



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



DC2003-0011
6 de septiembre de 2003

**PROGRESOS EN LA APLICACIÓN DE LOS DOCUMENTOS DE ESTRATEGIA DE
LUCHA CONTRA LA POBREZA (DELP)**

Se adjunta, para la reunión del Comité para el Desarrollo del 22 de septiembre de 2003, un documento titulado "Progresos en la aplicación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)", preparado por el personal del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Este tema será examinado en relación con el punto IV b) del Temario provisional. Se solicita a los ministros referirse a este tema en sus declaraciones.

* * *

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE FOMENTO

**Progresos en la aplicación de los documentos de estrategia de lucha contra la
pobreza (DELP)**

Informe preparado por el personal del Fondo Monetario Internacional y el Banco
Mundial

5 de septiembre de 2003

I. Introducción	1
II. Examen de las últimas experiencias en los países	3
A. Identificación del gobierno con las estrategias	3
B. Proceso participativo	3
C. Los objetivos de los DELP y los objetivos de desarrollo del milenio.....	4
D. Análisis del efecto en la pobreza y la situación social.....	6
E. Medidas públicas prioritarias	6
Políticas macroeconómicas y crecimiento	6
Procesos presupuestarios y gestión del gasto público	9
F. Indicadores y seguimiento	10
G. Adaptación y armonización de las actividades de los donantes.....	11
H. Informes de los países acerca de la aplicación.....	12
III. Consecuencias para el FMI y el Banco Mundial	12
A. Asignación de prioridades y orientación de los DELP	13
B. Apoyo para los AEPSS	14
C. Diálogo macroeconómico e intervención del Fondo en el proceso participativo	15
D. Adaptación de las actividades del Banco Mundial	16
E. Cuestiones operacionales y de procedimiento.....	18
IV. Conclusión	19

Siglas

AIF	Asociación Internacional de Fomento
AEPSS	Análisis del efecto en la pobreza y la situación social
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
EAP	Estrategia de asistencia a los países
ECP	Evaluación conjunta del personal
GGP	Gestión del gasto público
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de desarrollo del milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PPME	Países pobres muy endeudados
SCLP	Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza

I. INTRODUCCIÓN

1. **Este informe, así como el documento de antecedentes complementario en que se basa (SM/03/--)¹, es el último de una serie de informes que se están preparando anualmente sobre el avance en la aplicación del proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)².**
2. **El mecanismo de los DELP ha tenido aceptación general.** En total ya se han preparado 32, catorce de ellos, desde la presentación del último informe (véase el cuadro anexo). También se han redactado otros seis *informes anuales sobre el avance en la aplicación de los DELP*, con los que el total ya asciende a 11, correspondientes a siete países. Otras 21 naciones han iniciado el proceso de los DELP y han terminado sus DELP provisionales.
3. **El presente informe no es exhaustivo; se centra en la aplicación de determinados aspectos fundamentales de las estrategias de lucha contra la pobreza en los países que ya han terminado sus DELP iniciales.** El informe se basa principalmente en los DELP, y también en otros informes y documentos preparados por el personal, así como en diversos estudios externos. En él no se pretende ofrecer una actualización integral de todos los pilares fundamentales del mecanismo de los DELP, sino que sólo se abordan aspectos concretos del proceso de los DELP que según estudios precedentes y nuevos datos son los que plantean más desafíos. En particular, se procura evaluar la medida en que se han incorporado las enseñanzas extraídas de los resultados iniciales obtenidos en los países y los nuevos desafíos que se han presentado durante la aplicación. También se estudia qué puede hacerse, especialmente qué pueden hacer el FMI y el Banco Mundial, para asegurar que se estén solucionando los problemas y obstáculos que se hubieran identificado. El informe se centra principalmente en el proceso y contenido de los DELP, y en él no se procura realizar un examen completo de la gran variedad de medidas públicas propuestas. Cuando en el informe se estudian medidas en esferas concretas (como las iniciativas para crear condiciones más propicias para la inversión), no se llega a ninguna conclusión sobre su efecto en la pobreza, habida cuenta de la temprana fase de aplicación de dichas medidas.
4. **Hay indicios de mejoras y progresos, ya que cada DELP se enriquece con los resultados de los anteriores, y los países que se encuentran en una fase más avanzada del proceso están adaptando y aplicando eficazmente sus estrategias.** Por ejemplo, durante la fase de aplicación suelen llevarse a cabo procesos participativos, y hay algunos indicios alentadores de mejoras en la estructuración de las políticas macroeconómicas, así como también de un cambio de prioridades en materia de gastos a favor de los destinados a la reducción de la pobreza. Asimismo, se observa un mayor enfoque en el diseño de políticas clave para mejorar la prestación de servicios y la

¹ El documento de antecedentes complementario contiene un estudio más amplio, y ejemplos concretos de países, sobre las cuestiones tratadas en este informe.

² El último informe de este tipo fue examinado por los Directorios Ejecutivos en septiembre de 2002 (SM/02/250, Revisión 1 e IDA/DC2002/16).

función de gobierno, así como indicios de esfuerzos por mejorar la gestión del gasto público.

5. **No obstante, los DELP son instrumentos que deben cumplir diversos objetivos, muchos de los cuales producen ciertas tensiones**, como ocurre con las ambiciones a largo plazo frente a las limitaciones presupuestarias; el tratamiento general de las distintas dimensiones de la pobreza frente a la necesidad de centrar la atención en determinados ámbitos y de establecer un orden de prioridades; y la satisfacción de las expectativas de la comunidad internacional frente a la identificación del país con las iniciativas y su capacidad para aplicarlas. Así pues, resulta inevitable que en los DELP deban aceptarse compromisos y es imposible obtener resultados ideales en todos los aspectos. Esto también señala la importancia de crear procesos de aplicación y adopción de decisiones que permitan resolver esas disyuntivas para poder llegar a estrategias operacionales pertinentes que puedan aplicarse en la práctica.

6. **Estas tensiones son especialmente manifiestas en los siguientes aspectos:**

- El alcance del compromiso del gobierno con los DELP más allá del equipo responsable de prepararlos causa preocupación y hace que sea más necesario mejorar la cohesión entre los DELP y otros documentos de planificación;
- Los países siguen considerando difícil encontrar un equilibrio adecuado entre ambición y realismo al establecer los objetivos de los DELP;
- Las deficiencias en la gestión del gasto público y las dificultades para vincular los DELP con el presupuesto resultan gravosas para la capacidad administrativa de los países;
- El hecho de que no se establezca un orden de prioridades, con lo que no quedan bien definidos los ámbitos en que debe centrarse la atención, suele ser un problema considerable y menoscaba el valor que los documentos podrían tener tanto para las autoridades nacionales como para los donantes, y
- La urgente necesidad de mejorar la coordinación y armonización de la labor de los donantes respecto de las estrategias nacionales para lograr una aplicación satisfactoria de los DELP.

7. **El enfoque de los DELP debería ser capaz de contribuir considerablemente a mejorar los resultados económicos y reducir la pobreza en los países de ingreso bajo.** Los principios generales del Marco Integral de Desarrollo expresados en el enfoque de los DELP y en el Consenso de Monterrey siguen siendo plenamente válidos. Aunque hasta la fecha se han logrado resultados importantes, actualmente es urgente abordar los problemas que están surgiendo en materia de aplicación, que es la cuestión principal de que trata el presente documento.

II. EXAMEN DE LAS ÚLTIMAS EXPERIENCIAS EN LOS PAÍSES

A. Identificación del gobierno con las estrategias

8. **El principio de que los gobiernos de los países se identifiquen con sus propias estrategias de lucha contra la pobreza y se comprometan a aplicar las políticas y programas contenidas en ellas es fundamental para el enfoque de los DELP.**

Actualmente los parlamentos intervienen de forma más regular en la fase de formulación de las estrategias, y en aproximadamente la mitad de los países que han completado sus DELP se prevé la continuidad de su función en la fase de aplicación. También es más habitual el diálogo entre los equipos a cargo de los DELP y los ministerios correspondientes durante las fases de formulación y aplicación de los DELP. En varios países, el proceso de los DELP ha superado situaciones de transición entre gobiernos aunque, como cabía prever, ha sido necesario realizar adaptaciones para tener en cuenta el programa de las nuevas administraciones.

9. **También han surgido problemas que dificultan la plena identificación con los DELP como los documentos más importantes en la planificación para el desarrollo.**

Cuando los DELP se elaboran de forma paralela con otros documentos, su función en el proceso de adopción de decisiones del gobierno no suele ser clara, aunque en algunos países se han producido cambios alentadores en lo que respecta a la unificación de los planes. También hay casos en los que los ministerios de finanzas no han intervenido plenamente en el proceso de los DELP y esta situación menoscaba la importante vinculación entre los DELP y el presupuesto. En ocasiones se crean nuevas "unidades DELP", que suelen depender de financiamiento y asistencia externos para administrar y elaborar el DELP, como una dependencia más que se añade a las estructuras gubernamentales existentes. Si bien esas unidades suelen desempeñar una función vital como "defensoras" de los DELP, también pueden ser consideradas entidades aisladas del presupuesto y de los organismos de ejecución. En algunos casos, también se ha manifestado preocupación porque la necesidad de que los Directorios del Banco y del Fondo examinen esas estrategias puede inhibir la plena identificación de los países con ellas.

B. Proceso participativo

10. **El enfoque de los DELP facilita que haya más apertura en la formulación de las políticas y se han observado progresos en cuatro ámbitos fundamentales.**

La participación del sector privado es cada vez más activa a través de su intervención en las consultas y, en algunos casos, a través de mecanismos más formales. Aunque al principio los sindicatos no solían participar en el diálogo sobre estas cuestiones, ahora ya lo hacen en muchos países después de haberlo solicitado a los gobiernos y de haber contado, en ocasiones, con el respaldo de la Organización Internacional del Trabajo o con apoyo de otro tipo. Las autoridades de gobierno también han procurado ampliar el debate para asegurar que se escuche a los grupos marginados de la sociedad. En la mayor parte de los

DELP más recientes también se observa un mayor interés y participación de los parlamentarios en la preparación de esos documentos y se prevé una función más importante para el poder legislativo durante la fase de aplicación.

11. **La participación en la formulación de los DELP suele ser “amplia” en lugar de “profunda”, es decir, participan muchos interesados distintos pero en medida limitada.** Esta es otra situación que crea tensiones, ya que cuando intervienen muchos interesados su participación es menos eficaz y en consecuencia suelen hacerse demasiadas propuestas sin la profundidad necesaria para fundamentar las decisiones que se vayan a adoptar. Esto se debe en parte a que las organizaciones de la sociedad civil suelen tener una capacidad limitada para tratar los pormenores de las opciones de política. Las organizaciones de la sociedad civil siguen criticando el hecho de que se les pide que reaccionen ante los programas existentes en lugar de pedirles que participen en el replanteamiento general del programa del gobierno. Otra crítica es que algunas políticas que forman la estructura fundamental de los DELP, especialmente el marco macroeconómico, no están suficientemente expuestas al debate público.

12. **Los países parecen estar adaptándose gradualmente al nuevo desafío de facilitar la participación durante la fase de aplicación.** Cuando los DELP definitivos se completan y se llevan a la práctica, no siempre está claro cómo se debería proseguir con los procesos participativos, y en la fase de aplicación generalmente se ha observado una disminución del nivel de participación. No obstante, las organizaciones no gubernamentales con frecuencia han sido capaces de asignarse funciones como proveedoras de información y entidades fiscalizadoras encargadas del seguimiento de los esfuerzos de los gobiernos por cumplir los compromisos contraídos en el marco de los DELP. En algunos casos también está mejorando la participación en la gestión del gasto público aunque en este ámbito hay algunos problemas: la sociedad civil generalmente no tiene conocimientos básicos en materia de presupuesto y ello limita la eficacia de su participación, asimismo, la falta de datos fiscales fiables y útiles suele constituir un problema. Con todo, los gobiernos siguen enfrentándose al desafío de crear mecanismos institucionales para comunicarse eficazmente con la sociedad civil y recibir la información que ésta provea y de establecer claramente las funciones que pueden desempeñar los agentes de la sociedad civil.

C. Los objetivos de los DELP y los objetivos de desarrollo del milenio

13. **Los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) son metas a largo plazo en materia de reducción de la pobreza aprobadas por la comunidad internacional y, por lo tanto, son pertinentes para las estrategias a mediano plazo de lucha contra la pobreza de todos los países de ingreso bajo.** Aunque no se requiere que los DELP contengan un conjunto determinado de indicadores o metas, se espera que esos documentos se articulen sobre la base de los ODM y que al mismo tiempo tengan en cuenta las condiciones iniciales y las prioridades del país. Así pues, es importante que en los DELP se establezcan planes y políticas creíbles que ayuden a avanzar hacia los ODM y que puedan recibir el apoyo de los asociados en el desarrollo a través de un mayor

volumen de recursos financieros en las condiciones concesionarias adecuadas.

14. **Así pues, al formular los DELP se plantea un conflicto entre las aspiraciones a más largo plazo de los países de ingreso bajo y su necesidad de formular planes y políticas concretos que puedan aplicarse en el marco de los ciclos de planificación anuales en que operan.** A este respecto, se han formulado críticas sobre las dos cuestiones siguientes: i) los objetivos establecidos en los DELP son demasiado ambiciosos y dan lugar a expectativas que probablemente no se cumplirán, y ii) esos objetivos no son suficientemente ambiciosos. El equilibrio adecuado entre optimismo y realismo debe lograrse en el presupuesto anual del gobierno a medida que se avanza en la operacionalización de la estrategia de lucha contra la pobreza.

15. **En casi todos los ámbitos, los países han establecido objetivos que requieren que su desempeño mejore considerablemente respecto al del decenio precedente.** Es difícil hacer una comparación directa entre los DELP y los ODM ya que los DELP presentan estrategias de lucha contra la pobreza y objetivos para plazos de entre tres y cinco años, mientras que los ODM son objetivos mundiales para el año 2015. También es difícil comparar las tasas implícitas de mejora anual ya que la trayectoria real de un indicador determinado puede no ser lineal, es decir, para algunos indicadores puede preverse un progreso más rápido al principio mientras que para otros ese progreso rápido puede darse a mediano o largo plazo. Teniendo en cuenta estas reservas, una simple extrapolación permite observar que tanto los primeros DELP como los más recientes suelen establecer objetivos por lo menos tan ambiciosos como los ODM. **Los países en que el proceso de aplicación de los DELP se encuentra en una fase más avanzada han modificado sus objetivos.** El desempeño más reciente de esos países puede ser la causa de esta modificación y, al irse acercando la fecha fijada para alcanzar las metas que figuran en los DELP, es posible que se agudice la conciencia de los gobiernos en lo que respecta a su obligación de rendir cuentas sobre la consecución de estos objetivos.

16. **Pensando en el futuro, es importante que los países sigan experimentando y realizando adaptaciones a fin de lograr un equilibrio entre las ambiciones y el realismo y a establecer metas y objetivos a mediano plazo.** En ocasiones esa experimentación ha consistido en integrar hipótesis alternativas y planes para imprevistos en los DELP. De forma más general, los DELP presentan a los países la oportunidad de plantear reformas normativas e institucionales encaminadas a mejorar la prestación de servicios básicos, promover el crecimiento y reducir la pobreza, y de estudiar las consecuencias de esas reformas en los niveles y modalidades del financiamiento externo. Uno de los problemas fundamentales es traducir las metas a mediano plazo, que por su propia naturaleza son considerablemente imprecisas en presupuestos nacionales anuales sobre la base de políticas reales y el financiamiento disponible. Probablemente los países seguirán revisando algunas de sus metas para tener en cuenta sus experiencias iniciales. Al mismo tiempo, varios países han presentado las discrepancias entre los objetivos realistas de los DELP y sus objetivos a más largo plazo como una oportunidad para estudiar con los distintos interesados, incluida la comunidad internacional, las medidas y recursos necesarios para que los resultados mejoren sensiblemente con el tiempo.

D. Análisis del efecto en la pobreza y la situación social

17. **Durante el último año la utilización de análisis de los efectos de las reformas en la distribución como elementos en los que se fundamenta el diseño de los DELP ha pasado a ser más común,** y en los DELP más recientes se observa un mayor reconocimiento de la importancia y el valor de los análisis del efecto en la pobreza y la situación social (AEPSS). Además de análisis del gasto público desde la perspectiva de la distribución, los AEPSS previstos suelen referirse a las reformas estructurales, los impuestos indirectos, las estrategias sectoriales (por ejemplo, las relativas a los recursos hídricos, la energía y la agricultura) y la prestación de servicios. No obstante, hasta la fecha los AEPSS no se han utilizado demasiado como elementos para fundamentar el diseño de políticas y generalmente en los DELP y en los informes sobre el avance en la aplicación de los DELP los planes para emprender AEPSS se mencionan de forma indicativa más que específica. También pueden plantearse tensiones entre la necesidad de realizar exámenes *ex ante* más completos y la de tomar decisiones a corto plazo.

18. **Es importante tener expectativas realistas respecto del ritmo de progreso y el alcance de los AEPSS.** En particular, el ritmo de los progresos se verá reducido por las limitaciones en materia de datos y de capacidad, así como por la actual insuficiencia de los conocimientos y las cuestiones metodológicas. Por ejemplo, es muy difícil definir hipótesis fiables para determinadas reformas normativas. En algunos casos, esos factores limitarán la capacidad para llevar a cabo AEPSS, por lo menos a corto plazo. No obstante, también es importante que cuando se realicen AEPSS, las conclusiones alcanzadas en ellos se apliquen correctamente para fundamentar el diseño de políticas y el asesoramiento que ofrecen el Banco, el Fondo y otros asociados en la tarea del desarrollo.

E. Medidas públicas prioritarias

19. **En los DELP se ha propuesto un conjunto muy diverso de políticas intersectoriales, estructurales y sectoriales.** Este ámbito de atención se limita a las medidas relacionadas con el crecimiento, las prioridades presupuestarias y la gestión del gasto, ya que estas cuestiones son muy importantes en la fase de aplicación.

Políticas macroeconómicas y crecimiento

20. **En los últimos DELP e informes sobre el avance en la aplicación de los DELP se ha ampliado el ámbito del debate sobre los supuestos macroeconómicos, aunque pocos DELP se aventuran a tratar la cuestión de las alternativas macroeconómicas y de la relación entre cada posibilidad y los objetivos más generales del país.** Por ejemplo, aunque en la mayoría de los DELP se afirma la importancia de mantener la inflación a un nivel bajo y estable mientras se procura luchar contra la pobreza, hay pocas muestras de que las consecuencias inflacionarias del financiamiento monetario se hayan estudiado en forma explícita. Además, aunque en muchas ocasiones se reconoce la

importancia de la sostenibilidad de la deuda, es poco frecuente que se evalúe esa cuestión en relación con la vía fiscal elegida.

21. **Los DELP más recientes siguen siendo optimistas en cuanto al crecimiento.** Desde mediados del decenio de 1990, los países con DELP³ han registrado una media de crecimiento anual real del PIB de casi 5%, con pocas variaciones en los últimos años a pesar del deterioro de la situación mundial⁴. No obstante, al establecer los objetivos para el futuro, tanto en los primeros DELP como en los últimos se presentan cifras superiores en un 1% anual a los promedios históricos quinquenales. Sin embargo, en los casos en que se dispone de datos, los resultados preliminares del crecimiento han sido inferiores a los previstos en la mayoría de DELP (en un 1% del PIB aproximadamente) y los países que han elaborado informes sobre el avance en la aplicación de los DELP han rebajado sus previsiones de forma acorde. También parece que en los primeros DELP había cierto optimismo respecto de los ingresos y, en menor medida, de las previsiones de financiamiento externo. Puesto que se dispone de pocos datos sobre resultados reales correspondientes a la fase de aplicación de los DELP, sería poco prudente confiar demasiado en esas cifras. No obstante, se demuestra que al establecer los objetivos surgen tensiones entre la ambición y el realismo.

22. **Cuando los países intentan resolver las tensiones de este tipo es importante elaborar estrategias que puedan responder con flexibilidad al cambio de las circunstancias.** El hecho de que en los últimos DELP se observe que se dedica más atención a lograr coherencia entre el marco macroeconómico en el que se basa el DELP y el presupuesto pone de relieve la importancia de que las estrategias sean flexibles. A este respecto, los países todavía tienen muchas posibilidades de elaborar hipótesis alternativas y concretar los detalles de los planes para imprevistos destinados a abordar situaciones inesperadas —tanto positivas como negativas— a partir de marcos macroeconómicos derivados de análisis cuidadosos de los factores que generan o limitan el crecimiento. En este sentido, es alentador observar que en los últimos DELP se presta más atención a determinar qué factores generan crecimiento y a abordar la cuestión de los riesgos. Por otra parte, aunque en los informes sobre el avance en la aplicación de los DELP se indica que en el pasado los trastornos externos supusieron un freno para el crecimiento, en pocas ocasiones se evalúan los riesgos y las limitaciones para el futuro.

23. **En los DELP todavía es débil la vinculación entre el estudio de los resultados macroeconómicos, las perspectivas de crecimiento y las políticas estructurales y sectoriales propuestas.** Las medidas prioritarias que figuran en los DELP con frecuencia derivan de consideraciones relativas a los lugares donde viven los pobres, sus bienes y sus actividades, y los problemas a que se enfrentan. No obstante, los ámbitos prioritarios no siempre están vinculados con los obstáculos para el crecimiento ya identificados, incluso si se han llevado a cabo análisis sobre los factores que generan crecimiento. Tampoco parece que los países que están aplicando sus DELP tengan en cuenta que, por ejemplo, puede ser necesario ajustar las políticas sectoriales a la luz de las últimas experiencias macroeconómicas.

³ Los 32 países que ya habían preparado sus DELP definitivos a mediados de julio de 2003.

⁴ En estos países el crecimiento medio fue del 4,9% entre 1996 y 2000 y del 4,8% entre 2001 y 2002.

24. **La experiencia reciente indica que en los DELP y en los informes sobre el avance de su aplicación se tratan cada vez más las cuestiones relativas al comercio,** aunque todavía no siempre se identifican claramente ni se integran en las demás medidas de reforma. Éste es un ejemplo de un ámbito de política que en algunos DELP debería estar más elaborado. Las medidas relativas al comercio suelen formularse en términos generales sin determinar los calendarios ni las actuaciones complementarias (por ejemplo, en los ámbitos de la función de gobierno o del desarrollo de la infraestructura) necesarios para que las medidas sean efectivas.

25. **El enfoque de los DELP procura explícitamente asegurar que el crecimiento beneficie a los pobres.** En los países donde la aplicación de los DELP estaba más avanzada se llevó a cabo un examen del contenido en materia de políticas y del historial de aplicación a fin de evaluar si las políticas de promoción del crecimiento que figuraban en los DELP estaban dirigidas a beneficiar a los pobres⁵. Para este examen se utilizó un marco sencillo centrado en las políticas encaminadas a: i) garantizar un clima de inversión apropiado; ii) mejorar la productividad y las posibilidades de generación de ingresos de los pobres, y, iii) aumentar los bienes (educación, salud y tierra) de los pobres.

26. **La información de que se dispone indica que por lo menos algunas de las políticas y programas propuestos en esos ámbitos se han puesto en marcha.** Diversos DELP tratan la cuestión del clima para la inversión estableciendo medidas para promover el desarrollo del sector privado. En los DELP también se está asignando una mayor importancia a los problemas relativos a la función de gobierno y la corrupción, que son factores decisivos para el clima para la inversión, y se proponen medidas explícitas al respecto en tres cuartas partes de los DELP más recientes. Para aumentar la productividad de los bienes de los pobres y mejorar la capacidad de éstos para generar ingresos, los DELP conceden más importancia al sector agrícola y a las zonas rurales, y se prevén intervenciones específicas en cuanto a las actividades de investigación y la mejora del acceso a la tierra, los fertilizantes y el crédito.

27. **En los informes sobre el avance en la aplicación de los DELP de algunos países se indica que se han llevado a la práctica las medidas propuestas en los DELP encaminadas a mejorar el acceso de los pobres a los servicios básicos fundamentales.** Esto es especialmente evidente en ámbitos como la salud y la educación. En lo que se refiere a la educación, hay algunos indicios de mejoras de las tasas de matrícula escolar y de mortalidad infantil de algunos países.

28. **En los 14 países con DELP sobre los que se dispone de datos se han registrado incrementos en todos los gastos dedicados a luchar contra la pobreza⁶.**

⁵ La información se basa en un examen de los informes sobre el avance en la aplicación de los DELP, informes elaborados por el personal y el contenido de la base de datos World Development Indicators relativo a ocho países.

⁶ Estos datos proceden de informes elaborados por el personal del FMI. La definición de “gastos dedicados a luchar contra la pobreza” se ha extraído de los DELP de los países y por lo tanto varía según los países. No obstante, en muchos países los gastos en educación primaria y atención básica de la salud, así como los

Entre 1999 y 2001 los gastos de este tipo aumentaron tanto en relación con el PIB (en promedio, 1,4% del PIB) como en el porcentaje del total del gasto público (3,9%). También ha aumentado el gasto real per cápita dedicado a luchar contra la pobreza. Estos gastos han aumentado en igual cuantía tanto en los países con DELP más antiguos como en los países con DELP recientes (aproximadamente 1,5% del PIB y 4% del gasto total) y se incrementan a un ritmo más acelerado en África.

Procesos presupuestarios y gestión del gasto público

29. **Aunque ha mejorado la gestión del gasto público, la cuestión sigue presentando considerables problemas.** Cada vez son más los DELP y los informes sobre los avances en la aplicación de los DELP en los que se plantea la necesidad de mejorar los procesos presupuestarios para atender las prioridades en materia de gastos. No obstante, el tratamiento que reciben las cuestiones relativas a la gestión del gasto público varía considerablemente en los distintos países. Es evidente que mejorar la gestión del gasto público es un proceso a largo plazo que suele requerir cambios institucionales importantes y múltiples reformas.

30. **Los sistemas de gestión del gasto público de los países pobres muy endeudados (PPME) están mejorando gradualmente**⁷. Tanto los PPME con DELP más antiguos como los que tienen DELP más recientes han experimentado un ritmo de progreso similar en la aplicación de medidas relativas a la gestión del gasto público. Hay que tener en cuenta que en diversos casos se partía de una situación que requería una mejora sustancial.

31. **En un estudio elaborado recientemente por el personal del Banco utilizando una metodología similar a la del estudio sobre los PPME se concluyó que 10 países con DELP de Europa y Asia central presentaban insuficiencias importantes**⁸, **sin que se observaran diferencias claras entre los países de los Balcanes y los de la antigua Unión Soviética.** En el estudio se concluyó que la formulación y ejecución del presupuesto presentaban insuficiencias importantes ya que en esos ámbitos solamente el 15% y el 16% de los países, respectivamente, alcanzaban los indicadores de referencia en cuanto a los resultados.

32. **En general, la vinculación entre los DELP y el presupuesto anual y el Marco de Gastos a Mediano Plazo es deficiente.** Esto tiene consecuencias negativas para la asignación de prioridades en los DELP. En muchos DELP no se vincula la matriz de políticas generales y el presupuesto. Si bien hay algunos hechos que indican que con el tiempo los costos de las medidas prioritarias se armonizan con el Marco de Gastos a Mediano Plazo, en muchos países esos marcos no están firmemente establecidos en el

dedicados al desarrollo rural y a los sectores del agua y el saneamiento, se incluyen en balances de gastos de actividades de lucha contra la pobreza que no siempre figuran en los DELP.

⁷ *Update on Implementation of Action Plans to Strengthen Capacity of HIPCs to Track Poverty-Reducing Spending*, 11 de marzo de 2003, SM/03/90; Banco Mundial, 13 de marzo de 2003, IDA/R2003.0043.

⁸ Véase Moon (2003). Se trata de Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, la ex República Yugoslava de Macedonia, Georgia, Moldova, República Kirguisa, Serbia y Montenegro y Tayikistán.

proceso presupuestario nacional y sólo son parcialmente operativos, lo cual limita los beneficios que podrían derivarse de ellos. Este problema también se relaciona con la necesidad ya formulada de que el gobierno esté firmemente identificado con el DELP.

33. **Generalmente en los DELP siguen figurando numerosas medidas cuyo costo no ha sido calculado.** El origen de los problemas relativos a la determinación de los costos puede encontrarse en la insuficiencia de los datos fiscales, la limitación de la capacidad y las disposiciones institucionales. Con frecuencia, los organismos competentes no suelen estar en una situación que les permita estimar en forma fiable los costos corrientes de las propuestas presentadas para los DELP, y los cálculos de costos que se indican en los programas sectoriales suelen limitarse exclusivamente a los gastos de capital. Parece que en algunos casos las insuficiencias relativas a la determinación de los costos y la falta de integración en el presupuesto se deben a que el ministerio de finanzas no participó plenamente en la preparación de los DELP.

34. **Para el futuro es vital que mejore la gestión del gasto público, pero ello requerirá tiempo.** La experiencia ha demostrado que esto significa, entre otras cosas, que a corto plazo es imposible que muchos países puedan hacer un cálculo completo de costos de los DELP. No obstante, sigue siendo importante que las actividades para determinar los costos de los DELP se vinculen con el proceso presupuestario de los países.

F. Indicadores y seguimiento

35. **Se necesitan indicadores adecuados para el seguimiento de los resultados y para ayudar a vigilar la aplicación de los programas públicos.** En los últimos DELP ha habido mejoras en lo que se refiere a la cobertura de los indicadores sobre los ODM y las cuestiones relativas a la función de gobierno y es más común que los datos se desglosen por género o grupo social. No obstante, hay deficiencias evidentes. Las listas de indicadores con frecuencia son demasiado largas y poco concretas y no abarcan adecuadamente algunos aspectos fundamentales, como el desarrollo del sector privado. En ocasiones los mismos indicadores no están bien definidos y no siempre se dispone de datos básicos. Los propios países reconocen muchas de estas deficiencias y se han comprometido a ir mejorando con el tiempo. Los informes sobre el avance en la aplicación de los DELP indican que, a medida que avanza la fase de aplicación, los países se vuelven más selectivos, poniendo de relieve los indicadores que están relacionados más directamente con las medidas de política que figuran en los DELP.

36. **En general, el tratamiento de las actividades de seguimiento y evaluación en los DELP se centra más en las mejoras relativas a la disponibilidad y la calidad de los datos que en las disposiciones institucionales.** En lo referente a los datos, se ha dado más importancia a las encuestas y se ha dedicado menos atención a reunir mejores datos administrativos. Asimismo, en la mayor parte de DELP las disposiciones institucionales para el seguimiento se establecen de manera muy general. En la práctica, han surgido diversos problemas de seguimiento relacionados con duplicaciones en algunos ámbitos de

responsabilidad, falta de coordinación entre quienes intervienen en la cuestión y demoras en el flujo de información. El ámbito en que se han realizado menos progresos es el de la *evaluación* del impacto de las medidas fundamentales, que es el de mayor dificultad técnica.

G. Adaptación y armonización de las actividades de los donantes

37. **Una de las cosas más importantes que se espera de los DELP es que faciliten y consoliden las asociaciones entre donantes y países centradas en un marco común para el desarrollo.** En algunos países los gobiernos han utilizado los DELP para coordinar de forma eficaz la asistencia de los donantes. Además, en la *Declaración de Roma sobre la armonización*, de febrero de 2003, se consideraban en general los principios de normas y prácticas óptimas de adaptación y armonización elaboradas por el Grupo de estudio del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD-OCDE) y por los distintos grupos de trabajo de los bancos multilaterales de desarrollo. Entre esos principios, respaldados tanto por los donantes como por los países asociados, se incluyen el compromiso de apoyar estrategias promovidas por los países, la utilización de los sistemas de los gobiernos asociados en la medida de lo posible, el interés común de que los fondos públicos se utilicen de forma adecuada y la necesidad de adaptación a las circunstancias locales.

38. **Actualmente los donantes están elaborando sistemas que se ajusten a esos principios, pero los problemas de aplicación siguen siendo considerables.** Esto se debe, en parte, al conflicto que se plantea entre las prioridades y las necesidades de los socios externos (incluidos del Banco y el Fondo) y la capacidad de los países y su identificación con las estrategias. El hecho de que en algunos de los últimos DELP se hayan incluido programas y proyectos de donantes que ya estaban tramitándose podría indicar que las prioridades responden más a la oferta de financiamiento específico por parte de los donantes que a nuevos programas de políticas elaborados por cada nación. Los países de ingreso bajo siguen considerando que los requisitos y procedimientos de los donantes, muy cambiantes, restrictivos y carentes de coordinación, suponen una carga considerable. Por otra parte, los donantes indican que los progresos para lograr la armonización se ven limitados porque los sistemas de adquisiciones y gestión financiera de los países no se ajustan a las normas de prácticas óptimas internacionales. De cara al futuro, es evidente que será necesario fortalecer muchos sistemas nacionales de administración de la ayuda para que la armonización y la adaptación puedan progresar. A este respecto, la asistencia técnica coordinada de los donantes tendrá una importancia crucial⁹.

39. **Aunque la experiencia de aplicación en los países es muy reciente, resulta alentador el hecho de que hayan surgido algunos casos concretos de prácticas óptimas en los países, en particular bajo los auspicios de la Alianza Estratégica para África.** La experiencia con los DELP indica que los gobiernos que presentan una

⁹ Un buen ejemplo puede encontrarse en el documento “Bank/Fund Collaboration on Public Expenditure Issues” (SM/03/73) y SecM2003-0077. Véase <http://imf.org/external/np/fad/pubexpen/2003/021403.htm>.

estrategia nacional de desarrollo con la que existe una identificación generalizada y que está apoyada por prioridades sectoriales bien definidas suelen atraer mucho apoyo de los donantes. No obstante, también está claro que no hay un modelo único para armonizar el apoyo presupuestario, los enfoques sectoriales y las intervenciones mediante proyectos, y se requieren innovaciones de distintos tipos.

H. Informes de los países acerca de la aplicación

40. **El informe sobre el avance de la aplicación de los DELP es un elemento fundamental en la arquitectura del mecanismo de los DELP. No obstante, un examen de su contenido, procesos y utilización hasta la fecha indica que todavía no se ha hecho realidad todo su potencial.** La función de los informes sobre el avance en la aplicación de los DELP es describir los progresos en cuanto a la aplicación y los resultados disponibles, y determinar si son necesarios ajustes en las políticas. Buena parte de los informes se han limitado a ofrecer descripciones generales, sin análisis o estudios a fondo, y podrían haber presentado una evaluación más veraz y estratégica de los ajustes necesarios en materia de políticas, aunque hay algunas excepciones notables. Se ha observado que algunos países utilizan sus informes para estructurar los procesos nacionales de adopción de decisiones —con inclusión del presupuesto y el Parlamento— aunque éste no es siempre el caso. Por lo que se refiere a satisfacer las necesidades de los socios en el desarrollo, estos informes se han presentado en las reuniones de donantes con buenos resultados. No obstante, el número de iniciativas y los distintos formatos para la presentación de informes suponen una carga para los gobiernos, y las posibilidades de racionalizar la documentación y los requisitos de presentación de informes de forma más general, justifican que se estudie más la cuestión tanto en los países como en las instituciones.

41. **El hecho de que en diversos países se produzcan demoras en la preparación de los informes sobre el avance en la aplicación de los DELP plantea interrogantes sobre su interés para los gobiernos.** El hecho de que no haya obligaciones, como las derivadas de un acuerdo vigente sobre el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza o créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza (y la necesidad de que el Directorio examine estos informes, en lo que respecta a los desembolsos) puede resultar problemático. No obstante, en diversos casos las demoras pueden explicarse por cambios electorales o dificultades en la reunión de datos. Sin embargo, es importante mantener el impulso en la aplicación de los DELP y, dado su valor potencial, puede ser necesario reforzar el estímulo para que los informes sobre su aplicación se elaboren con puntualidad.

III. CONSECUENCIAS PARA EL FMI Y EL BANCO MUNDIAL

42. **Aunque el examen de las experiencias en los países indica que el proceso de los DELP está pasando a la fase de aplicación con buenos resultados,** es importante que el Fondo y el Banco, en coordinación con otros socios en el desarrollo, se

responsabilicen de la parte que les corresponde en la resolución de los problemas. Un método valioso para determinar las limitaciones es seguir suministrando información constructiva y veraz a través de las evaluaciones conjuntas del personal. Esta información también debería poner de relieve las cuestiones que podrían ser vitales para que la estrategia general alcance sus objetivos e indicar las necesidades de fomento de la capacidad. Al mismo tiempo, los miembros del personal de las dos instituciones deberían comunicar claramente a los países que su identificación con las estrategias no debe ser menor por el hecho de que éstas deban ser objeto de una evaluación conjunta del personal y de examen por los Directorios antes de que se otorgue financiamiento en condiciones concesionarias.

A. Asignación de prioridades y orientación de los DELP

43. **La formulación y presentación de estrategias de lucha contra la pobreza supone un gran esfuerzo para los países.** Esto resulta cada vez más evidente a medida que los DELP, que antes se limitaban prácticamente a considerar cómo podría aumentarse el gasto a la luz del alivio de la deuda, ahora son de carácter más general. Buena prueba de esa dificultad es el tiempo necesario para su preparación¹⁰. Otra muestra de ello es que los DELP son cada vez más largos¹¹. En ocasiones esto ha supuesto una mayor dispersión de la atención y ha reducido la utilidad operativa del documento tanto para las autoridades de los países como para los asociados en el desarrollo.

44. **Ello se debe, en cierta medida, a conflictos propios del mecanismo de los DELP.** No es tarea fácil formular una estrategia coherente que tenga debidamente en cuenta las numerosas y contradictorias propuestas resultantes del proceso participativo y, al mismo tiempo, sea tan concreta como corresponde a un documento operativo. Como se pone de relieve en el presente informe, el análisis de los factores que generan crecimiento y del marco macroeconómico y los AEPSS son cuestiones que deberían estudiarse más profundamente, aunque habría que asignar prioridades a las conclusiones que surgieran de ese estudio si se desea que los programas establecidos en los DELP se correspondan con la capacidad nacional. No obstante, si se establecen objetivos poco realistas es más fácil que la asignación de prioridades sea incorrecta, y ésta con frecuencia se deriva de una vinculación insuficiente con el presupuesto y de deficiencias en la gestión del gasto público y en los datos sobre esos gastos. Esto, a su vez, se ve agravado por diversos factores subyacentes: la insuficiente capacidad técnica y las limitaciones institucionales; el hecho de que diversas partes interesadas pidan que los DELP aborden cuestiones cada vez más heterogéneas, y las dificultades con las que se enfrentan las autoridades por el hecho de que en los DELP deben tomar decisiones difíciles entre prioridades encontradas.

¹⁰ En el caso de los 22 países que ya han elaborado sus DELP provisionales pero que todavía no han terminado sus DELP definitivos, el tiempo que ha transcurrido desde que finalizaron sus DELP provisionales es de unos 26 meses, plazo muy superior al previsto.

¹¹ La longitud media de los DELP ha ido aumentando de forma constante y ha pasado de menos de 70 páginas en 2000 a más de 190 en 2003. Si bien la longitud no constituye de por sí un problema, puede dar lugar a resultados menos claros y desenfocar las cuestiones prioritarias.

45. **Los gobiernos nacionales son, en definitiva, los responsables de tomar las decisiones y asignar las prioridades entre exigencias contradictorias, teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias y políticas.** Hay que alentar a los gobiernos a que aclaren las "reglas del juego" del proceso participativo y del trato que recibirán las peticiones de intervención pública y de nuevos gastos. Los acuerdos institucionales para los DELP deberían estar coordinados con el ministerio de finanzas y los preparativos del presupuesto anual, así como con otros procesos de adopción de decisiones que tengan lugar en el país. No obstante, al Fondo y el Banco les corresponde también la función crucial de ayudar a los países a superar las limitaciones y mejorar la asignación de prioridades progresivamente. La necesidad de que los países superen las limitaciones de la capacidad indica que las iniciativas del personal para ayudar a mejorar la gestión del gasto público mediante el asesoramiento técnico, los estudios de diagnóstico y las operaciones de préstamo siempre son importantes. El Banco y el Fondo, junto con otros asociados en el desarrollo, también deben apoyar y respetar las prioridades y secuencias que establezcan los países en sus actividades de asesoramiento y asistencia, lo que en la práctica significa asegurarse de que el contenido y orientación de los programas apoyados por el SCLP y las estrategias de asistencia a los países (EAP) se inspiren en los DELP.

B. Apoyo para los AEPSS

46. **El Banco apoya iniciativas para ampliar y profundizar los AEPSS de distintas formas,** entre las que figuran su propia guía para los usuarios y asesoramiento en técnicas económicas y sociales, la creación de nuevos instrumentos para ámbitos en los que actualmente hay menos conocimientos, la compilación y difusión de ejemplos de prácticas óptimas y el fomento de la capacidad para llevar a cabo AEPSS. Actualmente se están planificando o llevando a cabo AEPSS sobre diversos tipos de reformas en 40 países de ingreso bajo, en algunos casos de forma conjunta con los gobiernos, institutos de investigación y/o asociados en el desarrollo. En diversos países, los organismos bilaterales han asumido un papel de primer plano en el asesoramiento a los gobiernos sobre los efectos que las actuaciones públicas propuestas podrían tener en la pobreza. A pesar de estas iniciativas, la integración de los AEPSS en las actividades generales se producirá de forma gradual, y es necesario hacer un seguimiento de los progresos, en particular para ver cómo se utilizan los resultados para estructurar las opciones y decisiones relativas a las políticas.

47. **Por lo que se refiere a la división de responsabilidades institucionales entre el Banco y el Fondo, al Banco le corresponde la iniciativa en el apoyo de los AEPSS relativos a las reformas.** Además de fortalecer la capacidad de los países, el Banco se ocupa de asegurar que se lleven a cabo AEPSS sobre reformas fundamentales para sus operaciones de financiamiento que podrían tener efectos importantes en cuanto a la distribución. Se espera que el personal del Fondo suministre apoyo en las esferas básicas de competencia del Fondo y que integre los AEPSS existentes en el diseño de programas apoyados por el SCLP. El personal del Banco y del Fondo ha colaborado en la elaboración de AEPSS sobre políticas apoyadas por sus actividades de financiamiento e informarán a los Directorios sobre los progresos realizados en el próximo documento

sobre la colaboración entre el Banco y el Fondo previsto para finales de 2003.

C. Diálogo macroeconómico e intervención del Fondo en el proceso participativo

48. El Fondo está emprendiendo diversas iniciativas para fortalecer los vínculos entre sus operaciones y el mecanismo de los DELP. Estas cuestiones se estudiaron recientemente en una reunión informal del Directorio¹². No obstante, en el presente informe se plantea una cuestión digna de atención, **la función que el Fondo debe desempeñar en el diálogo macroeconómico y el proceso participativo de los DELP.**

49. **Las políticas y proyecciones macroeconómicas constituyen el marco central de todos los DELP y el gobierno es responsable de dirigir el diálogo sobre políticas macroeconómicas en el proceso participativo.** Con arreglo al mandato institucional del Fondo, su personal sigue comunicándose principalmente con el gobierno del país miembro, y el proceso presupuestario del país constituye la base de todos los debates sobre programas. Puesto que los DELP son un proceso promovido por el país, es al gobierno, y al Fondo, a quien corresponde dirigir el debate público sobre el marco macroeconómico y garantizar que ese debate sea parte integral del proceso participativo de los DELP. Por lo que se refiere a las relaciones entre las autoridades, la sociedad civil y el Fondo, hasta la fecha sólo han intervenido dos de las tres partes mencionadas en cada ocasión. No obstante, a medida que el proceso participativo vaya madurando, cabe prever que en los debates sobre las decisiones y concesiones políticas en el ámbito macroeconómico irán participando todas las partes que intervienen en el diálogo más general sobre los DELP.

50. **En términos operacionales, los gobiernos deberían ofrecer un foro centrado expresamente en el diálogo macroeconómico en el contexto del proceso de los DELP.** Hasta la fecha, en la mayor parte de los países no ha sido así. En parte se trata de un problema relacionado con su capacidad: para fortalecer la identificación de los gobiernos con sus propios marcos macroeconómicos primero hay que profundizar y ampliar sus conocimientos al respecto. Al establecer los comités o grupos de trabajo de los DELP encargados de las cuestiones macroeconómicas se podría invitar al representante residente del Fondo a formar parte de ellos con arreglo a las modalidades establecidas por cada gobierno. Es importante que la intervención del Fondo en el proceso participativo comience pronto —en la fase de formulación de los DELP— y no se interrumpa, y que el Fondo persevere en sus iniciativas de divulgación dirigidas a la sociedad civil y a los donantes.

51. **Por lo demás, el diálogo y el apoyo macroeconómicos del Fondo deben continuar como hasta ahora.** En los países, se entablarán consultas del Artículo IV y otras misiones de forma similar a como se hace en los países que no han elaborado DELP (por ejemplo, celebrarán reuniones con parlamentarios, la sociedad civil, los grupos laborales o los representantes del sector privado). De forma más general, el Fondo

¹² *Aligning the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) and the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach-Issues and Options* (SM/03/94, Corrección 1, 4/29/03).

seguirá apoyando las iniciativas de fomento de la capacidad de los países a través de cursos del Instituto del FMI, talleres y los centros regionales de asistencia técnica¹³. El Fondo sigue desempeñando la función principal de llevar adelante la labor de análisis macroeconómico relacionada con el mecanismo de los DELP, con proyectos de investigación sobre distintos temas, como los problemas de la vulnerabilidad y los trastornos externos y la evaluación de la sostenibilidad de la deuda. Se espera que la difusión de las conclusiones de estos proyectos de investigación sea un componente fundamental del diálogo macroeconómico del Fondo con los países de ingreso bajo.

D. Adaptación de las actividades del Banco Mundial

52. **El mecanismo de los DELP tiene considerables consecuencias tanto para el proceso como para el contenido de la labor de la AIF en los países de ingreso bajo,** y el informe no presenta una evaluación completa de la situación en este ámbito ni de los desafíos que se presentan. Sólo se tienen en cuenta los aspectos ya reconocidos en exámenes anteriores, esto es, el apoyo al fomento de la capacidad y la labor de análisis; la adaptación de las EAP, y los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza.

53. **Las actividades de fomento de la capacidad apoyadas por el Banco se han centrado principalmente en mejorar la capacidad de las partes interesadas para la aplicación, seguimiento y evaluación de los DELP.** El Instituto del Banco Mundial y las redes ofrecen apoyo de muchos tipos a los gobiernos y organizaciones de la sociedad civil sobre estas cuestiones, y el Instituto del Banco Mundial realiza buena parte de estas actividades en colaboración con socios locales. Además, se ha acelerado la toma de fondos del Fondo fiduciario para las estrategias de reducción de la pobreza, financiado por los Países Bajos y el Japón, para destinarlos a actividades de fomento de la capacidad: hasta la fecha 15 países han recibido apoyo de ese Fondo y otras 10 solicitudes se encuentran en las últimas fases de la tramitación¹⁴. Durante el pasado año se han llevado a cabo muchas iniciativas para aumentar el conocimiento de las prácticas óptimas relativas a los DELP así como para mejorar los conocimientos especializados del personal.

54. **Durante el pasado año, la labor de análisis de la AIF en relación con los países ha incrementado su cobertura y profundidad.** Algunas materias específicas, como los factores de crecimiento, las condiciones favorables para la inversión y la prestación de servicios, se han estructurado teniendo en cuenta las necesidades y prioridades de los países. Es importante que tanto el calendario como los métodos empleados para llevar a cabo los estudios económicos sectoriales sean adecuados para los DELP, y cada vez son más las prácticas óptimas en este ámbito, incluida la colaboración con los gobiernos. Los estudios en curso sobre el crecimiento favorable para los pobres reforzarán el programa de los DELP y permitirán disponer de valiosas informaciones básicas sobre situaciones de países concretos.

¹³ Los centros regionales de asistencia técnica en África (AFRITAC), establecidos recientemente por el FMI, se encuentran en Dar es Salam (Tanzanía) y en Bamako (Mali).

¹⁴ <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/prstf/trustfund.htm>.

55. **En un examen de las 20 EAP preparadas en apoyo de los DELP hasta finales del ejercicio de 2003 se concluye que la visión, diagnóstico, programa y resultados son cada vez más compatibles con los DELP.** Muchos de los problemas identificados en el último informe sobre el avance en la aplicación de los DELP se abordaron en las EAP del pasado año, especialmente en los siguientes aspectos: explicación de cuándo y por qué el programa de asistencia de la AIF es más específico o no apoya determinados objetivos de los DELP; descripción de la complementariedad con el apoyo de otros asociados en el desarrollo, y vinculación de los programas de apoyo básicos a la aplicación satisfactoria de los DELP. En las últimas EAP se han adoptado indicadores fundamentales de seguimiento de los DELP como indicadores de los programas de las mismas, y en el diseño de estos programas también se está aprovechando la información recibida durante el proceso participativo de los DELP.

56. **En las últimas EAP, la aplicación ininterrumpida de los DELP se considera como indicador de referencia del caso básico.** Los países pueden presentar sus informes anuales sobre el avance en la aplicación de los DELP, junto con una evaluación conjunta del personal, para que el Directorio lleve a cabo el seguimiento del caso básico y determine si éste prosigue su curso de forma satisfactoria en el contexto de las operaciones importantes de préstamos y/o los informes de los progresos en la aplicación de la EAP del país de que se trate.

57. **No obstante, sigue habiendo problemas para lograr que los DELP y las EAP se centren más en los resultados.** Por lo que se refiere a los DELP, los países deben exponer mejor qué resultados esperan, establecer objetivos más realistas y elegir indicadores cuantificables para medir los progresos. En diversos países se están aplicando EAP experimentales basadas en los resultados para vincular mejor algunos de los resultados que los países expusieron en el DELP con la programación de la AIF. El objetivo es determinar de forma más explícita la relación de causa y efecto entre las actividades apoyadas por la AIF y los resultados en materia de desarrollo, y evaluar los progresos de forma más sistemática. En el ejercicio de 2004 se están llevando a cabo cinco experiencias piloto, y las EAP basadas en los resultados se integrarán de forma general en el ciclo normal de las EAP de todos los países que reciben financiamiento de la AIF. No obstante, la disponibilidad de datos de referencia y la frecuencia y la fiabilidad de las actividades de seguimiento limitan las posibilidades de mejorar la atención que se presta a los resultados en los DELP y las EAP. El hecho de que en los DELP no se establezcan correctamente las prioridades tiene repercusiones en la asignación de prioridades y los criterios de selectividad que se aplican en las EAP. En muchos países es difícil orientar más el financiamiento en apoyo del presupuesto y los programas, especialmente a causa de las deficiencias en la gestión del gasto público y la función de gobierno. Aunque el fomento de la capacidad para mejorar la aplicación de los DELP —que abarca las funciones de seguimiento y evaluación— actualmente se incluye de forma habitual en los programas de las EAP, esta cuestión seguirá constituyendo un problema.

58. **En todas las EAP se estudia el paso a los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza, incluidas actividades que establezcan las bases para introducirlos tanto durante el período corriente de las EAP como en el siguiente, con arreglo a la capacidad fiduciaria e institucional del país.** Los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza constituyen una parte reducida, pero creciente, del apoyo de la AIF: han pasado del 3% de las operaciones aprobadas por la AIF en los ejercicios de 2001 y 2002 al 9% en el de 2003 y, a finales del ejercicio de 2003, había ocho países donde se estaban ejecutando créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza. Se está llevando a cabo la labor preparatoria necesaria, en particular estudios económicos sectoriales básicos de diagnóstico y actividades de fomento de la capacidad, para que los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza se conviertan en un vehículo importante del apoyo de la AIF a países de ingreso bajo con programas sólidos.

E. Cuestiones operacionales y de procedimiento

59. **Hay diversas cuestiones de procedimiento que deben abordarse a la luz de las últimas experiencias operacionales.** Las propuestas, que confirman lo que se ha convertido en práctica habitual, son las siguientes:

- i) Si un país elabora un DELP provisional cuando no hay préstamos del Fondo o del Banco que requieran el examen de la estrategia por el Directorio Ejecutivo, no hay razón para requerir una evaluación conjunta del personal ni un examen oficial por parte del Directorio. El DELP provisional debería, más bien, publicarse en los sitios web externos del Banco y del Fondo, y el Director Ejecutivo competente debería entregarlo a los Directorios Ejecutivos, para su información. Cuando un miembro ha de recibir asistencia financiera de una de las instituciones, pero no de la otra, el DELP provisional y la evaluación conjunta del personal deberían seguir siendo objeto de estudio oficial por cada Directorio (de acuerdo con el principio de que ambos Directorios deben examinar los préstamos en condiciones concesionarias de una u otra institución), pero generalmente la institución que no ofrece asistencia financiera en ese momento deja transcurrir algún tiempo antes de hacer su examen.
- ii) Los DELP definitivos y los informes sobre el avance en la aplicación de los DELP deberían publicarse en los sitios web externos del Banco y el Fondo cuando las autoridades hayan transmitido oficialmente los documentos definitivos. El procedimiento habitual sería que los Directorios Ejecutivos examinaran esos documentos (junto con la evaluación conjunta del personal) antes de transcurridos tres meses desde la fecha en que el Banco y el Fondo los recibieron oficialmente, independientemente de que haya o no necesidad operacional de hacerlo. En ninguna circunstancia deberían producirse demoras superiores a los cuatro meses.
- iii) Generalmente, para la aprobación de un nuevo acuerdo del SCLP o la finalización de los exámenes debería hacerse examinado un DELP durante los 12 meses

precedentes. A fin de evitar la precipitación indebida en la preparación del examen del SCLP o del DELP al aproximarse el plazo de un año, resulta aconsejable cierto margen de flexibilidad. No obstante, es importante asegurarse que el espíritu de la normativa se sigue respetando y esto requeriría, entre otras cosas, que las demoras previstas antes de que el DELP del gobierno esté terminado sean de importancia secundaria y que, en cualquier caso, no se prolonguen más allá del siguiente examen o aprobación de un nuevo acuerdo. En el informe del personal deberían indicarse las razones que causan las demoras.

IV. CONCLUSIÓN

60. Como se ha indicado al principio del presente documento, el DELP es un instrumento que debe conseguir objetivos diversos y encontrados, todos ellos considerados vitales para el mecanismo de los DELP. En el presente informe se ha analizado cómo los integrantes de un conjunto diverso de países en desarrollo de todas las regiones se han enfrentado a los desafíos que plantean esos objetivos y las tensiones resultantes. En los países se han logrado avances considerables. Estas prácticas reales, y no teóricas, ayudarán a definir qué puede ser razonable esperar de los DELP en cuestiones como la identificación con las iniciativas y la participación, la asignación de prioridades y los vínculos con el presupuesto. También ponen de relieve la importancia de mantener el impulso de las iniciativas de lucha contra la pobreza mientras se procura resolver las deficiencias que impiden progresar con más rapidez.

61. Puesto que los países tienen objetivos múltiples y distintas limitaciones, en la práctica ha sido necesario hacer concesiones en los DELP definitivos. No obstante, en los tres años transcurridos desde que se puso en marcha la iniciativa, se han elaborado prácticas óptimas por lo que respecta a la identificación con el proceso y la participación institucionalizada. Cada vez se hace más hincapié en el crecimiento y en la integración de los marcos macroeconómicos en las estrategias. Además, la atención que se dedica a los resultados y la adaptación de la asistencia externa están mejorando.

62. Los progresos siguen dependiendo de los mismos factores identificados en exámenes anteriores, como el fomento eficaz de la capacidad para satisfacer las necesidades de conocimientos especializados, un liderazgo firme del país y un compromiso ininterrumpido por parte de los asociados en el desarrollo para que el proceso marche bien. Se alienta a los países a que elaboren hipótesis alternativas para que sirvan como ejemplo del impacto que pueden tener las políticas mejoradas, la disponibilidad de recursos y las modalidades de asistencia que pueden ayudar a los países de ingreso bajo en sus iniciativas por alcanzar los ODM. De cara al futuro, durante el próximo año el Banco y el Fondo colaborarán con los gobiernos para procurar resolver los problemas que surjan durante la aplicación, particularmente los relacionados con el apoyo al tratamiento del marco macroeconómico previsto en el DELP, los procesos presupuestarios, el comercio y el AEPSS.

63. El próximo informe sobre el avance en la aplicación de los DELP, de septiembre de 2004, se centrará en las iniciativas del Banco y del Fondo para adaptar su asistencia y preparar a los países a aplicar sus DELP satisfactoriamente y avanzar hacia los ODM.

Cuadro del Anexo. Países con DELP definitivos¹

<i>DELP iniciales</i> ²	<i>DELP Recientes</i> ³
Albania *	Azerbaiyán
Bolivia	Benin
Burkina Faso **	Camboya
Gambia	Camerún
Guinea	Chad
Guyana	Etiopía
Honduras	Ghana
Malawi	Mali
Mauritania **	Mongolia
Mozambique *	Nepal
Nicaragua *	República Kirguisa
Níger	Senegal
Rwanda	Sri Lanka
Tanzanía **	Tayikistán
Uganda **	
Viet Nam	
Yemen	
Zambia	

1/ A partir de la información disponible a mediados de julio de 2003. Véanse las fechas de terminación de todos los DELP en el cuadro anexo del documento de antecedentes.

2/ DELP examinados en SM/02/250 Rev. 1 (11/9/02) y con anterioridad.

3/ DELP terminados durante el pasado año.

* Hay un informe sobre el avance en la aplicación de los DELP.

** Hay dos informes sobre el avance en la aplicación de los DELP.