación (como lo manifestaron también en el Informe de Situación de septiembre). En varios casos, han señalado explícitamente que los plazos que se fijan los propios países para la terminación de los DELP definitivos son ambiciosos, especialmente si se tiene en cuenta la necesidad de que la participación en el proceso de preparación y aplicación de la estrategia, así como la identificación con ésta, sean de base amplia (por ejemplo, Guinea-Bissau, Madagascar, Moldova y Nicaragua). Será importante que los procesos participativos se difundan ampliamente de manera que incluyan a los hombres y mujeres pobres, y que se haga uso práctico de sus resultados a la hora de diseñar las estrategias, pero sin menoscabar la soberanía de las instituciones democráticas.

Los DELP definitivos

12. Los países miembros preparan los DELP definitivos con el apoyo del personal del Banco Mundial y del FMI, así como de la sociedad civil y otros asociados para el desarrollo. En ellos se describe el plan nacional de aplicación de políticas macroeconómicas, estructurales y sociales enmarcadas en programas trienales renovables con objeto de promover el crecimiento y reducir la pobreza. Además, se describen las necesidades de financiamiento externo conexas y las principales fuentes de financiamiento. Como se señaló anteriormente, después de que se presentó el último informe de situación los Directorios del FMI y del Banco Mundial han examinado dos DELP definitivos.

13. La estrategia de lucha contra la pobreza de **Tanzanía** está cimentada en un marco macroeconómico que tiene por objeto aumentar la tasa de crecimiento del PIB, manteniendo al mismo tiempo la estabilidad macroeconómica. Su objetivo principal es reducir la pobreza vinculada a los ingresos y mejorar las capacidades, la supervivencia y el bienestar humanos.

La reducción de la pobreza vinculada a los ingresos se ha de lograr a través del desarrollo rural y agrícola y el crecimiento de las exportaciones. El gobierno asigna además, especial importancia a mejorar la educación primaria, el acceso a los servicios de salud y de abastecimiento de agua (especialmente en las zonas rurales) y la gestión de gobierno (lo que incluye la lucha contra la corrupción y un mejor acceso al sistema judicial). Al mismo tiempo, en el DELP se reconocen francamente las deficiencias de los análisis de la pobreza, de algunos de los componentes de la estrategia y de la amplitud de los procesos de participación. En el DELP se definen planes destinados a subsanar esas deficiencias en los próximos meses.

14. Junto con reconocer los aspectos positivos de la estrategia, en la evaluación conjunta de los DELP realizada por el personal y en las observaciones de los Directorios Ejecutivos se señalaron varias esferas que era necesario mejorar, entre ellas, la información estadística sobre la pobreza; el cálculo de los costos y el seguimiento y evaluación de los programas; la prestación de más atención a cuestiones concretas como el género, el medio ambiente y las repercusiones del VIH/SIDA, y el establecimiento de una estrategia de desarrollo agrícola para Tanzania, que tiene importancia crítica. Los trabajos ya iniciados por el gobierno y la sociedad civil sobre la integración de las cuestiones de género en el proceso de planificación presupuestaria deberían brindar una oportunidad para lograr la plena integración del género en la estrategia de lucha contra la pobreza de Tanzania.

15. En **Mauritania**, la estrategia de lucha contra la pobreza es anterior al establecimiento del sistema de DELP. Ha consistido en la introducción y ampliación de los procesos de participación con la sociedad civil, así como de consultas con los asociados para el desarrollo. Partiendo de la base de esos procesos, el DELP reconoce la naturaleza multidimensional de la pobreza y ofrece una visión integrada para reducir la pobreza basada en cuatro elementos relacionados entre sí, a saber, la aceleración del crecimiento económico con estabilidad macroeconómica; el estímulo de un crecimiento económico que favorezca a los pobres (es decir, desarrollo rural, apoyo a las empresas pequeñas y medianas); el desarrollo de los recursos humanos mediante el mejoramiento de los servicios de educación y salud y el acceso a la infraestructura básica, y el fortalecimiento de la capacidad institucional y la gestión de gobierno (lo que incluye la reforma de la administración pública y del sistema judicial, la descentralización, la intensificación de las asociaciones con la sociedad civil y la creación de sistemas eficaces y transparentes de gestión del gasto público y de seguimiento de los efectos). El DELP establece metas ambiciosas que consisten en reducir a la mitad la pobreza vinculada a los ingresos para 2010, y reducirla aproximadamente a la tercera parte de su nivel estimado actual para 2015. Los Directorios del Banco Mundial y del FMI apoyaron decididamente la estrategia, aunque observaron que estaba sujeta a ciertos riesgos, entre ellos, la posibilidad de que las metas de crecimiento económico, los ingresos presupuestarios y el financiamiento externo no alcanzaran los niveles previstos y que el suministro de servicios a los pobres no fuese todo lo eficiente y oportuno que era dable esperar.

16. Tanto en las deliberaciones del Directorio Ejecutivo como en las evaluaciones conjuntas del personal (ECP) de los DELP se han señalado con franqueza las deficiencias que presentan los análisis de los países acerca de la compleja combinación de políticas y acciones prioritarias que se necesitan para garantizar un crecimiento económico de amplia base y resultados específicos en materia de reducción de la pobreza. No causa sorpresa que aquellos países que han sido capaces de aprovechar la experiencia adquirida en programas anteriores de alivio de la pobreza hayan logrado mejores resultados en la formulación de estrategias iniciales que aquellos países que carecen de tal experiencia. Pero incluso en los casos más satisfactorios, la existencia de problemas fundamentales, tales como las limitaciones de la capacidad y la insuficiencia de datos, ha dificultado la labor de los países para preparar

estrategias acabadas. Por ejemplo, el DELP definitivo de Mauritania y el de Tanzania tuvieron que basarse en datos sobre la pobreza que tenían entre cinco y 10 años de antigüedad. En cierta medida, los estudios preparados por el Banco y del Fondo, tales como los estudios económicos y sectoriales básicos del Banco, pueden ofrecer a los países el material que necesitan para elaborar sus estrategias. Con todo, es probable que se llegue a necesitar más asistencia técnica y apoyo para el fortalecimiento de las capacidades, inclusive de parte de otros asociados en el desarrollo, especialmente a medida que los países hagan la transición a los DELP definitivos.

17. Un aspecto importante al que se debe prestar atención adicional es el del comercio. Recientemente, el Banco y el Fondo, junto con otros organismos multilaterales, han puesto nuevo énfasis y han intensificado sus esfuerzos por prestar ayuda a los países con respecto al mecanismo del Marco integrado para los países menos adelantados. La finalidad de dicho Marco es ayudar a los países que están preparando sus DELP a analizar las opciones para la integración al comercio internacional, determinar los beneficios de las reformas relativas al comercio, y formular medidas de reforma que permitan fomentar el crecimiento y proteger a los pobres de los efectos adversos transitorios que signifique la apertura al comercio internacional. Recientemente se ha establecido un fondo fiduciario para las actividades del Marco integrado, con el apoyo de donantes bilaterales. Entre esas actividades se cuenta un programa piloto que emprenderá estudios de integración comercial e identificará las necesidades de asistencia técnica para ayudar a superar los obstáculos a la integración. Se prevé que la primera fase del programa, que se concentrará en tres países, habrá concluido para noviembre de 2001.

B. Facilitación del proceso de preparación de DELP: apoyo del Banco y del Fondo

18. El Banco y el Fondo han tomado varias medidas en los últimos seis meses para facilitar el proceso de los DELP, especialmente en lo que respecta a la transición a DELP definitivos, y para integrar plenamente el sistema de DELP en sus programas de asistencia para el desarrollo en esos países. Ellas han consistido en la elaboración de directrices para la realización de las ECP de los DELP definitivos, la ampliación de los programas de instrucción para los funcionarios nacionales y el personal del Banco y del Fondo, y el mejoramiento de los recursos de información disponibles para los países y sus asociados en el desarrollo, a través del manual de consulta sobre los DELP y de los sitios web externos del Banco y del Fondo.

Directrices para la preparación de las ECP de los DELP definitivos

19. En el informe de situación de septiembre de 2000 figuraban directrices para la preparación de los DELP provisionales y sus correspondientes ECP. Para atender al deseo de los países de que se expongan con más claridad las bases sobre las cuales el personal del Banco y del FMI han de evaluar los DELP, los funcionarios de ambas instituciones han preparado directrices para las evaluaciones conjuntas de los DELP definitivos (Anexo 2). Las directrices, que se basan en las orientaciones que figuran en el documento de política de diciembre de 1999 titulado "Aspectos operativos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza"⁸, tienen por objeto prestar asistencia a los países y a sus asociados en el desarrollo, así como al personal del Banco y del Fondo, mediante la descripción de las cuestiones principales a las que el personal debe prestar especial atención al evaluar los DELP. Dichas cuestiones son las siguientes: a) la creación de un sentido de identificación del

⁸ R99-241 y SM/99/290.

país con la estrategia a través de la participación; b) el diagnóstico de la pobreza; c) las metas, los indicadores y el seguimiento, y d) las acciones públicas prioritarias. Las ECP brindan una importante oportunidad para hacer saber a los países cuáles son las cuestiones que los Directorios Ejecutivos desean ver tratadas más a fondo a medida que evoluciona el proceso de los DELP. Una de esas cuestiones es el género, respecto de la cual los Directorios han pedido sistemáticamente un tratamiento más detallado.

20. En las directrices están recogidos los principios más importantes del Marco Integral de Desarrollo (MID) en el que se basa el proceso de los DELP: la identificación del país con la estrategia, lo que incluye la participación amplia de los interesados; un sistema completo y universal formulado en el marco de una perspectiva de largo plazo; la orientación hacia las asociaciones, que reúna a los interesados nacionales y los asociados externos, y un enfoque en los resultados⁹. Las directrices también incorporan los tres aspectos de la estrategia de lucha contra la pobreza que se plantea en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001*, a saber, la creación de oportunidades económicas, el empoderamiento de los pobres y la adopción de medidas para reducir la vulnerabilidad. El Banco y el Fondo esperan recibir las opiniones de los países y los asociados para el desarrollo acerca de la versión actual de las directrices, las que se revisarán periódicamente sobre la base de esas opiniones y de la experiencia que se vaya adquiriendo.

Cursillos

21. En los últimos seis meses se ha seguido ampliando el alcance de los cursillos sobre los DELP dictados por el Banco y el Fondo. En noviembre de 2000 se dictó un cursillo regional en Moscú, al que asistieron participantes de seis países de Europa y Asia central. Además de eso, se realizó en Mongolia un seminario sobre los DELP en el país. En abril de 2001 se dictará en la ciudad de Washington un cursillo mundial cuyo tema central será el establecimiento de procesos de consulta eficaces en los países participantes en el programa de DELP. Un cursillo regional centrado en el mismo tema se dictará también en abril en Cartagena (Colombia), con participantes procedentes de los cuatro países de la región de América Latina y el Caribe que preparan DELP (y de otros países interesados). El Banco ha introducido además un programa titulado "Lucha contra la pobreza", que consiste en cursos y seminarios impartidos en vivo y a distancia en francés e inglés, y realizados en colaboración con centros locales académicos y de políticas públicas de países que preparan DELP. Los cursos y seminarios abarcan una amplia variedad de temas de importancia específica para las estrategias de lucha contra la pobreza del país, y están dirigidos a los equipos nacionales a cargo de los DELP, los gestores de la política económica, los académicos, los técnicos, y las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros representantes de la sociedad civil.

22. Además, el Banco está patrocinando "debates sobre el desarrollo" de carácter más general para los países que preparan DELP y otros países interesados, con objeto, entre otras cosas de promover el diálogo sobre las estrategias y las políticas de reducción de la pobreza entre los equipos de los países que preparan DELP; proporcionar información a los equipos nacionales, y contribuir a ampliar la participación en la preparación y aplicación de los DELP. Dos de esos debates se encuentran ya en marcha: uno para países de la región de América Latina y el Caribe (incluidos Bolivia y Nicaragua) y uno para países de la región de Asia oriental (incluidos Camboya y Mongolia). Están previstos otros dos más adelante en el año para países anglófonos (Etiopía, Kenya, Tanzania y Zambia) y francófonos (Burkina Faso, Guinea, Malí, Mauritania y Senegal) de África.

⁹ La relación entre el MID y el proceso de los DELP se describe en el Informe de Situación de septiembre de 2000, DC/2000-18 e IMFC/DOC/2/00/1, Anexo I.

23. El aprendizaje dentro del Banco y del Fondo se ha intensificado con la introducción de "cursos prácticos previos a las misiones" para el personal que colabora con los distintos países en la preparación de los DELP. Entre octubre de 2000 y mediados de marzo de 2001 se llevaron a cabo cinco cursos prácticos y se ha previsto realizar otros 10 en el año 2001. También se han impartido seminarios temáticos internos para el personal acerca de importantes cuestiones relacionadas con los DELP, como la transparencia y la responsabilidad, los indicadores del desempeño para la aplicación de los DELP, el control de los gastos que reducen la pobreza, la simplificación de la condicionalidad y la gestión ambiental.

Recursos de información: Manual de consulta sobre los DELP y sitios web

24. El *Manual de consulta sobre los DELP* es un compendio de materiales de referencia, no una guía sobre cómo preparar los DELP. Tiene por objeto ayudar a los países en la preparación de sus propias estrategias, pues reúne información sobre las mejores prácticas y políticas internacionales para la reducción de la pobreza. El Manual se está revisando actualmente sobre la base de las aportaciones de los usuarios de los países que preparan DELP y sus asociados. Se agregarán nuevos capítulos sobre el crecimiento en favor de los pobres; el comercio; los indicadores, las metas y el cálculo de costos, y la desigualdad y el bienestar social. El Manual se puede obtener en forma impresa y en CD, y se puede consultar también en los sitios web del Banco y el Fondo¹⁰.

25. Los *sitios web del Banco y el Fondo* contienen además documentos de política sobre los DELP, información sobre cursos de capacitación y un nuevo boletín sobre los DELP. Como parte de su política de transparencia y divulgación, y siempre que no haya objeciones de parte de los gobiernos, el Banco y el Fondo darán a conocer los DELP provisionales y definitivos de los países en sus sitios web en el momento en que se distribuyan a los respectivos Directorios, en lugar de hacerlo después de que los Directorios los hayan examinado. Además, se darán a conocer en los sitios web, después de su examen por los Directorios, las ECP y una recapitulación del Presidente de los debates en el Directorio sobre los DELP provisionales y definitivos.

C. Asociados para el desarrollo: divulgación y cooperación

26. Una de las principales características del programa de DELP ha sido la importancia que atribuye a la formación de asociaciones con otros organismos y organizaciones que procuran brindar respaldo a los países en su labor de reducción de la pobreza. A fin de estimular y profundizar esas asociaciones, el Banco y el Fondo han continuado participando con los asociados para el desarrollo en eventos de divulgación sobre los DELP (en el Anexo 3 figura una lista de ellos). Los asociados para el desarrollo están colaborando además con los países y con el Banco y el Fondo para prestar apoyo al proceso de los DELP a nivel de los países. A medida que los países pasen de la formulación de estrategias a la puesta en práctica de medidas de acción prioritarias, debería aumentar la importancia de los DELP como mecanismo para la coordinación de la asistencia de los donantes. Ya se observan señales alentadoras de que esto está ocurriendo (véase, en particular, el párrafo 29).

27. *Fortalecimiento de la colaboración con el sistema de las Naciones Unidas.* El personal del Banco y del Fondo ha seguido trabajando en colaboración con sus colegas del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de prestar apoyo a las medidas de reducción de

¹⁰. <http://www.worldbank.org/prsp> y <http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp>

la pobreza adoptadas por los países. El personal ha convenido con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo en que el sistema de evaluación común para los países de las Naciones Unidas, los estudios económicos y sectoriales del Banco, y los estudios analíticos y de asistencia técnica del Fondo deberían constituir insumos de la base analítica que mantienen los gobiernos para los DELP, y en que el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Estrategia de asistencia a los países (EAS) del Banco deberían constituir planes de actividades en apoyo de los DELP. El Banco y las Naciones Unidas están estudiando la forma en que los coordinadores residentes de las Naciones Unidas podrían participar en la administración local de un nuevo fondo fiduciario de donantes múltiples propuesto para respaldar las estrategias de reducción de la pobreza, y están desplegando esfuerzos conjuntos para lograr coherencia entre el sistema de DELP y la Tercera Conferencia sobre los Países Menos Adelantados que se celebrará en mayo de 2001. El personal de la sede y de las misiones residentes del Fondo y el Banco ha seguido intensificando sus contactos con los coordinadores residentes de las Naciones Unidas en el terreno con vistas a coordinar mejor su apoyo al sistema de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia para el Desarrollo y al sistema de DELP.

28. A nivel de organismos, el Banco y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han proseguido sus consultas periódicas sobre el fortalecimiento de la colaboración en los países que preparan DELP cuyos gobiernos han invitado tanto al Banco como al PNUD a participar. En octubre de 2000, el personal del Banco y del PNUD se reunió para discutir formas de mejorar la coordinación de los estudios de evaluación de la pobreza en América Central, y en enero de 2001 distintos equipos discutieron el tema de la colaboración en una variedad de países que preparan DELP. Además, el personal del Banco y del Fondo ha participado en cursillos sobre los DELP dictados por el PNUD para el personal regional de Camboya y Tanzania. El Banco y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se reunieron en octubre de 2000 y en marzo de 2001 para examinar la experiencia de los países y los acuerdos de colaboración. El Banco y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sostuvieron conversaciones en enero de 2001 acerca de la intención de esta última de proporcionar más apoyo a los países en el proceso de los DELP, en particular, en las esferas de la educación extraescolar, los indicadores de la educación y los procesos de participación.

29. *Nuevos acuerdos con la Unión Europea (UE).* La UE ha tomado importantes medidas en apoyo de la elaboración y aplicación de los DELP. La Comisión Europea (CE) decidió que sus programas quinquenales de asistencia a los países de la región de África, el Caribe y el Pacífico se basarían en el DELP de cada país. En enero de 2001, se acordó que el Banco, el Fondo y la CE colaborarían para prestar apoyo a los países de la región de África, el Caribe y el Pacífico en la preparación de DELP. Se convino además en que la CE comenzaría a cofinanciar selectivamente el apoyo a los DELP conjuntamente con los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza (CALP) de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), que tienen por objeto respaldar las estrategias de lucha contra la pobreza de los países (véase la Sección III, párrafos 50 a 52). La CE propondrá además aportar alrededor de dos millones de euros a un fondo fiduciario en apoyo de las medidas adoptadas por los países para mejorar las evaluaciones y los sistemas de gestión del gasto público (véase la Sección III, párrafo 39). El personal del Banco, el Fondo y la CE han convenido en intercambiar regularmente documentación relacionada con los DELP y en dar a conocer sistemáticamente información acerca de los planes sobre misiones y acerca de los contactos sobre el terreno. El personal convino también en formar un grupo de trabajo que atendería a la necesidad urgente de elaborar nuevos indicadores sobre resultados, especialmente en lo que respecta a los sectores sociales.

30. **Colaboración con otros donantes.** El personal del Banco y del Fondo continuó tomando parte en conversaciones con representantes de otros organismos multilaterales y bilaterales sobre cuestiones relacionadas con los DELP. En el contexto de la reunión plenaria de la *Alianza Estratégica con África* celebrada en diciembre de 2000, los donantes aprobaron la forma en que evolucionaba el sistema de DELP, incluso el hecho de que las condiciones para la asistencia estuvieran comenzando a basarse en los resultados en vez de basarse exclusivamente en las políticas. La Alianza está estudiando la forma en que puede prestar apoyo a la labor del Banco y del Fondo para ayudar a los países a fortalecer la gestión financiera del sector público. También se está estudiando una propuesta de armonización, a título experimental, de los procedimientos y las condiciones para la asistencia de los donantes en esta esfera.

31. Algunos altos funcionarios del *Grupo Utstein de donantes*¹¹ visitaron Washington en enero de 2001 con el objeto de reunirse con personal del Banco y del Fondo. Los funcionarios de Utstein acogieron con satisfacción los progresos alcanzados en el sistema de DELP, pero señalaron al mismo tiempo que no debía sacrificarse la calidad de los DELP en aras de la rapidez de preparación. Otros de los temas abordados en las conversaciones fueron la necesidad de tratar las cuestiones relativas a la gestión de gobierno con delicadeza, teniendo en cuenta las condiciones de los distintos países; de velar por que el proceso de los DELP reforzara los procesos representativos y electorales del país, y de hacer participar lo antes posible a los donantes bilaterales en el proceso. El Banco y el Fondo destacaron la importancia de la participación de los donantes bilaterales para el éxito del sistema de DELP en general. En el futuro se celebrarán regularmente reuniones anuales, y se llevarán a cabo diálogos informales entre una reunión y otra.

32. Como se señaló anteriormente (párrafo 20), el sistema de DELP se basa en los principios del MID. Los *Grupos de centros de coordinación del MID*, integrados por organismos bilaterales y multilaterales, han ampliado su alcance y han pasado a ser Grupos de centros de coordinación del MID y los DELP. Actualmente los miembros están estudiando la experiencia con la aplicación de los principios del MID en el contexto de los DELP, y están examinando los más de 30 DELP provisionales y DELP definitivos considerados por los Directorios Ejecutivos hasta fines de febrero de 2001. Esta iniciativa proporcionará valiosa información adicional para evaluar la experiencia y los problemas a que hacen frente los países y sus asociados para el desarrollo en lo que respecta a la aplicación del proceso de los DELP en la práctica¹².

33. El Presidente del Banco y el Director Gerente del Fondo se reunieron el 9 de febrero de 2001 con los Presidentes de cuatro *bancos multilaterales de desarrollo (BMD)* —el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los Presidentes de los BMD reafirmaron su apoyo al sistema de DELP y al protocolo de los BMD y el FMI¹³. Señalaron esferas de interés y actividad comunes, a saber, la colaboración entre el BAfD, el FMI y el Banco Mundial sobre una evaluación del sector financiero del Senegal, la colaboración entre el BAsD y el Banco Mundial en la preparación

¹¹ Alemania, Noruega, los Países Bajos y el Reino Unido.

¹² Hay dos Grupos de centros de coordinación. Uno de ellos está integrado por 19 países donantes bilaterales y seis instituciones multilaterales (el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento, y la Comisión Europea y el CAD de la OCDE). El otro grupo se compone de 21 órganos de las Naciones Unidas.

¹³ Véase la declaración conjunta sobre “Bancos multilaterales de desarrollo: una asociación para el desarrollo, el crecimiento y la reducción de la pobreza”, OM2001-0020, 12 de febrero de 2001, e Informe de Situación de septiembre de 2000 (DC/2000-18 e IMFC/DOC/2/99/1), Anexo V.

de estudios sobre la pobreza en Viet Nam y el apoyo al DELP provisional de Viet Nam, y la colaboración del BID y el Banco Mundial en la realización de exámenes del gasto público y estudios sectoriales. Los Presidentes de los BMD prevén que seguirá aumentando la colaboración analítica entre los BMD en apoyo de los DELP.

34. ***Continuación del diálogo con las organizaciones no gubernamentales (ONG)***. Las ONG han aportado importante información sobre la estructura de los DELP y sobre la experiencia de los distintos países a ese respecto. Por ejemplo, EURODAD publica regularmente boletines de su red de asociados sobre los progresos realizados por los países, y Oxfam pondrá de relieve la importancia de realizar evaluaciones más sistemáticas de los efectos sociales como parte del proceso de los DELP (véase la Sección III, párrafos 41 a 45). Actualmente las ONG están abocadas a prestar apoyo activo a la elaboración de estrategias nacionales, y algunas de ellas están centrando la atención en el contenido de los programas. Muchas ONG han respaldado el sistema de DELP, si bien han expresado reservas acerca de ciertos aspectos de la ejecución del programa¹⁴. Esta posición se puso de relieve en el curso de una sesión de orientación técnica realizada en diciembre de 2000 por las organizaciones representadas por el Grupo de trabajo de las ONG sobre el Banco Mundial en el Directorio Ejecutivo del Banco. La reunión de información abarcó las “evaluaciones rápidas” llevadas a cabo en cinco países que habían preparado DELP provisionales (Camboya, Chad, Etiopía, Kenya y Nicaragua). En ella se expusieron las inquietudes suscitadas por las evaluaciones, entre ellas, la impresión de que los países no se identificaban con el proceso y de que éste era de dominio del Banco y el Fondo; la necesidad de desligar el proceso de los DELP de la Iniciativa para los PPME; y la posibilidad de que la soberanía de los gobiernos resultara menoscabada¹⁵. El Grupo de trabajo está preparando actualmente un plan de publicaciones, divulgación y recomendaciones con respecto a la experiencia de las “evaluaciones rápidas”. Además, está estudiando con el Banco un programa de seguimiento más amplio que abarcaría a 15 países que preparan DELP.

III. ARMONIZACIÓN DE LA ASISTENCIA DEL BANCO Y DEL FONDO CON LAS ESTRATEGIAS NACIONALES

35. A medida que el proceso de los DELP evoluciona y los países comienzan a aplicar sus estrategias de lucha contra la pobreza, será importante lograr que las acciones públicas orientadas a reducir la pobreza estén vinculadas eficazmente a los resultados deseados. En la Sección A se examinan dos aspectos de esta cuestión en los que el Banco y el Fondo están trabajando actualmente: i) la ayuda a los países para fortalecer los sistemas de gestión del gasto público, a fin de que los recursos presupuestarios nacionales y la asistencia externa se asignen debidamente a las actividades de reducción de la pobreza, y ii) el análisis de los efectos sociales de las acciones y los programas públicos en los pobres y en otros grupos vulnerables. Será importante además que el Banco y el Fondo cuenten ellos mismos con instrumentos financieros capaces de atender con eficiencia a las necesidades prioritarias de las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza. En la Sección B se examinan los acontecimientos recientes con respecto al servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) del Fondo y a los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza (CALP) de la AIF.

¹⁴ Véase una descripción de los puntos de vista de las ONG sobre el proceso de los DELP en el Informe de Situación de septiembre de 2000, DC/2000-18 e IMFC/DOC/2/99/1, Sección II.C, y Anexo IV.

¹⁵ El Grupo de trabajo había expuesto ideas similares en un seminario que tuvo lugar durante las reuniones anuales en Praga.

A. Vinculación de las acciones públicas a los resultados en materia de pobreza

Control de los gastos

36. El control eficaz y transparente de los gastos que reducen la pobreza es fundamental en el proceso de los DELP. Tanto el Banco como el FMI han destacado sistemáticamente la necesidad de respaldar el mejoramiento de los sistemas nacionales de gestión del gasto público en su conjunto, a fin de que los países puedan velar por que los recursos internos, la asistencia externa y los ahorros presupuestarios derivados de la Iniciativa para los PPME se utilicen realmente para los fines previstos relacionados con la pobreza. La sociedad civil y los asociados para el desarrollo han expresado preocupaciones similares.

37. Recientemente el personal del Banco y del Fondo llevó a cabo una evaluación preliminar de los resultados de los sistemas de gestión del gasto público en 25 PPME (y países que preparan DELP) a fin de determinar cuáles son los puntos fuertes y los puntos débiles de esos sistemas. La evaluación examinaba las prácticas de los países en comparación con los indicadores de referencia relativos a los requisitos básicos para que los sistemas de gestión controlen eficazmente el gasto público orientado a reducir la pobreza. Sobre la base de esta evaluación preliminar, cabe prever que varios de los países incluidos en la muestra llevarán a cabo actividades satisfactorias de control e información en el plazo de uno o dos años, pero muchos otros necesitarán ayuda sustancial para fortalecer su capacidad interna y efectuar una gestión eficaz del gasto público en el mediano plazo.

38. Actualmente el personal del Banco y del Fondo está llevando a cabo evaluaciones más detalladas en colaboración con los gobiernos interesados, para ayudar a ampliar y focalizar los programas de asistencia. Ya se han sostenido conversaciones con Honduras, y está previsto iniciarlas dentro de poco con Bolivia y otros países de América Latina y de África. Se prevé que las conversaciones con los gobiernos habrán terminado dentro de los próximos seis meses y que se habrán preparado planes de acción para fines del año 2001. La asistencia del Banco y del Fondo en apoyo de las reformas de la gestión del gasto público ha aumentado considerablemente en los últimos tres años, y esa labor seguirá ampliándose. La magnitud de las necesidades señaladas en las conclusiones preliminares indica que se justifica intensificar en gran medida el programa de asistencia de los donantes. La generación de apoyo adicional, en particular de otras organizaciones multilaterales y de la comunidad de donantes, en el contexto del proceso de los DELP, será esencial para lograr un control oportuno y fiable del gasto público destinado a reducir de la pobreza en los países que preparan DELP, entre ellos los PPME.

39. En adelante, lo esencial será prestar apoyo a los países para la elaboración de sistemas de gestión del gasto público, de las adquisiciones, y sistemas de gestión financiera. La labor en este ámbito ya forma parte de la asistencia básica que el Banco y el Fondo proporcionan a los países en el marco de amplios estudios analíticos y relacionados con proyectos. Un comienzo auspicioso para complementar esas actividades ha sido el proyecto de programa de gestión del gasto público y rendición de cuentas, cuyo financiamiento provendrá probablemente de la UE (a través de un fondo fiduciario), el Banco y uno o más donantes bilaterales. El programa prestará apoyo al diagnóstico y la evaluación participativa de los sistemas de gestión del gasto público y de rendición de cuentas en algunos de los países que preparan DELP, y posiblemente preste, además, asistencia en el seguimiento de determinados aspectos de la reforma del gasto público. El programa tomaría como base los conocimientos disponibles, como los que proporcionan los estudios económicos y sectoriales del Banco, los estudios del Fondo sobre la transparencia fiscal y los estudios de auditoría de la CE. Uno de los objetivos principales del programa sería el de intensificar la identificación local y el

fomento de las capacidades en todos los sectores con respecto a las instituciones, el proceso y las aptitudes.

40. Los Directores Ejecutivos han recalcado que, además de tener que resolver los problemas sistémicos que planteaba la creación de capacidad para la gestión del gasto público, también era necesario ejercer control de ciertas categorías de gasto específicas en el corto plazo. En el documento más reciente sobre este tema distribuido a los Directorios¹⁶, el personal ha sugerido que los fondos "virtuales" relacionados con la pobreza que se basan en los datos existentes pueden contribuir al control de los gastos que reducen la pobreza, en el corto plazo. Esos fondos, si se utilizan conjuntamente con el seguimiento de los cambios generales en la composición del gasto público, pueden constituir un importante mecanismo transitorio para el control del gasto público que reduce la pobreza, pero no pueden reemplazar los intensos esfuerzos para establecer sistemas eficaces y amplios de gestión del gasto público en el mediano plazo.

Análisis de los efectos sociales

41. La evaluación de los efectos que producen en los pobres y otros grupos vulnerables las medidas de política aplicadas por los gobiernos en apoyo de sus objetivos de reducción de la pobreza y de crecimiento es un componente esencial de la estrategia global de lucha contra la pobreza de un país. En principio, el análisis de los efectos sociales se realiza en tres etapas: el análisis previo, que contribuye a la selección y formulación de distintas opciones normativas; el análisis durante la aplicación, que supone el seguimiento de los efectos reales y la consideración de posibles medidas de mitigación cuando las acciones tienen consecuencias imprevistas, y el análisis posterior, que evalúa los resultados reales de la política a fin de mejorar la efectividad y la sostenibilidad de las intervenciones normativas futuras. Normalmente las evaluaciones utilizarían instrumentos cualitativos y cuantitativos.

42. En el caso de los países que preparan DELP, los análisis de los efectos sociales se llevarían a cabo en general durante la preparación del DELP. Las evaluaciones de los países se centrarían en las medidas macroeconómicas, estructurales y sociales que se considera, *a priori*, que tendrían sustanciales efectos positivos o negativos para los pobres. Teóricamente, esas medidas se identificarían y evaluarían en el contexto de discusiones participativas de base amplia con los interesados del país y los asociados para el desarrollo. La realización de tales evaluaciones de los efectos sociales es una tarea difícil, especialmente si lo que se trata de evaluar son los efectos de distintas medidas macroeconómicas en los resultados en materia de pobreza, y las limitaciones de que adolece la capacidad de los países imponen restricciones prácticas en cuanto a la rapidez y el detalle con que se pueden emprender evaluaciones de los efectos sociales. Será importante no "fijar la vara demasiado alta" con respecto a las evaluaciones de los efectos sociales, de manera de alentar a los países a identificarse con esta actividad lo más pronto posible.

43. Junto con mantener el principio de identificación del país, muchos gobiernos probablemente necesiten recurrir a la asistencia disponible del Banco, el Fondo y otros organismos multilaterales y bilaterales con experiencia en la preparación de tales evaluaciones. El Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido se ha declarado dispuesto, en estrecha colaboración con otros asociados para el desarrollo, a prestar apoyo a la realización de evaluaciones piloto de los efectos sociales en varios países.

¹⁶ Véase "Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)", (SM/01/16, Revision 1, 3/28/01 e IDA/SecM/2001-0052/1, 3/30/01).

44. Para el Banco, entre los posibles aspectos del apoyo a las evaluaciones de los efectos sociales se cuentan la asistencia analítica a los países para la evaluación de las repercusiones sociales de las políticas; el respaldo al desarrollo de la capacidad nacional para realizar análisis sociales (lo que incluye la elaboración de sistemas de seguimiento y evaluación); y la evaluación de los efectos sociales de las inversiones y los programas respaldados por los préstamos del Banco, especialmente en el contexto de los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza (CALP) de la AIF. En el contexto de los DELP, el personal deberá aprovechar la experiencia acumulada para afinar las metodologías y los instrumentos que se han de utilizar para los análisis de los efectos sociales¹⁷. En la medida de lo posible, los análisis se realizarían conforme a un criterio que abarque toda la economía a fin de tener en cuenta los efectos de retroalimentación intersectorial de las medidas de política. El Fondo contribuirá también a este proceso en su esfera de competencia (es decir, la política macroeconómica); asimismo, utilizará —e integrará en su asesoramiento normativo— los análisis realizados por otras instituciones de los efectos sociales de las principales medidas de política apoyadas por los programas del SCLP en los casos en que sea dable prever que puedan producir efectos para los pobres o los grupos vulnerables.

45. Aunque se prevé que el Banco lleve la iniciativa en lo que respecta a los análisis técnicos de los efectos sociales debido a que tiene una experiencia relativamente mayor en esta materia, las dos instituciones se proponen coordinar muy bien sus actividades. El Comité Conjunto de Ejecución del Banco y el Fondo creó hace poco tiempo un grupo de trabajo sobre análisis de los efectos sociales en los países que preparan DELP, integrado por funcionarios de ambas instituciones. El grupo de trabajo está preparando un programa orientado a aprovechar los análisis ya existentes sobre esta materia en una muestra de países que preparan DELP, y a poner en marcha varios programas “piloto” de análisis de los efectos sociales durante el resto del ejercicio.

B. Perfeccionamiento de los instrumentos financieros

46. Desde las Reuniones Anuales de 2000, el Banco y el Fondo han estado trabajando para armonizar todavía más sus operaciones de financiamiento en los países de ingresos bajo con los principios del DELP. En el caso del Fondo, se ha avanzado en simplificar y orientar la condicionalidad en el marco del SCLP. El Banco ha hecho progresos en la operacionalización del CALP. Además, el personal de ambas instituciones ha comenzado a figurar la manera en que se armonizarán ambos instrumentos de financiamiento para respaldar las estrategias de reducción de la pobreza impulsadas por los países.

Simplificación de la condicionalidad del SCLP

47. Ha habido acuerdo general en que la condicionalidad de las operaciones del Fondo y el Banco en el marco de los DELP debe ser selectiva, y centrarse en unas cuantas medidas clave que son esenciales para el éxito de la estrategia del país. Como el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) del Fondo fue creado para respaldar las estrategias de reducción de la pobreza, uno de sus objetivos declarados ha sido el de reorientar y reducir el alcance de la condicionalidad, en comparación con el servicio financiero reforzado de ajuste estructural (SRAE). Más recientemente, el Directorio Ejecutivo del Fondo examinó la condicionalidad de los programas que respalda la institución y acordó simplificarla y orientarla de tal manera que dé a los países el mayor margen para que adopten

¹⁷ Hasta ahora las evaluaciones sociales del Banco se han centrado, por ejemplo, en las repercusiones sociales de la reestructuración industrial, de las operaciones que suponen reasentamiento, y de los proyectos ejecutados en los sectores de la educación y el transporte, en países tan distintos como Bangladesh, Brasil, Ucrania y Zimbabwe.

sus propias decisiones en materia de políticas, asegurando al mismo tiempo que se otorgue financiamiento del Fondo únicamente si se continúan aplicando aquellas medidas de política que son esenciales para los propósitos del Fondo. Los Directores apoyaron un planteamiento según el cual la condicionalidad del Fondo por lo general abarcaría las reformas estructurales que fueran fundamentales para el logro de los objetivos macroeconómicos, pero se aplicaría un planteamiento más selectivo para las medidas estructurales importantes, aunque no esenciales, para tales objetivos.

48. Con respecto al SCLP, en la tarea de simplificar y orientar la condicionalidad también se aprovechará el marco basado en el DELP para la división de responsabilidades con el Banco. Conforme a dicho marco, el SCLP normalmente no extendería la condicionalidad a los aspectos de política estructural y social que escapan a la esfera de competencia y responsabilidad del Fondo, salvo cuando sea esencial para las metas fiscales o externas del país (por ejemplo, si la reforma de una importante empresa estatal fuera esencial para la estabilidad macroeconómica). En la medida de lo posible, la condicionalidad sobre esos aspectos de la política quedaría comprendida en las operaciones de crédito de la AIF, especialmente en los CALP, ya que éstos se otorgan en forma escalonada (véase más adelante). Por otra parte, dentro de los aspectos estructurales en los que el Fondo tiene competencia y conocimientos especializados (es decir, los regímenes tributario y cambiario, la gestión fiscal, la ejecución presupuestaria, la transparencia fiscal, la reforma del sector financiero y la administración tributaria y de aduanas) la condicionalidad deberá aplicarse en forma más selectiva, y centrarse en aquellas medidas que son suficientemente importantes para la consecución de los objetivos macroeconómicos del programa apoyado por el Fondo.

49. Como la mayoría de los países se encuentra aún en la etapa de preparación del DELP provisional y sólo unos cuantos han terminado los DELP definitivos, las nuevas modalidades de la condicionalidad están aún en evolución. Sin embargo, algunas de las estadísticas resumidas sobre los nuevos acuerdos de SCLP a un plazo de tres años (Cuadro 2) formulados después de que entró en vigor el nuevo sistema demuestran que las condiciones se centran en mayor medida en aspectos que constituyen la médula del mandato del Fondo y que ha habido un abandono notable de las condiciones en áreas en las que el Banco está a la vanguardia. El escalonamiento de los CALP del Banco debería permitir mayores progresos en la orientación de la condicionalidad del SCLP y asegurar, al mismo tiempo, que se haga un seguimiento eficaz de todas las medidas importantes para el éxito de la estrategia de reducción de la pobreza de los países.

Créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza

50. En su reunión de septiembre de 2000, el Comité para el Desarrollo examinó el documento titulado *Respaldo para el desarrollo de los países: Función del Banco Mundial e instrumentos utilizados en los países de ingreso bajo y mediano*¹⁸. En él se señalaba que, a partir del 1 de julio de 2002, los DELP constituirían la base de casi todas las estrategias de asistencia a los países (EAP) de la AIF examinadas por el Directorio del Banco. En el documento se describían, además, las principales características propuestas para el crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza (CALP), un instrumento crediticio de la AIF en el marco de las EAP, que tiene por objeto respaldar las estrategias de reducción de la pobreza de los países y las reformas sociales y estructurales correspondientes. Se ha preparado un proyecto de directrices para los CALP, el que se ha sometido a la consideración del Directorio Ejecutivo del Banco¹⁹.

¹⁸ DC/2000-19, 8 de septiembre de 2000.

¹⁹ El primer análisis del texto preliminar de las directrices para los CALP fue hecho por el Directorio del Banco en una sesión de orientación técnica celebrada el 23 de febrero de 2001. Se ha distribuido un texto

51. Tal como los contempla actualmente la administración del Banco, los CALP se regirán por las directrices del Banco relativas a los préstamos programáticos para ajuste²⁰, pero tendrán características concebidas específicamente para respaldar las estrategias de lucha contra la pobreza de los países. Los CALP consistirán en una serie de créditos anuales en un marco a mediano plazo que se basarán principalmente en el DELP o el DELP provisional del gobierno, y los ampliarán. Los CALP se comprometerán para cada operación en forma individual, y se escalonarán anualmente en consonancia con el presupuesto anual y el ciclo normativo del gobierno prestatario. Cada CALP de la serie se basará en acciones públicas prioritarias iniciales que demuestren que se están logrando progresos satisfactorios en lo que respecta a las reformas sociales y estructurales en apoyo de la lucha contra la pobreza y a la consecución de resultados concretos relacionados con la pobreza.

52. El primer CALP propuesto, destinado a Uganda, se presentará al Directorio Ejecutivo del Banco en abril de 2001. Posiblemente se presente un segundo CALP, para Viet Nam, en mayo de 2001. Varios otros países son posibles candidatos a recibir CALP en el año 2001. Se prevé que, con el tiempo, los CALP pasarán a ser un elemento cada vez más importante del apoyo global del Banco a las estrategias de lucha contra la pobreza de los países de ingreso bajo y desempeño económico satisfactorio.

Armonización del SCLP y el CALP

53. La creación del CALP debería permitir al Banco contar con un instrumento para los países que preparan DELP lo suficientemente flexible y de base suficientemente amplia para permitir una cobertura adecuada de los aspectos estructurales y de política social en los que el Banco es la principal institución. Dada la importante complementariedad que existe entre las cuestiones macroeconómicas y las cuestiones sociales y estructurales, en la medida en que se adopten los CALP, el Banco puede prestar apoyo mediante un CALP cuando el Fondo proporcione apoyo mediante un acuerdo de SCLP. En esa forma, el SCLP del Fondo y el CALP de la AIF respaldarían en forma conjunta la aplicación de la estrategia descrita en el DELP del país. Al adoptar sus propias decisiones de financiamiento, el Banco y el Fondo se basan en la apreciación de la otra institución en sus respectivos ámbitos de responsabilidad principal. Normalmente el Banco consideraría la presencia de un acuerdo de SCLP que marcha satisfactoriamente como prueba suficiente de que el marco macroeconómico es apropiado, y el Fondo normalmente consideraría la presencia de un CALP que marcha satisfactoriamente como prueba suficiente de que el programa social y estructural es apropiado. Sin embargo, para garantizar la responsabilidad institucional y evitar la condicionalidad cruzada, las decisiones definitivas sobre préstamos y desembolsos seguirán siendo adoptadas en forma independiente por el Directorio de cada institución. El personal del Banco y del Fondo continuará tratando de mejorar los mecanismos para planificar y coordinar sus operaciones, inclusive con respecto al alcance de las políticas que tendrán la responsabilidad de supervisar en casos específicos.

54. Dependiendo de la medida en que el Banco utilice los CALP, habrá varios países en los cuales los SCLP ya estarán establecidos o en preparación sin que haya paralelamente un CALP. Respecto de esos países, la mayoría de los cuales está recibiendo actualmente ayuda de la AIF en el marco de amplios créditos para fines de ajuste, la coordinación entre el Banco y el Fondo se guiará por los mismos principios generales descritos anteriormente.

preliminar sobre los CALP, de fecha 10 de abril de 2001, para su discusión en una reunión oficiosa del Directorio que tendrá lugar el 20 de abril.

²⁰ Véase *Guidelines for Programmatic Adjustment Loans/Credits*, 11 de febrero de 2000.

Cuadro 2: Tendencias de la simplificación de la condicionalidad estructural en los acuerdos de SCLP 1/

| | Número total de condiciones estructurales | | Número medio de condiciones estructurales 2/ | |
|------------------------------------|---|---|---|---|
| | Programa anual más reciente según el acuerdo anterior | Primer programa anual de conformidad con el nuevo acuerdo | Programa anual más reciente según el acuerdo anterior | Primer programa anual de conformidad con el nuevo acuerdo |
| Acciones anteriores | | | | |
| Básicas | 24 | 21 | 2,7 | 2,3 |
| Gestión de gobierno 3/ | 2 | 6 | 0,2 | 0,7 |
| Otras 4/ | 22 | 15 | 2,4 | 1,7 |
| No básicas 5/ | 21 | 9 | 2,3 | 1,0 |
| Total | 45 | 30 | 5,0 | 3,3 |
| Criterios sobre el desempeño | | | | |
| Básicos | 14 | 12 | 1,6 | 1,3 |
| Gestión de gobierno 3/ | 2 | 4 | 0,2 | 0,4 |
| Otros 4/ | 12 | 8 | 1,3 | 0,9 |
| No básicos 5/ | 16 | 3 | 1,8 | 0,3 |
| Total | 30 | 15 | 3,3 | 1,7 |
| Puntos de referencia estructurales | | | | |
| Básicos | 25 | 48 | 2,8 | 5,3 |
| Gestión de gobierno 3/ | 2 | 10 | 0,2 | 1,1 |
| Otros 4/ | 23 | 38 | 2,6 | 4,2 |
| No básicos 5/ | 36 | 11 | 4,0 | 1,2 |
| Total | 61 | 59 | 6,8 | 6,6 |
| Condicionalidad estructural total | | | | |
| Básica | 63 | 81 | 7,0 | 9,0 |
| Gestión de gobierno 3/ | 6 | 20 | 0,7 | 2,2 |
| Otros 4/ | 57 | 61 | 6,3 | 6,8 |
| No básica 5/ | 73 | 23 | 8,1 | 2,6 |
| Total | 136 | 104 | 15,1 | 11,6 |

Fuente: Personal del FMI.

1/ Países que tienen nuevos acuerdos de SCLP a tres años a partir del 2 de julio de 2000. Ellos son Guinea-Bissau, ex República Yugoslava de Macedonia, Níger, Moldova, Georgia, Camerún, Malawi, Benin y Kenya.

2/ Número total de condiciones estructurales dividido por nueve países.

3/ Incluidas las medidas para fortalecer el sistema judicial y reducir la corrupción, las reformas del sistema de adquisiciones, y las reformas orientadas a aumentar el control del ministerio de hacienda sobre las cuestiones financieras.

4/ Incluye las reformas presupuestarias (impuestos y gastos), y las reformas del sector financiero.

5/ Incluye las reformas de la administración pública, el régimen de comercio y las cuentas de capital, las empresas públicas, las reformas del mercado laboral y las reformas agrarias, y las medidas para mejorar las estadísticas económicas.

IV. CONCLUSIÓN

55. Como se señaló al comienzo del presente informe, el proceso de los DELP se encuentra aún en las etapas iniciales de su desarrollo. Continúa evolucionando a medida que los países y sus asociados para el desarrollo (entre éstos el Banco y el Fondo) sacan sus primeras conclusiones. La experiencia hasta la fecha ha sido alentadora, en lo que respecta a la seriedad con que los países han encarado el proceso, la intensificación de los procesos de participación en algunos países, y la disposición en principio de los asociados para el desarrollo a respaldar el sistema de DELP. Es probable que en los próximos meses se produzca una intensificación sustancial del programa. En particular, es probable que se acentúen tres tendencias. En primer lugar, se prevé que un número considerable de países pasará de los DELP provisionales a los DELP definitivos. El Banco y el Fondo están dispuestos a respaldar los esfuerzos de los países por encabezar este proceso. En segundo lugar, se espera que la participación de los asociados para el desarrollo en el programa, que tiene importancia crítica para el éxito de éste, continúe y se fortalezca. En tercer lugar, es

probable que algunos países pasen de la preparación de estrategias a la aplicación inicial de medidas prioritarias de lucha contra la pobreza sobre el terreno. La labor que se describe en las Secciones II y III permitirá dar un enfoque más preciso al apoyo del Banco y del Fondo a este proceso. Todas esas tendencias presentan problemas, pero también ofrecen oportunidades. Resolver los problemas y aprovechar las oportunidades tendrá importancia crítica para el éxito del programa en el más largo plazo en lo que respecta a cumplir su objetivo fundamental de proporcionar beneficios sustanciales y sostenibles a los pobres de los países comprendidos en el programa de DELP.

Anexo I

Posible calendario de los países para los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza provisionales y definitivos, la estrategia de asistencia al país, los acuerdos en el marco del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza, y los puntos de decisión y culminación en el marco de la Iniciativa para los PPME en el período de 2000-01

(Posibles fechas de su examen por los Directorios estimadas por el personal del Banco y del Fondo en consulta con las autoridades del país respectivo)

| País | Oct.-dic 2000 | Ene-mar 2001 | Abr-jun 2001 | Jul-sep 2001 | Oct-dic 2001 |
|-------------------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Albania | ... | ... | ... | ... | P, R |
| Angola | ... | ... | ... | I, F | ... |
| Armenia | ... | ... | I, F, S | R | ... |
| Azerbaiyán | ... | ... | I, F | ... | R |
| Benin | ... | S*, R | ... | ... | P, R, C |
| Bolivia | ... | ... | P, C, S*, R | ... | R |
| Bosnia y Herzegovina | ... | ... | I | ... | ... |
| Burkina Faso | S | R | R | ... | R, C |
| Camboya | ... | I, R | ... | R | P |
| Camerún | I, F, D | ... | R | ... | ... |
| Côte d'Ivoire | ... | ... | ... | ... | I, F, D |
| Chad | ... | ... | D, R | ... | ... |
| Djibouti | S | ... | I | R | R |
| Etiopía | S* | I, F | R | D | R |
| Ex República Yugoslava de Macedonia | I, F | ... | ... | ... | P, S |
| Gambia | I, R, D | ... | ... | R | R, F, P |
| Georgia | I | F | R, S | ... | P |
| Ghana | ... | ... | R | ... | P, R |
| Guinea | I, R, D | ... | F, S* | ... | P, R |
| Guinea-Bissau | I, F, D | ... | R | ... | P, R |
| Guyana | I, R, D | ... | R | ... | P, C, S |
| Haití | ... | ... | ... | ... | I, F |
| Honduras | ... | ... | R | P | ... |
| Kenya | ... | ... | R, P | R, S | ... |
| Lesotho | ... | I, F | ... | ... | ... |
| Madagascar | R, I, F, D | ... | ... | ... | ... |
| Malawi | I, F, D, S* | ... | R | ... | ... |
| Mali | ... | ... | R | P | R |
| Mauritania | ... | P, R | R | ... | R |
| Moldova | I, F | ... | R | ... | R, P, S |
| Mongolia | ... | ... | I, F | ... | R, S |
| Mozambique | R | ... | C, P | ... | ... |
| Nepal | ... | ... | I, F | S | R |
| Nicaragua | I, R, D | ... | R | P | ... |
| Níger | I, F, D | ... | ... | R, S | ... |
| Pakistán | ... | ... | S* | I, F | R, S |
| República Centroafricana | ... | I, R | R | ... | F, P, D |
| República del Congo | ... | ... | ... | ... | I, F |
| República del Yemen | ... | I, R | R | R | P, F |
| República Democrática Popular Lao | ... | ... | I, F | ... | R |
| República Kirguisa | ... | ... | I, F | R, S | ... |
| Rwanda | I, R, D | ... | S | R | R, F |
| Santo Tomé y Príncipe | R, D, S | ... | R | ... | ... |
| Senegal | ... | R | ... | R | ... |
| Sierra Leona | S* | ... | I | F | R |
| Sri Lanka | ... | ... | I | S | F |
| Tanzania | P | R | ... | R | C |
| Tayikistán | I, R | R | R | R | P, R, S |
| Togo | ... | ... | ... | ... | I, F |
| Uganda | S | R | ... | ... | F |
| Viet Nam | ... | ... | I | ... | R, S |
| Zambia | D | ... | ... | ... | P |

I – DELP provisional

P – DELP

D – Punto de decisión, Iniciativa reforzada

C – Punto de culminación, Iniciativa reforzada o Iniciativa original

S – Estrategia de asistencia al país

S* – Estrategia de asistencia al país actualizada

F – Nuevo acuerdo de tres años en el marco del SCLP

R – Revisión del acuerdo de SCLP, o nuevo acuerdo anual

1/ En algunos casos estas estimaciones son muy provisionales y todas están sujetas a cambio. Los países preparan los DELP y los DELP provisionales, por lo que éstos reflejarán necesariamente las circunstancias y decisiones propias de los países. Además, para la estimación de las fechas se presume que los programas de los países respaldados por el Fondo y el Banco se desenvuelven satisfactoriamente y que se llega a entendimientos sobre nuevos programas sin mayores interrupciones. Sin embargo, la experiencia indica que algunas y tal vez muchas de esas fechas se dejarán pasar, y las fechas de los nuevos programas están especialmente sujetas a retrasos.

Anexo 2

Directrices para la evaluación conjunta del personal de un documento de estrategia de lucha contra la pobreza

1. Cuando un gobierno presenta un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) a los Directorios Ejecutivos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, el documento se acompaña con una evaluación de esa estrategia realizada por el personal del Banco y del Fondo —la evaluación conjunta del personal (ECP). En la presente nota se proporciona orientación al personal del Banco y del Fondo sobre la preparación de ECP de los DELP definitivos¹. Estas directrices se revisarán periódicamente basándose en la experiencia y en la información que aporten los países y los asociados para el desarrollo.

Propósito de la ECP

2. En la ECP se debe realizar una estimación global para los Directores Ejecutivos acerca de si la estrategia presentada en el DELP constituye o no una base sólida para la obtención de asistencia del Fondo y del Banco en condiciones concesionarias². Una evaluación positiva no indica necesariamente que el personal esté de acuerdo con todos los análisis, metas o acciones públicas que se indican en el DELP, o que considere que el DELP representa la mejor estrategia posible para el país. Lo que indica más bien es que el personal considera que la estrategia ofrece un marco verosímil dentro del cual el Banco y el Fondo están dispuestos a formular sus programas de asistencia en condiciones concesionarias. Los montos de la asistencia y la formulación detallada de los programas de apoyo a la estrategia de lucha contra la pobreza de un país se determinan a través de la estrategia de asistencia al país (EAP) del Banco y de acuerdos concertados en el marco del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) del FMI. La ECP contribuye a estas determinaciones mediante su evaluación de los puntos fuertes y los puntos débiles de la estrategia y sus diversos elementos. Además, la ECP proporciona información constructiva al país acerca de la forma en que podría mejorar su estrategia con el tiempo.
3. En las directrices para la ECP se han recogido los principios más importantes en que se basa el sistema de DELP. El gobierno prepara el DELP mediante un proceso *de inspiración nacional*, lo que incluye una participación amplia que fomenta la *identificación del país* con la estrategia y su aplicación, así como la formación de *asociaciones* entre el gobierno, los interesados locales y los asociados para el desarrollo. Un *diagnóstico detallado*, una *perspectiva a largo plazo* y una *orientación hacia los resultados* son factores importantes. En las directrices se refleja además la expectativa de que, aunque el contenido específico de los DELP varíe ampliamente entre los distintos países, todo DELP incluirá cuatro elementos básicos: a) una descripción del proceso de participación del país; b) un diagnóstico de la pobreza; c) metas, indicadores y sistemas

¹ En los sitios web del Banco y del Fondo figuran directrices separadas para la preparación de ECP de los DELP provisionales. Véanse http://www1.worldbank.org/prsp/1PRSP_Guidance_Note_Sept_7.pdf y [http://www.imf.org/external/np/PRSP/2000/prsp.htm#Annex VI](http://www.imf.org/external/np/PRSP/2000/prsp.htm#Annex_VI)

² Si es así, en el último párrafo de la ECP debe decirse lo siguiente: “El personal del Banco Mundial y del FMI considera que este DELP ofrece una base sólida para obtener asistencia del Banco y del Fondo en condiciones concesionarias. El personal recomienda que los respectivos Directores Ejecutivos del Banco Mundial y del FMI lleguen a la misma conclusión”. En el caso de países que participan en la Iniciativa reforzada para los PPME, en el último párrafo debería decirse además que el DELP ofrece un fundamento sólido para el alivio de la deuda.

de seguimiento, y d) acciones públicas prioritarias³. En los DELP definitivos se debe presentar una reseña de las acciones públicas prioritarias realizadas en un período de tres años mediante la inclusión de: a) uno o más cuadros en que se muestre el marco macroeconómico del país; b) uno o más cuadros en que se resuma el programa total de gastos públicos y su distribución entre las esferas clave⁴, y c) una matriz de las principales medidas de política y reformas institucionales y de las fechas fijadas para su aplicación.

4. En la ECP —en el espacio de 10 páginas— se debería, en la medida de lo posible, dar respuesta sucinta a las principales preguntas acerca de cada uno de los cuatro elementos básicos de un DELP. En su evaluación, el personal debería asignar importancia principal a la claridad y objetividad de las acciones públicas prioritarias y a las disposiciones sobre seguimiento y evaluación que podrían dar origen a mejoras de la estrategia con el tiempo. El personal debería tener en cuenta el punto de partida del país. En la ECP se deberían presentar apreciaciones claras y francas y evitar la descripción y la repetición del propio DELP. Habría que prestar especial atención a las cuestiones planteadas en las ECP de los DELP provisionales. En una última sección debería figurar un resumen de los puntos especialmente fuertes o débiles del DELP, así como de los factores que ponen en peligro su aplicación satisfactoria.
5. En la preparación de una ECP, la responsabilidad principal debería dividirse entre el personal del Banco y del Fondo de conformidad con las competencias institucionales principales⁵, teniendo en cuenta que existen esferas de competencia que se superponen e importantes vinculaciones entre las esferas. El personal de las dos instituciones debe llegar a una evaluación general conjunta. El Comité Conjunto de Ejecución de los DELP y de la Iniciativa para los PPME proporciona un vehículo para resolver las diferencias de opinión que no se pueden solucionar a nivel de trabajo.

Preguntas clave

6. Las preguntas clave se presentan más adelante. Al seleccionar las preguntas, se ha intentado lograr un equilibrio entre, por una parte, atender a la petición de los países y los asociados para el desarrollo de que se enuncien con más claridad las bases sobre las cuales el personal evaluará los DELP y, por la otra, el deseo de evitar prescribir con demasiado detalle el contenido de los DELP o crear expectativas poco realistas al respecto. Habida cuenta de que la capacidad institucional es limitada, la calidad de los datos, los diagnósticos, y los análisis que figuran en los DELP variarán enormemente de un país a otro, y es probable que no todos los DELP traten a fondo todas las cuestiones

³ Véase el apéndice 1, “Posibles elementos de un DELP”, *Aspectos operativos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza*, documento conjunto del FMI y el Banco Mundial, 10 de diciembre de 1999, que está disponible en los sitios web del Banco y el Fondo.

⁴ Los datos sobre el programa de gasto público deberán ser lo más detallados posible y no limitarse a las actividades financiadas con las economías presupuestarias precedentes del alivio de la deuda de los PPME o mediante el aumento proyectado de la asistencia externa. Sin embargo, también deberán presentarse las asignaciones de dicho alivio a usos específicos.

⁵ Las esferas básicas del Fondo son las políticas macroeconómicas (monetarias, fiscales y cambiarias) y las reformas estructurales directamente relacionadas con ellas. Las esferas básicas del Banco son la formulación de estrategias de lucha contra la pobreza (lo que incluye diagnósticos de la pobreza, estrategias sectoriales, eficacia de los gastos públicos, y redes de protección social) y las reformas estructurales, sociales y de gobierno. Las esferas que se superponen son las condiciones para el crecimiento del sector privado, el comercio, el sector financiero, la administración de las políticas tributarias y de aduanas, y las cuestiones relacionadas con la gestión del gasto público, la ejecución y seguimiento del presupuesto, y la transparencia fiscal.

que se plantean en las preguntas que figuran más adelante. Por otra parte, al preparar la evaluación conjunta, el personal debe tener en cuenta cada una de las preguntas, pero en la evaluación debe centrar la atención en aquellas que son más importantes en el contexto del país. Dadas las limitaciones de los datos disponibles y de los análisis, y las complejidades inherentes a muchas de las cuestiones, en la ECP será preciso emitir juicios tentativos en algunas esferas. Los puntos que se enumeran a continuación de algunas de las preguntas clave son sólo recordatorios de cuestiones posiblemente importantes que habría que tener en cuenta, y no constituyen una lista de cuestiones que es preciso abarcar en todos los casos. Puede haber otras cuestiones no incluidas en esos puntos que tienen importancia para un país en particular y que habría que tratar⁶.

A. Fomento de la identificación del país con la estrategia a través de la participación⁷

A.1 ¿Se describe en el DELP el proceso de participación que llevó a cabo el gobierno para formular la estrategia y fomentar la identificación con ésta?

- Procesos participativos dentro del gobierno (entre los ministerios centrales, el parlamento y los gobiernos subnacionales).
- Participación de otros interesados (por ejemplo, grupos de la sociedad civil, agrupaciones de mujeres, minorías étnicas, institutos de investigación de política y académicos, el sector privado, sindicatos, representantes de distintas regiones del país).
- Participación de asociados para el desarrollo bilaterales y multilaterales externos, lo que incluye estudios analíticos realizados conjuntamente en apoyo de la elaboración del DELP.
- Mecanismos utilizados para consultar a los pobres y sus representantes.

A.2 ¿Se resumen en el DELP las principales cuestiones planteadas durante el proceso de participación y las repercusiones del proceso en el contenido de la estrategia? ¿En qué forma ha evolucionado el proceso de participación con el tiempo?

- Medida en que el proceso de participación se ha integrado satisfactoriamente en los procesos existentes de adopción de políticas y decisiones del gobierno.
- Comparación con prácticas anteriores y con los planes que figuran en el DELP provisional.

A.3 ¿Cuán estrecha es la relación del DELP con cualesquiera otros documentos vigentes del gobierno en que se establecen planes de desarrollo o presupuestos nacionales o sectoriales?

A.4 ¿Qué planes hay para dar a conocer públicamente el DELP?

B. Diagnóstico de la pobreza

B.1 ¿Cuán suficientes son los datos existentes sobre la pobreza?

- Medida del desglose de los datos sobre la pobreza por regiones y por grupos demográficos, incluso por género.

⁶ En el Manual de consulta sobre las estrategias de lucha contra la pobreza, que se encuentra en los sitios web del Banco y del Fondo, se presentan en forma mucho más detallada los temas y las cuestiones que pueden considerarse en el marco de los DELP y de las ECP. El Manual es un compendio de materiales de referencia, no una guía sobre cómo preparar los DELP, que reúne información sobre las mejores prácticas y políticas internacionales. Véase <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm>.

⁷ Los Directorios Ejecutivos han dado instrucciones al personal de que describan el proceso de participación, pero que no lo evalúen. Se reconoce que es el gobierno el que diseña y administra el proceso de participación y que el conocimiento que tiene el personal del proceso y sus consecuencias es muchas veces incompleto.

- Medida en que los datos cuantitativos se complementaron con información cualitativa.
- Accesibilidad de los datos para fines de análisis de políticas, especialmente fuera del ámbito del gobierno.

B.2 ¿Hasta qué punto se han identificado la naturaleza y los factores determinantes de los resultados en materia de pobreza (ingresos y aspectos no monetarios)? ¿Se han presentado las tendencias de los principales factores determinantes de la pobreza y de los resultados en la materia?

- Medida de los aspectos de ingresos/consumo y otros aspectos de la pobreza (salud, incluso enfermedades ambientales y el VIH/SIDA, educación, degradación de los recursos naturales, vulnerabilidad, privación de participación) y su evolución con el tiempo.
- Análisis de los aspectos de la pobreza relacionados con el género.
- Distribución de los recursos de diversos tipos: naturales (especialmente la tierra), físicos, financieros y humanos.
- Identificación de los factores de orden económico, social e institucional (incluso la corrupción y la gestión de gobierno deficiente) que dificultan la reducción de la pobreza.

B.3 ¿Hasta qué punto se han evaluado los efectos de crecimiento y distributivos de las políticas y los programas anteriores?⁸

- Políticas macroeconómicas, incluso la capacidad de hacer frente a las conmociones externas.
- Políticas estructurales y sectoriales, incluso los efectos distributivos de las reformas y las políticas anteriores que afectan el desarrollo del sector privado, el comercio, el funcionamiento de los mercados de productos y factores y la ordenación ambiental.
- Equidad, eficacia y eficiencia del sistema vigente de gastos públicos, suministro de servicios, y sistemas de gestión del presupuesto, administración financiera y adquisiciones.
- Otras limitaciones fundamentales para la capacidad de ejecución.
- Políticas relativas a la inclusividad de género y la inclusividad social.

C. Metas, indicadores y seguimiento

C.1 ¿Se definen en el DELP los objetivos a mediano y a largo plazo en materia de reducción de la pobreza (monetarios y no monetarios), se establecen indicadores de los progresos y se fijan metas anuales y a mediano plazo? ¿Son apropiados esos indicadores y esas metas habida cuenta de la evaluación de la pobreza y de la capacidad institucional de seguimiento? ¿Son compatibles con las decisiones de política que figuran en la estrategia?

- Selectividad en la elección de indicadores y metas susceptibles de seguimiento, de conformidad con las acciones públicas prioritarias y la capacidad.
- Inclusión de indicadores relacionados con los objetivos de desarrollo internacional, en reconocimiento de que los indicadores apropiados, así como las metas concretas, variarán según los países.
- Indicadores y metas que capten debidamente las disparidades por grupo social, género y región.

C.2 ¿Son suficientes y sostenibles los sistemas de seguimiento y evaluación actuales y propuestos?

- Suficiencia de las medidas orientadas a mejorar los sistemas de reunión y análisis de datos.
- Transparencia de los mecanismos para el seguimiento del DELP y transparencia de los resultados del seguimiento, incluso el suministro de servicios a los pobres.
- Utilización de métodos participativos para el seguimiento.

⁸ Los sistemas de seguimiento y evaluación son generalmente débiles, y rara vez se pueden realizar evaluaciones cuantitativas rigurosas. Sin embargo, los juicios acerca de la eficacia y los efectos de las políticas anteriores, aunque cualitativos, tienen importancia crucial para mejorar las estrategias con el tiempo.

- Utilización suficiente de los resultados del seguimiento y evaluación en la formulación de políticas.

D. Acciones públicas prioritarias

- D.1 ¿Se presentan en el DELP **prioridades claras en materia de acciones públicas**? ¿Son esas acciones prioritarias apropiadas y viables teniendo en cuenta el diagnóstico, las metas, sus costos estimados, los recursos disponibles, las capacidades institucionales y la eficacia de las políticas anteriores? Al realizar esta evaluación global, el personal debería tener en cuenta además las preguntas siguientes:

Marco macroeconómico, opciones fiscales y plan de financiamiento

- D.2 ¿Promueve el **marco macroeconómico**: i) un nivel de inflación que no debilite el crecimiento del sector privado; ii) una posición externa sostenible en un plazo mediano a largo; iii) un crecimiento compatible con los objetivos de reducción de la pobreza establecidos en el DELP, y iv) una postura fiscal general compatible con los objetivos de reducción de la pobreza y de crecimiento del DELP?

- Proyecciones de crecimiento realistas y que tienen en cuenta las probables fuentes de crecimiento, con inclusión del comercio exterior.
- Posibles ventajas comparativas de la lucha por reducir la pobreza a corto plazo en comparación con su reducción a largo plazo y otros objetivos macroeconómicos.
- Solidez del programa macroeconómico teniendo en cuenta el riesgo de conmociones externas.

- D.3 ¿Son compatibles las **opciones fiscales** con los objetivos de reducción de la pobreza y de crecimiento establecidos en el DELP? ¿Es compatible la asignación de gastos con las prioridades estratégicas, las capacidades y la eficiencia institucionales y una estimación objetiva de los costos? ¿Se han diseñado las medidas sobre ingresos nacionales teniendo en cuenta su probable impacto distributivo? Es suficiente la capacidad de gestión fiscal para aplicar eficazmente el programa de gastos propuesto?

- Calidad de las estimaciones de costos para los programas principales.
- Carácter global de los datos presupuestarios, es decir, medida en que todos los programas (entre ellos, los proyectos financiados externamente) están incluidos en un marco presupuestario integrado.
- Situación de una estructura de gastos a mediano plazo para mejorar, con el tiempo, la capacidad de realizar asignaciones presupuestarias favorables a los pobres.
- Desglose de los programas de gastos por sector y programas principales de reducción de la pobreza y por gastos periódicos y de inversión.

- D.4 ¿Tiene la estrategia un **plan de financiamiento** suficiente y verosímil, que incluya empréstitos internos y corrientes de ayuda proyectadas (y otras corrientes externas)?

- Realismo de las proyecciones de financiamiento externo y de las consecuencias para la sostenibilidad de la deuda a largo plazo.
- Medida en que los asociados para el desarrollo externos han comenzado a armonizar y coordinar sus propias estrategias con el DELP, o han indicado su intención de hacerlo.
- Planes de emergencia para gastos en el caso de insuficiencia de los ingresos o el financiamiento.

Políticas estructurales y sectoriales, políticas sobre inclusión social y equidad, gestión de gobierno y gestión del sector público

D.5 ¿Hasta qué punto se ocupan las **políticas estructurales y sectoriales** de las principales limitaciones normativas, de incentivos e institucionales que dificultan la reducción de la pobreza? ¿Hasta qué punto se han estimado en el DELP los probables efectos de las medidas de política propuestas para los pobres y hasta qué punto se han incluido medidas para mitigar los efectos negativos?

- Medidas para ampliar las oportunidades para los pobres y distribuir los beneficios del crecimiento y los servicios públicos más equitativamente por región, por agrupación económica y social y por género.
- Fijación de un orden de prelación y de ejecución de las reformas, teniendo en cuenta sus efectos previstos para los pobres.
- Desarrollo del sector privado y del sector financiero, incluso reglamentación de los mercados sectoriales, financieros y laborales, políticas comerciales y políticas internas en materia de precios.
- Políticas y programas clave del sector social, incluso aquellos relacionados con el VIH/SIDA.
- Políticas e instituciones para la sostenibilidad ambiental.
- Vinculaciones intersectoriales.

D.6 ¿Hasta qué punto se ocupan las **políticas sobre inclusividad y equidad social** de las principales limitaciones normativas, de incentivos e institucionales que dificultan la reducción de la pobreza?

- Medidas para promover un tratamiento justo y equitativo ante la ley de los hombres y las mujeres pobres y posibilidades de recurso, incluso con respecto a los derechos de propiedad.
- Protección social y políticas laborales.

D.7 ¿Hasta qué punto se están tratando de introducir mejoras en la **gestión de gobierno** y la **gestión del sector público** en relación con aquellos aspectos que son importantes para la reducción de la pobreza? ¿Cuán suficientes son las mejoras propuestas en las leyes y en las instituciones en los niveles central y local con respecto a asegurar la responsabilidad por el uso de los recursos fiscales y un mejor suministro de servicios?

- Medidas para hacer frente a problemas sistémicos en la formulación y ejecución del presupuesto, sistemas de gestión financiera y de adquisiciones, y seguimiento del gasto público, así como medidas a corto plazo para asegurar la rendición de cuentas por la utilización del alivio de la deuda de los PPME.
- Planes para mejorar los mecanismos de gobierno y el suministro de servicios, incluida la función de las comunidades locales y del gobierno local.
- Medidas que se han de adoptar para mejorar la transparencia y asegurar la responsabilidad de las instituciones y los servicios públicos frente a las necesidades y las prioridades de los pobres.
- Medidas para solucionar los problemas críticos que inhiben el desempeño de la administración pública y cualesquiera problemas de corrupción en los servicios públicos.

Anexo 3**Eventos de divulgación del Banco y el Fondo, septiembre de 2000 a marzo de 2001**

En los últimos seis meses, el personal del Banco y del Fondo ha participado en forma conjunta en varios eventos de divulgación realizados en relación con el programa de DELP. A continuación se enumeran los más importantes.

- Sesión de información del Banco y el Fondo para ONG, y asistencia del Sr. Jim Wolfensohn y el Sr. Horst Köhler a la ceremonia de entrega de peticiones para el Jubileo 2000, Reuniones Anuales. Praga, septiembre de 2000.
- Seminario de la Comisión Europea con el personal del Banco y del Fondo sobre colaboración en materia del sistema de DELP. Bruselas, septiembre de 2000.
- Conferencia ministerial sobre alivio de la deuda y reducción de la pobreza, organizada por Debt Relief International. Londres, octubre de 2000.
- Consulta de World Vision International con el Banco y el Fondo acerca de los DELP, octubre de 2000.
- Reuniones del personal del PNUD y del Banco Mundial sobre mejoramiento de la coordinación de los estudios de evaluación de la pobreza. Washington, D.C., octubre de 2000.
- Reuniones del personal de la OIT y el Banco Mundial sobre la experiencia de los países y sobre acuerdos de colaboración, octubre de 2000.
- Cursillo regional sobre los DELP para países de Asia central al que asistieron delegaciones de Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldova, República Kirguisa y Tayikistán. Moscú, octubre y noviembre de 2000.
- Conferencia Anual y Asamblea General de la EURODAD. Helsinki, noviembre de 2000.
- Consulta ministerial de países de África y el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE sobre el proceso de los DELP y lo que se ha aprendido hasta la fecha. Addis Abeba, noviembre de 2000.
- Curso práctico informal del CAD de la OCDE sobre la búsqueda de una convergencia respecto de las estrategias de lucha contra la pobreza, el Marco Integral de Desarrollo, y las estrategias nacionales para el desarrollo sostenible. París, noviembre de 2000.
- Consultas entre ONG y el Banco Mundial. Washington D.C., diciembre de 2000.
- Alianza Estratégica con África, sesiones plenarias. París, diciembre de 2000.
- Acción Mundial de Parlamentarios, 22º Foro Anual, “Canje de deuda por desarrollo: El alivio de la deuda dirigido a la erradicación de la pobreza”. Roma, diciembre de 2000.

- República de Italia y Naciones Unidas: Cuarta reunión sobre derechos humanos, acogida por la ciudad de Florencia y la región de Toscana, diciembre de 2000.
- Consultas entre una delegación del personal del PNUD y delegaciones del personal del Banco Mundial, el FMI, y el BID sobre las relaciones entre el sistema de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y los sistemas del MID y los DELP. Washington, D.C., enero de 2001.
- Curso práctico del Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) con el Banco y el Fondo sobre el MID/DELP. Ottawa, enero de 2001.
- Reuniones complementarias entre el personal de la Comisión Europea, el Banco Mundial y el FMI sobre la puesta en práctica de la colaboración en materia del sistema de DELP. Washington, D.C., enero de 2001.
- Consultas entre una delegación de altos funcionarios de países del Grupo Utstein (Reino Unido, Noruega, Alemania y los Países Bajos) sobre el sistema de DELP. Washington, D.C., enero de 2001.
- Consultas entre una delegación de altos funcionarios de la UNESCO y el Banco Mundial sobre colaboración en materia del sistema de DELP. Washington, D.C., enero-febrero de 2001.
- Reuniones entre el Presidente del Banco Mundial y el Director Gerente del Fondo con los Presidentes de cuatro bancos multilaterales de desarrollo para examinar el sistema de DELP y esferas de colaboración. Washington, D.C., febrero de 2001.
- Conferencia sobre una campaña de lucha contra la pobreza infantil, organizada por el Gobierno del Reino Unido. Londres, febrero de 2001.
- Consulta entre una delegación del World Labour Congress y personal del Banco Mundial y el FMI sobre el sistema de DELP y la Iniciativa para los PPME. Washington, D.C., marzo de 2001.
- Estrategias de lucha contra la pobreza: ¿Qué hemos aprendido?, conferencia patrocinada por el PNUD y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega. Bergen, Noruega, marzo de 2001.
- Consultas del personal de la OIT y el Banco Mundial sobre la experiencia de los países y acuerdos de colaboración, marzo de 2001.
- Curso práctico previo a la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, titulado: “LDCs: Building Capacity for Mainstreaming Gender in Development Strategies”. Ciudad del Cabo, Sudáfrica, marzo de 2001.