



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)



DC2002-0016
13 de septiembre de 2002

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

Se adjunta, para la 66^a reunión del Comité para el Desarrollo que se celebrará el 28 de septiembre de 2002, un informe preparado por el personal del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional titulado “Progresos en la aplicación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza”. Los ministros quizá deseen referirse a este tema (punto II.A del Temario Provisional) en sus declaraciones.

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE FOMENTO Y
FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

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

Preparado por el personal del Banco Mundial y el FMI

11 de septiembre de 2002

I. Introducción	4
II. Situación actual y experiencia reciente	6
A. DELP provisionales	6
B. Informes sobre el estado de preparación de los DELP	9
C. DELP definitivos	10
D. Informes anuales sobre el avance en la aplicación de los DELP	13
III. Solución de los problemas de aplicación	15
A. Institucionalización de la participación de los interesados y función de los parlamentos	15
B. Opciones macroeconómicas y crecimiento favorable a los intereses de los pobres	19
C. Análisis de los efectos sociales y en la lucha contra la pobreza	24
D. Gestión del gasto público (GGP)	26
E. Seguimiento y evaluación	28
F. Colaboración y adaptación de los donantes en el marco del DELP	32
G. Armonización y coordinación de los donantes	36
IV. Aprendizaje, fomento de la capacidad y divulgación	39
A. Aprendizaje y fomento de la capacidad	39
B. Actividades de divulgación	41
V. Conclusión	42
Cuadros	
1. Documentos relacionados con los DELP examinados por los Directorios del Banco y del Fondo	8
2. Calendario para ultimar los DELP definitivos y para el examen del SCLP por el Directorio Ejecutivo	34
Recuadros	
1. Mensajes principales del examen conjunto del Banco y el Fondo sobre el mecanismo de los DELP	5

2.	La función de gobierno y la aplicación de los DELP	15
3.	Viet Nam: Aplicación a nivel local de la Estrategia Global de Crecimiento y Lucha contra la Pobreza (EGLPC)	16
4.	Actividades concretas de fomento de la capacidad con los parlamentos en relación con los DELP	18
5.	Las distintas hipótesis macroeconómicas en la práctica: el DELP de Níger	23
6.	Análisis del gasto público en apoyo del proceso de los DELP y la identificación de los países con dicho proceso: Zambia.....	27
7.	El Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD)	30
8.	El seguimiento de la situación de la pobreza en Tanzania: Un ejemplo de buenas prácticas	30
9.	Opiniones de los clientes sobre la adaptación.....	32
10.	Adaptación del programa de la AIF para apoyar la aplicación de la EGLPC en Viet Nam.....	35
11.	Identificación de los países con los programas y seguimiento de la actuación de los donantes en Tanzania	38
12.	Fondo fiduciario para las estrategias de lucha contra la pobreza.....	40
13.	Centros regionales africanos de asistencia técnica (AFRITAC).....	40

Anexos

1.	Directrices para las evaluaciones conjuntas del personal del Banco y el Fondo de los informes anuales sobre el avance en la aplicación del DELP	44
2.	Eventos de divulgación del FMI y el Banco Mundial	47

Cuadro del Anexo

1.	Posible calendario de los países para los DELP provisionales, los DELP 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.....	50
----	--	----

Siglas

AESLP	Análisis de los efectos sociales y en la lucha contra la pobreza
AFRITAC	Centros regionales africanos de asistencia técnica
AGP	Análisis del gasto público
AIF	Asociación Internacional de Fomento
BAfD	Banco Africano 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
CEPA	Comisión Económica para África
CIOSL	Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres
CMT	Confederación Mundial del Trabajo
DANIDA	Organismo Danés de Desarrollo Internacional
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
DPDI	Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido)
EAP	Estrategia de asistencia a los países
ECLP	Estrategia de Crecimiento y Lucha contra la Pobreza (Albania)
ECP	Evaluación conjunta del personal
EGLPC	Estrategia Global de Lucha contra la Pobreza y Crecimiento (Viet Nam)
GGP	Gestión del gasto público
GTZ	Organismo Alemán para la Cooperación Técnica
IFMIS	Sistema integrado de información sobre gestión financiera
IOCN	Informe sobre la observancia de los códigos y normas
NORAD	Organismo Noruego de Desarrollo Internacional
PPME	Países pobres muy endeudados
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
SCLP	Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza
SECO	Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (Suiza)
SGDD	Sistema General de Divulgación de Datos
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

I. INTRODUCCIÓN

1. En marzo de 2002, los Directorios del Banco Mundial y el FMI hicieron suyos los resultados del examen conjunto emprendido por el personal del Banco y el Fondo sobre el mecanismo de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) (véase el Recuadro 1). Posteriormente, el Consenso de Monterrey destacó la importancia capital de la identificación de los países con las estrategias de lucha contra la pobreza a fin de alcanzar progresos hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Indudablemente, la medida en que los Objetivos de Desarrollo del Milenio puedan cumplirse a nivel de los países dependerá de las acciones de cada uno de ellos -incluida la transformación institucional y de las políticas y la disponibilidad y utilización eficaz de los recursos- y del apoyo de la comunidad internacional. En los países de ingreso bajo, los DELP aportan el vínculo crucial entre las acciones públicas nacionales, el apoyo de los donantes y los efectos en el desarrollo necesarios para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

2. Desde que se realizó el examen conjunto se ha duplicado el número de DELP definitivos, que ahora son 18, y muchos otros países han progresado considerablemente en el diseño y aplicación de sus estrategias de lucha contra la pobreza. Esta experiencia reciente confirma que el mecanismo de los DELP sigue por buen camino. El nivel de calidad y de compromiso que caracteriza varios de los DELP recientes y el impulso descrito en los recientes informes anuales sobre el avance en la aplicación de los DELP en los países ponen de manifiesto el dinamismo y la pertinencia del mecanismo de los DELP a nivel nacional.

3. No obstante, la experiencia reciente también pone de relieve que sigue habiendo desafíos considerables que los países y sus socios en el desarrollo deberán ir abordando, entre ellos:

- Fomentar la capacidad. El mecanismo del DELP requiere una mayor capacidad nacional para el diseño de políticas, incluida la mejor comprensión de las fuentes de crecimiento y de la pobreza, así como de los efectos sociales de reformas fundamentales de política; una mejor gestión presupuestaria; y un seguimiento más sistemático de las tendencias de la pobreza y la presentación de la información correspondiente. Estas tareas requerirán esfuerzos y recursos sostenidos.
- Abrir el diálogo en materia de política. Es necesario intensificar el diálogo en materia de política a varios niveles, como el diseño de los marcos macroeconómicos en que se sustentan los DELP, la formulación de diversas hipótesis y opciones para la reforma de las políticas, la ampliación de los procesos participativos de forma que incluyan a representantes del sector privado, y la vinculación con órganos representativos, especialmente los parlamentos.
- Adaptar la asistencia externa a las estrategias nacionales. Los compromisos internacionales deben llevarse a la práctica vinculando más estrechamente la asistencia de los donantes a las prioridades de los DELP, basando la condicionalidad en los programas de los DELP y estableciendo una relación entre las asignaciones de

recursos de ayuda y la aplicación de los DELP. Esto es válido tanto para la asistencia de la AIF como para los acuerdos del SCLP del Fondo. También es necesario acelerar el ritmo de progreso en la armonización y simplificación de las políticas y prácticas de suministro de ayuda.

- Integrar las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza en las prioridades del presupuesto y su ejecución. Una mejor vinculación de los DELP con los procesos básicos de adopción de decisiones, en particular los presupuestos nacionales, será beneficiosa para el diseño de la estrategia y en particular para la determinación de los costos conexos, y contribuirá a que los programas y objetivos propuestos sean realistas. Estos vínculos también mejorarán las perspectivas para la ejecución y para la adaptación de la acción de los donantes. Para ello tiene un papel decisivo el mejoramiento de la gestión del gasto público.

Recuadro 1. Mensajes principales del examen conjunto del Banco y el Fondo sobre el mecanismo de los DELP

El examen conjunto fue llevado a cabo por personal del Banco y el Fondo a lo largo de varios meses y se basó en una gran variedad de contribuciones de países de ingreso bajo, socios en el desarrollo y organizaciones de la sociedad civil. Fue examinado por los Directorios en marzo de 2002; el resumen de conclusiones principales se distribuyó en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey, y posteriormente se ha difundido ampliamente en varios idiomas.

En el examen conjunto se concluyó que existía un acuerdo generalizado en lo relativo a cuatro logros alcanzados mediante el mecanismo del DELP hasta la fecha:

- Creciente identificación de la mayoría de gobiernos con las estrategias de lucha contra la pobreza;
- Diálogo más abierto dentro de los gobiernos y por lo menos con ciertos segmentos de la sociedad civil;
- Prominencia del tema de la lucha contra la pobreza en los debates sobre política, superando las intervenciones en el sector social para concentrarse en reducir la pobreza en ingresos mediante un crecimiento mayor y más ampliamente compartido; y
- Una labor más sistemática de recopilación de datos, análisis y seguimiento de los resultados.

Los principales desafíos definidos durante el examen conjunto son:

- Adaptar la acción de los socios, incluido el Banco y el Fondo, en apoyo de la aplicación de los DELP;
- Avanzar pasando del proceso al contenido y la aplicación de los DELP, y a la mejor comprensión del vínculo entre las políticas y los resultados obtenidos en la lucha contra la pobreza; y
- Actuar con realismo al establecer los objetivos y manejar las expectativas, tanto en los países como entre sus socios en el desarrollo.

4. El presente informe comienza examinando brevemente los DELP, los DELP provisionales y los informes anuales sobre el avance en la aplicación del DELP examinados por los Directorios desde las reuniones de primavera. A continuación se ocupa de algunas cuestiones fundamentales a que se enfrentan los países cuando comienzan a aplicar sus DELP: la participación, las opciones de política macroeconómica y el crecimiento favorable a los pobres, el análisis de los efectos sociales y en la lucha

contra la pobreza, la gestión del gasto público, el seguimiento y evaluación y la adaptación y armonización de la acción de los donantes. También describe la forma en que el Banco y el Fondo intentan ayudar a responder a esos desafíos. En una última sección se trata del aprendizaje, el fomento de la capacidad y la divulgación.

5. En ulteriores informes anuales del Banco y el Fondo sobre los progresos realizados en la aplicación de los DELP se examinarán los nuevos avances que se hayan hecho respecto de cada uno de los desafíos fundamentales expuestos. Cuando se presente el informe del año próximo es posible que el número de DELP definitivos sea otra vez más del doble del actual, es decir, más de 40, y que haya hasta 14 informes de países sobre el avance en la aplicación. El personal del Banco y el Fondo seguirá colaborando con los países y con toda una serie de socios en el desarrollo para comprender los desafíos y las oportunidades que se presentarán a medida que sigue evolucionando el mecanismo de los DELP. En definitiva, ello ofrecerá una base de conocimientos considerablemente más amplia para informar en septiembre de 2003.

II. SITUACIÓN ACTUAL Y EXPERIENCIA RECIENTE

6. El último semestre ha registrado una actividad particular en los países que preparaban estrategias nacionales de lucha contra la pobreza. Se han concluido otros nueve DELP definitivos y dos informes anuales sobre el avance en la aplicación del DELP, que han sido examinados por los Directorios Ejecutivos del Banco Mundial y el FMI (véase el Cuadro 1 *infra*). Seis países han recurrido a los informes sobre el estado de preparación de los DELP a fin de tener más tiempo para producir DELP definitivos de mejor calidad, al tiempo que mantenían su acceso a los recursos en condiciones favorables (las circunstancias de los países concretos se destacan en la Sección II.B), incluidas las medidas provisionales de alivio de la deuda. Además, otros cuatro han concluido DELP provisionales. Esto eleva el total a 18 DELP definitivos, 45 DELP provisionales y cinco informes anuales sobre el avance en la aplicación de los DELP. Aunque la mayoría de documentos relacionados con los DELP fueron preparados por países africanos, se han registrado progresos en todas las regiones.

A. DELP provisionales

7. Entre febrero y principios de agosto de 2002 los Directorios Ejecutivos del Banco y el Fondo examinaron tres DELP provisionales¹. Todos ellos ponían de manifiesto un firme compromiso y un amplio sentido de identificación, así como cierto grado de participación². Cabo Verde utilizó varios planes participativos de lucha contra la pobreza a nivel nacional ya existentes como punto de partida para su proceso del DELP. En Côte

¹ Cabo Verde, Côte d'Ivoire y la República Democrática del Congo. Otro DELP provisional, el de la República Federativa de Yugoslavia, fue examinado por los Directorios Ejecutivos a mediados de agosto.

² Aunque no se espera que haya una amplia participación en la etapa de los DELP provisionales, hasta la fecha la mayoría de países han organizado cierto grado de participación en la elaboración de esos documentos.

d'Ivoire, las consultas sobre el DELP provisional se ampliaron más allá de los círculos oficiales a fin de incluir a la sociedad civil y otros interesados. Al igual que muchos de los DELP provisionales anteriores, los tres eran documentos relativamente largos y, a este respecto, rebasaban el alcance previsto. Si bien queda a discreción de los países producir DELP provisionales más extensos, esta experiencia reciente refuerza la anterior preocupación del personal del Banco y el Fondo por la posibilidad de que la limitada capacidad institucional de los países se oriente a la preparación del DELP provisional a expensas de la labor en curso de preparación del DELP definitivo³. El personal ha seguido alentando a los gobiernos a producir DELP provisionales relativamente breves y con una orientación precisa, al tiempo que reconoce que la longitud y el contenido variarán con arreglo a las circunstancias nacionales.

³ La República Democrática del Congo, por ejemplo, produjo un DELP provisional de 100 páginas.

Cuadro 1. Documentos relacionados con los DELP examinados por los Directorios del Banco y del Fondo

(entre mediados de febrero y mediados de agosto de 2002) 1/

Región y país	Documento	Fecha de examen por los Directorios del Banco y del Fondo 2/
<i>África</i>		
Cabo Verde	DELP provisional	Abril 2002
Côte d'Ivoire	DELP provisional	Marzo 2002
República Democrática del Congo	DELP provisional	Junio 2002
Gambia	DELP definitivo	Julio 2002
Ghana	Informe sobre el estado de preparación	Febrero 2002
Guinea	DELP definitivo	Julio 2002
Lesotho	Informe sobre el estado de preparación	Marzo 2002
Malawi	DELP definitivo	Agosto 2002
Mauritania	Informe sobre el estado de preparación	Junio 2002
Rwanda	DELP definitivo	Julio/agosto 2002
Senegal	Informe sobre el estado de preparación	Abril 2002
Uganda	Informe sobre el avance del DELP	Julio/septiembre 2002
Zambia	DELP definitivo	Mayo 2002
<i>Europa y Asia central 3/</i>		
Albania	DELP definitivo	Junio 2002
Georgia	Informe sobre el estado de preparación	Julio 2002
Moldova	Informe sobre el estado de preparación	Junio/julio 2002
República Federativa de Yugoslavia	DELP provisional	Agosto 2002
<i>América Latina y el Caribe</i>		
Guyana	DELP definitivo	por determinar
<i>Oriente Medio y Norte de África</i>		
Yemen	DELP definitivo	Agosto/julio 2002
<i>Asia Oriental y el Pacífico</i>		
Rep. Democrática Popular Lao	Informe sobre el estado de preparación	Julio 2002
Viet Nam	DELP definitivo	Junio 2002

1/ Examinado por los Directorios Ejecutivos del Fondo y del Banco con posterioridad al examen conjunto del mecanismo del DELP, o que no figuran en él.

2/ Si se indican dos meses, el primero es el de la fecha de la reunión del Directorio del Banco.

3/ Bosnia y Herzegovina también ha elaborado un DELP provisional, pero los Directorios del Fondo y del Banco no lo han estudiado oficialmente.

8. Si bien los DELP provisionales eran bastante exhaustivos, todos los países se topan con dificultades de fondo para formular su DELP definitivo. En particular:

- Pese a que todos ellos recopilaban datos disponibles que permitían un examen más sistemático de la situación de la pobreza, los DELP provisionales reconocían que había insuficiencias en cuanto a los datos. Sin embargo, sus **planes para hacer frente a las limitaciones de datos** podrían haberse especificado mejor, particularmente con respecto a las necesidades de fomento de la capacidad y a la función de los donantes.

- En las directrices para los **procesos participativos** previstos habría sido útil incluir más detalles sobre los calendarios y las disposiciones institucionales.
- Si bien las **descripciones de los marcos de política existentes** solían ser exhaustivas -el DELP provisional de Côte d'Ivoire incluía un análisis sectorial particularmente amplio- podría haberse prestado más atención en los DELP provisionales a planes sectoriales o a aspectos multisectoriales importantes. Por ejemplo, podrían haber recibido más atención cuestiones como el género (Côte d'Ivoire y la República Democrática del Congo), la eficiencia de la prestación de servicios y la asignación de recursos (Côte d'Ivoire y la República Democrática del Congo) y los vínculos con la pobreza rural (Cabo Verde).
- En la evaluación conjunta del personal (ECP) de los tres DELP provisionales se subrayó que se necesitarían más esfuerzos para **determinar los costos y el orden de prioridades de las acciones de política pública** en los DELP definitivos, incluso mediante el fortalecimiento de la gestión del gasto público (Cabo Verde y Côte d'Ivoire) y la vinculación de las estrategias sectoriales con los presupuestos y las proyecciones de crecimiento (República Democrática del Congo y Cabo Verde).

9. En cada uno de los tres casos se plantea la cuestión del equilibrio entre la calidad y la rapidez en la preparación de los DELP. El calendario relativamente dilatado para la elaboración del DELP definitivo de la República Democrática del Congo es apropiado habida cuenta de los desafíos y limitaciones a que se enfrenta el país después del conflicto. Sin embargo, el calendario propuesto para Cabo Verde y Côte d'Ivoire puede resultar excesivamente optimista si se consideran las experiencias de otros países en cuanto al tiempo necesario para producir una estrategia de calidad. Será importante que, al evaluar nuevos DELP provisionales, el personal del Banco y el Fondo preste atención al grado de realismo de los calendarios para que los países realicen sus DELP definitivos.

B. Informes sobre el estado de preparación de los DELP

10. Seis países (Georgia, Ghana, Lesotho, Moldova, la República Democrática Popular Lao y el Senegal) han presentado informes sobre el estado de preparación de sus DELP a los Directorios durante los últimos seis meses. En los informes se ponen de relieve los aspectos en que se han efectuado progresos, incluidos los mejoramientos de las disposiciones institucionales (Moldova), la determinación de objetivos e indicadores (Lesotho), la reunión de datos sobre la pobreza (Georgia), el análisis de la pobreza (República Democrática Popular Lao y Senegal) y el seguimiento de los gastos relacionados con la pobreza (Ghana).

11. El propósito de los informes sobre el estado de preparación de los DELP es explicar las circunstancias en que se prevé que la preparación de dichos documentos lleve más de un año, así como determinar las posibles necesidades de asistencia técnica. En los casos ocurridos hasta la fecha, normalmente ha habido que presentar estos informes a

causa de demoras en la realización prevista de los DELP definitivos de los países. Las demoras se han debido a diversos factores, incluida la necesidad de nuevas consultas y participación (Georgia, Lesotho y República Democrática Popular Lao), dificultades técnicas y de organización (Senegal), cambios políticos y dificultades financieras (Moldova) y la complejidad de las tareas y las necesidades de asistencia técnica relacionadas con la determinación de costos y el establecimiento de prioridades adecuadas para las medidas (Georgia) y los planes de acción sectoriales (República Democrática Popular Lao). Esta experiencia concuerda con los problemas planteados en anteriores informes sobre el estado de preparación y ejemplifica algunos de los condicionantes fundamentales con que se topan los países al preparar sus DELP definitivos. Un elemento común en todos los informes sobre el estado de preparación es la dificultad de determinar los costos y establecer prioridades para acciones de política pública, así como la necesidad de seguir trabajando a este respecto (Georgia, Lesotho y República Democrática Popular Lao) y el fortalecimiento de la gestión y el seguimiento del gasto público (Ghana y Senegal). Otros aspectos en que a menudo también se necesita una labor técnica adicional son la participación y la consulta (Georgia y Moldova) y el seguimiento y la evaluación (Ghana, Lesotho y Moldova).

12. El número de prórrogas en los calendarios de preparación de los DELP concuerda con la situación caracterizada por unos calendarios excesivamente optimistas en la primera serie de DELP provisionales y subraya la necesidad de que los países actúen con realismo al fijar sus calendarios iniciales. También destaca la necesidad de que los donantes brinden indicaciones más claras acerca del suministro y la coordinación de asistencia técnica. En las ECP que acompañaban a los seis informes normalmente se ha determinado que los calendarios revisados para la preparación de los DELP siguen siendo ambiciosos, con excepción de Moldova, donde la fecha inicial prevista de realización del DELP definitivo se ha aplazado más de un año.

C. DELP definitivos

13. Se han realizado nueve DELP definitivos desde que se efectuó el examen conjunto: Albania, Gambia, Guinea, Guyana, Malawi, Rwanda, Viet Nam, Yemen y Zambia. Esto representa un grupo con mayor diversidad regional, que incluye países de Europa y Asia central, Asia oriental y Oriente Medio, algunos de los cuales han atravesado situaciones de conflicto. El análisis realizado por el personal sugiere que los progresos que caracterizaron los diez primeros DELP definitivos, tal como se resumen en los resultados del examen conjunto (véase el Recuadro 1) siguen siendo válidos, al igual que los principales desafíos.

Participación

14. Los nueve DELP definitivos fueron el producto de procesos participativos que procuraban incluir las opiniones de una gran variedad de interesados en el diseño de la estrategia nacional de lucha contra la pobreza, y hay muestras de una difusión de información más oportuna, de un mayor uso de los idiomas locales y de una mayor participación (véase la Sección III.A *infra*). En Malawi y Zambia, por ejemplo,

participaron el sector privado y grupos religiosos, así como los órganos que tradicionalmente suelen ser más consultados, como las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los donantes. En Malawi, las observaciones de los interesados se incluyeron en el documento final mediante una serie de iteraciones. Rwanda y Viet Nam produjeron y difundieron los DELP en idiomas locales.

15. **En varios países, los procesos participativos se han basado en una tradición de consulta o en anteriores actividades participativas.** En Rwanda, por ejemplo, el DELP evolucionó a partir del documento titulado *Vision 2010* (preparado en 1998). También hay muestras de que los procesos de los DELP han creado una tendencia hacia un debate más general sobre las decisiones de los gobiernos, que supera el ámbito de los DELP. En Gambia, por ejemplo, el proceso participativo se considera un instrumento para la responsabilización, la habilitación y la adopción de decisiones colectiva. Como consecuencia de ello se celebraron deliberaciones con la sociedad civil antes de establecer el presupuesto y los resultados de esas reuniones se utilizaron para determinar los límites máximos para el presupuesto de 2002.

16. **La participación parlamentaria en la preparación de los DELP también parece ir en aumento, aunque muchos DELP siguen siendo aprobados por los órganos ejecutivos antes de ser distribuidos a los parlamentos.** Por ejemplo, la Estrategia Global de Lucha contra la Pobreza y Crecimiento (EGLPC) de Viet Nam se distribuyó al Comité Económico y Presupuestario de la Asamblea Nacional para que éste la debatiera y formulara observaciones al respecto antes de ser aprobada por el Primer Ministro. En Albania se informó a los miembros del parlamento acerca de la Estrategia de Crecimiento y Lucha contra la Pobreza (ECLP), y las comisiones parlamentarias competentes tendrán una función en la aplicación de dicha estrategia. La necesidad de regularizar la mayor apertura del proceso de adopción de decisiones del gobierno y de ampliar la participación de forma que abarque importantes decisiones y transacciones en materia de política macroeconómica y estructural sigue planteando importantes desafíos (véanse las Secciones III.A y III.B *infra*).

Diagnósticos de la pobreza

17. **La medida en que los recientes DELP definitivos están basados en diagnósticos de la pobreza rigurosos varía considerablemente según los países.** Siguen siendo un problema las limitaciones de datos. Por ejemplo, mientras que Malawi, Rwanda, Viet Nam y Zambia pudieron utilizar datos recientes sobre la pobreza como aportación al diseño de los DELP, Albania no pudo efectuar un seguimiento de las tendencias debido a la insuficiencia de información. Por otra parte, en Guyana los datos disponibles no incluían zonas alejadas donde viven poblaciones indígenas numerosas, además de que en ellos no se tenía en cuenta la dimensión de género.

18. Incluso en los casos en que los datos disponibles son deficientes, **la mayoría de países consiguieron presentar diagnósticos sobre la pobreza útiles.** Por ejemplo, el DELP de Guinea, a pesar de contener escasa información cuantitativa, proporciona un análisis de la pobreza relativamente exhaustivo gracias a un buen aprovechamiento de la

información cualitativa disponible. Tanto Albania como Guinea reconocieron explícitamente las características multidimensionales de la pobreza en sus DELP, mientras que en Guyana se realizaron esfuerzos para comprender los efectos en la pobreza de anteriores políticas del gobierno. En Viet Nam se emprendió y se presentó un sólido y exhaustivo análisis de la pobreza. Sin embargo, como se señala más adelante (Sección III.C), los progresos en cuanto al análisis de los efectos sociales y en la lucha contra la pobreza de reformas fundamentales han sido más graduales.

Acciones públicas prioritarias

19. **Los nueve DELP definitivos recientes basaron sus estrategias en el objetivo del crecimiento económico sostenido.** Albania, Guyana y Rwanda consideran explícitamente que el crecimiento es un proceso dirigido por el sector privado; por tanto, sus DELP hacían hincapié en la reforma de los marcos reglamentarios y el desarrollo de las infraestructuras. Las estrategias de esos países definían un programa para promover el desarrollo del sector privado mediante el fortalecimiento de la función de gobierno, la atención de necesidades urgentes de infraestructura y la realización de la reforma del sector financiero y la continuación de la privatización. El objetivo de crecimiento de la EGLPC de Viet Nam se basa en un desarrollo rápido del sector privado y la liberalización del comercio. También suele dedicarse una considerable atención -en Gambia, Malawi, Rwanda, el Yemen y Zambia, por ejemplo- al papel decisivo de la agricultura y a la necesidad de seguir estimulando el desarrollo rural. En muchos países la pobreza tiende a concentrarse en las zonas rurales. Por ello se asigna a la agricultura la máxima prioridad con miras a diversificar la producción y las exportaciones, crear empleo e incrementar los ingresos familiares. Las políticas sobre el sector rural proponen también formas de diversificar la actividad económica, por ejemplo mediante el turismo, las agroindustrias y otras formas de empleo no agrícola.

20. **En siete de los nueve DELP definitivos recientes se determinó que el mejoramiento de la función de gobierno era un pilar decisivo de la estrategia, mientras que el mejoramiento del acceso a servicios básicos de salud y educación se consideró una prioridad en todos ellos.** Las cuestiones multisectoriales, como el VIH/SIDA, el género y el medio ambiente, también figuran en varios de los DELP, al igual que la creación de redes de protección social y la reforma institucional. Por ejemplo, es positivo observar en la ECLP de Albania la gran importancia que se concede al medio ambiente, con una definición de los problemas fundamentales y sus vínculos con la pobreza, y el hecho de que haya un plan de acción y un calendario razonables para afrontarlos. La EGLPC de Viet Nam se refiere a las cuestiones de género e incluye un compromiso con el fomento de la igualdad entre hombres y mujeres mediante una serie de medidas concretas.

21. **La determinación de costos, el establecimiento de prioridades y la vinculación de las políticas con los diagnósticos siguen siendo desafíos importantes.** Algunos DELP, como el de Guinea, fueron elogiados por sus esfuerzos por determinar los costos de las acciones públicas y establecer prioridades entre ellas, mientras que otros (por ejemplo, Gambia) han incorporado efectivamente la asistencia técnica en apoyo de

las reformas en la gestión y el seguimiento del gasto público. Sin embargo, en la mayoría de los nueve DELP se manifestaban dificultades para presentar un conjunto de medidas realista y con una secuencia apropiada para luchar contra la pobreza. La determinación de los costos era un problema en el caso de Viet Nam, por ejemplo. Otro problema que no se ha resuelto totalmente es el de asegurar que las políticas propuestas sean coherentes con los diagnósticos subyacentes. Por ejemplo, las políticas en materia de género propuestas en el Yemen no estaban bien vinculadas con los diagnósticos de la pobreza, y el programa sobre el sector de la energía en Albania presentaba problemas similares. En la evaluación conjunta del DELP de Guinea se comentó que muchas de las políticas propuestas en el DELP podrían haberse vinculado mucho más estrechamente con la reducción de la pobreza.

Seguimiento y evaluación

22. **En general, el personal del Banco y el Fondo consideró apropiados los indicadores básicos de resultados seleccionados en los DELP definitivos**, pero para algunos países -por ejemplo, Rwanda y Zambia- había constituido un problema definir un conjunto manejable de indicadores intermedios que permitiera el seguimiento de los cambios con el paso del tiempo. Además, el personal ha expresado preocupación por el hecho de que a menudo los objetivos que se fijan son demasiado ambiciosos (véase la Sección III.E). En Guinea, por ejemplo, los objetivos seleccionados eran acordes con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero el personal determinó que no eran realistas a menos que pudieran resolverse importantes limitaciones institucionales y de recursos. La capacidad institucional para aplicar planes de seguimiento y evaluación supone una limitación en los nueve DELP, aunque en la mayoría de los casos los gobiernos ya han obtenido apoyo de los donantes para atender esa necesidad (por ejemplo, Gambia, Guinea, Guyana, Rwanda y el Yemen).

D. Informes anuales sobre el avance en la aplicación de los DELP

23. Dado que el mecanismo de los DELP se propone ser un proceso permanente de mejoramiento de las acciones públicas encaminadas a la reducción de la pobreza y el crecimiento, el personal del Banco y el Fondo ha propuesto que los países actualicen sus estrategias de lucha contra la pobreza con una periodicidad de entre dos y cinco años. En cada uno de los años intermedios, se espera que las autoridades preparen y debatan a nivel nacional informes anuales sobre el avance en la aplicación de las medidas⁴. A fin de reducir la carga administrativa para los países, lo mejor sería que la presentación de informes sobre los avances estuviera integrada en los procesos ordinarios de adopción de

⁴ Un informe sobre el avance en la aplicación del DELP y la ECP correspondiente podrían ser debatidos por el Directorio (o los Directorios) o bien independientemente o bien en relación con una decisión operacional del FMI o de la AIF. Un informe sobre el avance en el primer año de aplicación del DELP es un requisito para que la mayoría de PPME alcancen su punto de culminación. En el caso del FMI se requeriría un informe sobre el avance en la aplicación en los últimos doce meses para la consideración de un acuerdo o una revisión en el marco del SCLP. Para la AIF, puede requerirse un informe de este tipo en los doce meses anteriores en caso de que un país decida actualizar su DELP con menor frecuencia que la que supone el ciclo trienal que sigue la preparación de las EAP de la AIF.

decisiones del gobierno (por ejemplo, los presupuestos anuales y/o los informes sobre la aplicación de los programas nacionales de desarrollo o de lucha contra la pobreza), y se presentaran como breves documentos de resumen. El momento preciso de presentación del informe anual sobre el avance en la aplicación del DELP es flexible, y podría cambiar con el tiempo para adaptarse a los procesos nacionales de presentación de informes y adopción de decisiones. El Banco y el Fondo han preparado orientaciones para el personal sobre la preparación de ECP de los informes anuales sobre el avance en la aplicación de los DELP. Esas directrices, que se presentan en el anexo 1, se revisarán periódicamente a la luz de la experiencia y de la información recibida de los países y los socios en el desarrollo.

24. Los dos informes anuales sobre el avance en la aplicación de los DELP que han examinado los Directorios del Banco y del Fondo desde las reuniones de primavera (Mauritania y Uganda) confirman que se dedican esfuerzos considerables a la aplicación del DELP y al seguimiento de la pobreza, y que este tipo de presentación de informes contribuye a fortalecer el dinamismo del proceso de los DELP a nivel de los países. Las características fundamentales de esos informes eran las siguientes:

- **Exhaustividad.** Todos los países informaron con franqueza sobre los progresos realizados en la aplicación respecto de cada uno de los cuatro pilares principales de sus respectivos DELP. En el caso de Mauritania, por ejemplo, el informe abarca el crecimiento y el marco macroeconómico, sectores prioritarios como el desarrollo rural y la educación, además de cuestiones de proceso como la participación. También señala medidas prioritarias emergentes y necesidades de fomento de la capacidad. Sin embargo, la exhaustividad tiene consecuencias en cuanto a la longitud del documento, ya que el informe de Mauritania, con sus anexos, ocupa unas 60 páginas.
- **Aprendizaje de la experiencia.** Tanto Mauritania como Uganda tratan con franqueza el hecho de que no se haya conseguido alcanzar ciertos objetivos fijados en el DELP. En Uganda, un nuevo análisis de los datos sobre los hogares ha permitido al Gobierno determinar factores que limitan los progresos en materia de desarrollo humano. El informe trata de posibles medidas correctivas para abordar las deficiencias observadas. Análogamente, en Mauritania, en el caso de que los objetivos no se hayan cumplido, el informe propone una forma de proceder para lograr resultados, así como revisiones de ciertos objetivos que han dejado de considerarse realistas.
- **Integración del DELP en el proceso presupuestario y de adopción de decisiones del gobierno.** Uganda es el país que ha llevado más lejos estas medidas; el informe constituye un insumo importante para el proceso presupuestario del ejercicio fiscal 2002/2003, y se ha presentado al parlamento. En Mauritania, el Marco de Gastos a Mediano Plazo para el sector de la salud se ha utilizado como base para las consignaciones presupuestarias de 2002.

- **Las limitaciones de capacidad siguen planteando enormes dificultades.** Mauritania considera que este problema es el principal obstáculo para la aplicación eficaz de su estrategia, y ha respondido estableciendo un programa nacional de fomento de la capacidad con un amplio programa de acción, que incluye la asistencia técnica sobre planificación macroeconómica, el diagnóstico de la pobreza, el seguimiento y la evaluación y la gestión del gasto público.

III. SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS DE APLICACIÓN

25. A medida que los países pasan de la fase de preparación a la aplicación de sus estrategias nacionales de lucha contra la pobreza, se topan con una serie de cuestiones que son decisivas para el éxito general del mecanismo del DELP. Estos problemas se pusieron de relieve en el examen conjunto y se reflejan en los nueve DELP definitivos más recientes. En la presente sección se examinan las novedades y los planes de trabajo propuestos del Banco y el Fondo en varias esferas, que incluyen la participación, las opciones de política macroeconómica y el crecimiento que favorezca a los pobres, el análisis de la pobreza y las repercusiones sociales de las reformas fundamentales, la gestión del gasto público, el seguimiento y la evaluación y la adaptación de la acción de los donantes. Una mejor actuación en todos esos ámbitos, junto con el fomento de la capacidad y la superación de limitaciones básicas en la función de gobierno, será decisiva para obtener resultados positivos (véase el Recuadro 2).

Recuadro 2. La función de gobierno y la aplicación de los DELP

Una buena función de gobierno y una actuación eficaz del sector público son fundamentales para la aplicación de estrategias de lucha contra la pobreza. La buena función de gobierno para luchar eficazmente contra la pobreza guarda relación con la transparencia y la responsabilización, con la prestación eficaz de los servicios y con un clima propicio para la inversión y el crecimiento. Las formas en que los DELP abordan las cuestiones de la función de gobierno, incluida la corrupción y la responsabilización, la reforma de la función pública, la descentralización y los sistemas jurídicos y judiciales, se trataron a fondo en el examen conjunto y son evaluadas por el personal del Banco y el Fondo de forma permanente. Si bien las cuestiones relacionadas con la función de gobierno son en parte técnicas, también se relacionan con los incentivos y el contexto político en que actúan las instituciones a nivel nacional y local.

A. Institucionalización de la participación de los interesados y función de los parlamentos

26. **Los recientes DELP confirman la opinión de que el proceso de los DELP ha contribuido a una mayor transparencia y a un mejor diálogo en materia de política entre los gobiernos y una gran variedad de interesados sobre cuestiones relacionadas con la pobreza.** Por ejemplo, en Albania se invitó a las organizaciones de la sociedad civil a formar parte de grupos de trabajo que les brindaban la oportunidad de expresar sus opiniones sobre el contenido de los DELP, mientras que en Guyana los resultados de las consultas de las organizaciones de la sociedad civil y la información consiguiente facilitada por el gobierno se han documentado, analizado y comunicado al

público. En Malawi, el proceso de preparación del DELP ha contribuido a fortalecer las estructuras de la sociedad civil. Otros interesados nacionales, como el sector privado y la administración local, también han intervenido en la formulación de estrategias nacionales, aunque en menor medida.

27. **La intensificación de los procesos participativos es particularmente evidente en la gestión del gasto público.** En los últimos años, las organizaciones de la sociedad civil han elaborado metodologías para influir en los procesos presupuestarios, las decisiones sobre asignación de recursos y la fiscalización de los gastos con miras a lograr que el presupuesto sea objeto de debate público. Muchos de esos métodos se están utilizando con efectos positivos en el proceso de los DELP. Por ejemplo, la Red para la Justicia Económica de Malawi analiza anualmente el presupuesto nacional; del mismo modo, en Ghana, una organización de la sociedad civil ha comenzado a analizar y efectuar un seguimiento de las decisiones presupuestarias y llevará a cabo un seguimiento de los resultados de la prestación de servicios públicos utilizando la técnica de los boletines de calificación por parte de los ciudadanos como parte del seguimiento del DELP. Los estudios de seguimiento del gasto público ofrecen nuevas posibilidades para efectuar un seguimiento de los gastos efectivos a nivel local: por ejemplo, en Uganda hay organizaciones de la sociedad civil que han comenzado a adaptar esta metodología para realizar un seguimiento permanente de los insumos y del presupuesto. Análogamente, en Albania el Gobierno llevará a cabo en breve un estudio sobre la calidad de los servicios y la satisfacción de los clientes en el contexto de la reforma del sector público, utilizando la metodología de los boletines de calificación por parte de los ciudadanos y con apoyo de la AIF gracias a un crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza (CALP).

28. Hay pruebas de una creciente participación local en los DELP en algunos países, lo cual contribuye a ampliar la identificación con el proceso. Por ejemplo, Ghana se propone producir una versión popular del DELP en diversos idiomas locales, y está en marcha la producción de planes regionales de acción prioritaria basados en el DELP. Análogamente, en Viet Nam el Gobierno está considerando la posibilidad de integrar la estrategia final en los procesos de planificación a nivel regional y local (véase el Recuadro 3). Estas iniciativas son alentadoras, pero todavía deben ser ensayadas en gran escala.

Recuadro 3. Viet Nam: Aplicación a nivel local de la Estrategia Global de Lucha contra la Pobreza y Crecimiento (EGLPC)

El capítulo final de la EGLPC, aprobada en mayo de 2002, define las medidas que adoptará el Gobierno para lograr que "los ministerios, sectores y provincias integren la EGLPC en sus planes anuales y quinquenales de desarrollo socioeconómico". Las metas y objetivos expuestos en la estrategia se especifican a nivel nacional, pero muchas de las decisiones y opciones fundamentales sobre la acción y el gasto público tendrán lugar a nivel provincial o de distrito. Por lo tanto, el Gobierno prevé una amplia campaña de difusión para asegurarse de que los funcionarios de la administración local tengan conocimiento de la estrategia y de lo que entraña para los procesos de planificación local. También se contará con un programa concreto de fomento de la capacidad del personal de nivel local, en que se hará especial hincapié en los municipios pobres y más alejados.

29. **No obstante, institucionalizar los numerosos procesos participativos que han estimulado los DELP representa un desafío.** Reconociendo el carácter permanente del proceso de los DELP, algunos países han seguido concienciando al público, intensificando la participación de los interesados y fortaleciendo el apoyo público para una aplicación eficaz una vez concluida la estrategia. Esos esfuerzos se han puesto especialmente de manifiesto en cinco esferas fundamentales: la gestión del gasto público; la creación de un marco jurídico propicio para la participación; la difusión y aplicación del DELP a nivel local; el aumento de la participación de los ministerios sectoriales en el DELP; y la función de los parlamentos. En otros casos, las organizaciones de la sociedad civil están aportando contribuciones independientes al margen de las consultas oficiales del DELP y han planteado preocupaciones acerca de la medida en que esas aportaciones se tendrán en cuenta.

30. **La creación de un marco jurídico propicio para la participación cívica es obviamente importante para que los procesos participativos sean duraderos,** y hay pruebas recientes que sugieren que el DELP ofrece oportunidades para progresar en este sentido. En Mauritania y el Yemen, gracias al impulso de las consultas del DELP, se ha redactado legislación sobre la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Análogamente, en Bolivia el Gobierno ha aprobado una nueva Ley de Diálogo Nacional que institucionaliza el diálogo nacional, el desembolso de los recursos obtenidos gracias a la Iniciativa para los países pobres muy endeudados por conducto de los municipios, y el establecimiento de comités locales de supervisión para hacer un seguimiento de los programas de lucha contra la pobreza. El Banco y el Fondo prestan apoyo a iniciativas nacionales encaminadas a institucionalizar el diálogo con la sociedad civil en el contexto de los DELP, y se proponen difundir buenas prácticas a este respecto, a medida que vayan surgiendo. Por ejemplo, se están elaborando recursos en línea que pueden ser utilizados tanto por los clientes como por el personal del Banco para evaluar los marcos jurídicos que afectan a la participación cívica.

31. **Lograr la participación de los organismos sectoriales es fundamental para la aplicación del DELP.** El examen conjunto llegó a la conclusión de que la escasa participación de los ministerios sectoriales en la formulación de estrategias puede menoscabar las perspectivas de una buena aplicación. Algunos países que han redactado sus DELP han comenzado a abordar esta cuestión después del examen conjunto mediante reformas sectoriales que se concentran en mecanismos eficaces de planificación y aplicación. En Mauritania, por ejemplo, la armonización del DELP y la estrategia de reforma del sector de la salud cumple el doble objetivo de planificar más eficazmente la aplicación y de producir planes sectoriales con una determinación de los costos. Sin embargo, muchos países siguen encontrando problemas a la hora de perfeccionar los mecanismos participativos para la aplicación y la supervisión de estrategias sectoriales. La reforma del sector de la salud en Albania, por ejemplo, exige la participación de numerosos interesados, desde el ministerio central hasta los pacientes, por lo que la coordinación ha resultado ser una tarea enorme.

32. **La función de los parlamentos en el proceso del DELP parece cobrar importancia.** Los DELP de Níger y de Zambia destacan la función que ha desempeñado el parlamento en el proceso de consulta desde las primeras etapas de elaboración del DELP. El informe sobre el avance en la aplicación del DELP de Mauritania señala que los miembros del parlamento participaron en las asambleas generales que formaron parte del proceso participativo del DELP definitivo, y que en el futuro se harán esfuerzos para fortalecer la capacidad de supervisión del parlamento. El DELP de Guyana describe el establecimiento de comités sectoriales de la Asamblea Nacional con el propósito de fortalecer la responsabilidad pública en la lucha contra la pobreza y de intensificar el papel del parlamento en la función de gobierno. En el ámbito de la ejecución del presupuesto, los DELP de Albania, Zambia y Níger destacan el papel del parlamento en el escrutinio del proyecto de propuesta presupuestaria para determinar si cumple los objetivos de lucha contra la pobreza, así como para garantizar una función eficaz de supervisión durante su ejecución.

33. **Al mismo tiempo, los parlamentos se encuentran con muchas limitaciones en su labor de lucha contra la pobreza, que van desde la insuficiencia de conocimientos hasta las deficiencias infraestructurales.** Un problema fundamental, por ejemplo, es la deficiente corriente de información entre los brazos ejecutivo y legislativo, lo cual menoscaba la calidad y la puntualidad de la contribución de los parlamentos a la adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con la pobreza, en el marco de sus constituciones nacionales. Si este problema sistémico se aborda con mayor eficacia, es probable que los parlamentos estén en mejores condiciones para asegurar el cumplimiento de los compromisos contraídos en la lucha contra la pobreza, por ejemplo, mediante una mejor prestación de servicios a nivel local. Los parlamentos y sus comisiones pueden pedir explicaciones cuando no se cumplen los objetivos, ya sea en la propia cámara legislativa o bien en los medios de comunicación. Además, los parlamentos pueden planificar medidas de fomento de la capacidad para las cuales empieza a disponerse de apoyo internacional. El Banco, junto con otros socios, está ampliando sus iniciativas para prestar el apoyo apropiado (Recuadro 4).

Recuadro 4. Actividades concretas de fomento de la capacidad con los parlamentos en relación con los DELP

A fines de 2001, el Banco Mundial y el PNUD pusieron en marcha un programa de colaboración destinado a dar a conocer a los parlamentarios el mecanismo de los DELP y ayudar a los parlamentos a asumir un papel más destacado en el proceso, de manera acorde con sus respectivas disposiciones constitucionales nacionales. En Etiopía, Ghana, Kenya, Malawi, Malí y Níger ya está en marcha un programa piloto de capacitación sobre el tema de "los parlamentos, la función de gobierno y el DELP", que aplica técnicas de seminarios y giras de estudio, así como de aprendizaje a distancia. Este programa piloto, que recibe apoyo financiero de Bélgica y los Países Bajos, ya está produciendo resultados. En Ghana, por ejemplo, donde a fines del año pasado se celebró el primer seminario con el parlamento, los parlamentarios participan más plenamente en un diálogo con los grupos de promoción de los intereses de los pobres en el norte y se proponen examinar el próximo presupuesto del Gobierno desde el punto de vista de la lucha contra la pobreza. Se espera que otro programa de capacitación para los países de los Balcanes, iniciado en colaboración con el parlamento de Finlandia, se amplíe a los países de la ex Unión Soviética. También está previsto celebrar en Abidján, a comienzos de 2003, un seminario para la región africana organizado por el

Banco Mundial y el Joint Africa Institute. En el marco de las actividades de aprendizaje realizadas en Asia oriental se prestará una atención específica al papel del parlamento en los DELP en un seminario nacional que se celebrará en Camboya en septiembre de 2002.

El Banco Mundial también se propone fortalecer su colaboración con el PNUD, el Parliamentary Centre (Canadá), el National Democratic Institute y otras entidades a fin de ayudar a los parlamentos a desarrollar su capacidad para lograr una aplicación más eficaz de los DELP. Las esferas de actuación previstas comprenden actividades de aprendizaje a distancia y debates (para fortalecer el aprendizaje Sur-Sur y extraer lecciones de buenas prácticas), junto con la labor de promoción entre la comunidad parlamentaria mediante la comunicación a través de Internet y boletines informativos.

B. Opciones macroeconómicas y crecimiento favorable a los intereses de los pobres

34. Una de las principales conclusiones del examen conjunto fue que **los primeros DELP contenían a menudo hipótesis macroeconómicas excesivamente optimistas** que no estaban sustentadas por un análisis de las probables fuentes de crecimiento y las políticas necesarias para lograr dicho crecimiento. También había una tendencia a **tratar de forma limitada el marco macroeconómico, las posibles opciones en materia de política o los planes para imprevistos que permitieran hacer frente a perturbaciones, los vínculos entre las opciones en materia de política y los objetivos de lucha contra la pobreza, así como las transacciones que conllevan esas opciones.** Estas conclusiones reciben además el apoyo de la experiencia del conjunto más reciente de DELP definitivos. Mientras que los países tienen un gran interés en abordar estas cuestiones, los condicionantes que representan la capacidad institucional existente y la necesidad de apoyo analítico y técnico limitarán con toda probabilidad el ritmo a que pueda irse respondiendo a ese desafío. Además, queda mucho por hacer para mejorar la comprensión de las políticas que sustentan un crecimiento favorable a los intereses de los pobres.

35. A menudo se ha producido una desconexión entre el marco macroeconómico en que se sustenta el DELP de un país y el que sirve de base a su presupuesto anual. Ha habido en los DELP una tendencia al optimismo en cuanto a las hipótesis de crecimiento y los objetivos conexos de ingresos, gastos y financiación⁵. Además, el análisis de las probables fuentes de crecimiento en que se basan esas hipótesis y la contribución de las políticas planeadas a menudo ha sido limitado. Con respecto a los objetivos de crecimiento, por ejemplo, en el informe anual sobre el avance en la aplicación del DELP de Uganda se ponía de manifiesto que las recientes tasas de crecimiento anual, de alrededor del 4,5% (atribuibles en particular a la reducción de los precios del café) son considerablemente inferiores al 7% previsto. El DELP de Zambia señalaba que una tasa de crecimiento situada entre el 5% y el 8% habría sido conveniente para la lucha contra la pobreza, pero incluía una proyección de crecimiento a corto plazo de alrededor del 4%, como resultado de los efectos negativos del VIH/SIDA y de las perspectivas menos

⁵ El problema del optimismo en las proyecciones de crecimiento no se manifiesta sólo en los DELP. Históricamente, los objetivos/proyecciones de crecimiento de los países de bajos ingresos formulados por el Fondo, el Banco y muchos organismos de desarrollo también han mostrado una tendencia al alza que a menudo se basaba en la suposición de una aplicación íntegra de reformas de política fundamentales.

optimistas respecto del sector de la minería. Incluso esta tasa de crecimiento es superior a la que se ha logrado en años recientes. Por el contrario, en general los presupuestos de los países se han basado en hipótesis más realistas sobre las tasas de crecimiento previstas, las corrientes de ayuda, las iniciativas de movilización de recursos internos y los precios de los mercados mundiales de productos básicos de importancia decisiva. Los países también afrontan dificultades en lo relativo a determinar los costos y establecer prioridades para las medidas contempladas en sus DELP. Como primer paso para atender estas preocupaciones habría que alentar a los países a procurar que el marco macroeconómico de referencia en que se basan sus DELP esté vinculado a estimaciones del crecimiento y de la financiación más realistas, que más adelante puedan incorporarse en el presupuesto nacional.

36. En apoyo de esta actividad, el personal del Fondo y el Banco deberá basar sus propias proyecciones en un análisis más profundo de las probables fuentes de crecimiento y presentar sus análisis explícitamente en conversaciones con las autoridades, así como en los documentos redactados por el personal⁶. Esta labor deberá basarse en análisis sectoriales realizados por el Banco y otras entidades en el contexto de la elaboración y aplicación de los DELP. A su vez, el personal del Banco y el Fondo alentarán a los países a realizar proyecciones realistas y con una buena base analítica. Esto se llevará a cabo en el contexto de las visitas del personal y se fortalecerá gracias a las oportunidades de aprendizaje que brindan los actos organizados a nivel regional en relación con los DELP y los cursos del Instituto del FMI sobre programación y políticas financieras, así como la asistencia técnica en apoyo del Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD) (véase la Sección III.E)⁷.

37. El personal del Banco y el Fondo también dedicará más atención a ayudar a los países a determinar las medidas de política necesarias para elevar las tasas de crecimiento a los niveles deseados, entre las que figuran las siguientes: apoyar el desarrollo rural; mejorar el sector privado y el entorno de inversión; establecer sistemas jurídicos que funcionen adecuadamente; ampliar las infraestructuras; promover un sector financiero sólido, programas de microfinanciación y el suministro de servicios bancarios en las zonas rurales; y estimular la diversificación y expansión de las exportaciones⁸. El Fondo está aplicando un amplio programa de investigación sobre cuestiones macroeconómicas y de desarrollo conexas, como los efectos en el crecimiento de las

⁶ Por ejemplo, el reciente enfoque de la evaluación de la sostenibilidad externa y fiscal elaborado por el personal del Fondo, aunque está orientado principalmente a actividades relativas a los países de ingresos medianos, ofrece un buen ejemplo de una mayor disciplina y transparencia en las proyecciones de referencia a mediano plazo hechas por el personal, ya que presenta explícitamente las hipótesis subyacentes y sus consecuencias. Véase el documento titulado *Assessing Sustainability*, SM/02/166, 28 de mayo de 2002.

⁷ Es igualmente importante que mejore en los países el alcance y la calidad de sus estadísticas de cuentas nacionales de forma que se garantice que los datos midan correctamente el crecimiento económico.

⁸ La expansión de las exportaciones se basará en promover la integración y la liberalización del comercio en los países de bajos ingresos, pero también en alentar a los países industrializados a abrir sus mercados a las exportaciones de los países en desarrollo y a eliminar los subsidios nacionales que crean una distorsión del comercio.

perturbaciones de origen externo⁹, las corrientes de ayuda hacia los países y el acceso a los mercados. El Banco está trabajando en un programa de investigaciones complementario para comprender más cabalmente cuáles son las características que hacen que el crecimiento sea "favorable a los pobres". Ello exigirá, entre otras cosas, una mejor comprensión de la función que desempeñan las condiciones iniciales y de qué es lo que impulsa los cambios en la distribución¹⁰. El personal del Banco también está aplicando un programa de trabajo de orientación operacional cuyo objetivo es mejorar la comprensión de las medidas de política sectorial y estructural que se aplican para lograr el crecimiento y la reducción de la pobreza, así como las condiciones necesarias para aumentar los efectos favorables para los pobres de dichas políticas¹¹.

38. Otra deficiencia de los marcos macroeconómicos de los primeros DELP es que **pocos de ellos examinaban de manera adecuada las consecuencias de las perturbaciones de origen externo en sus estrategias de lucha contra la pobreza y sus marcos macroeconómicos**, a pesar de que el hecho de que los países de ingreso bajo dependan de unos pocos productos básicos para la exportación hace que sean particularmente vulnerables a esas perturbaciones. Esos marcos carecían de la flexibilidad necesaria para responder a esas perturbaciones y, en algunos casos, no estaban actualizados en el momento en que se ultimó el DELP. En particular, pocos DELP incluían planes para imprevistos que garantizaran el mantenimiento de los programas de gastos en esferas prioritarias durante períodos de dificultades, o la dedicación de recursos adicionales para atender esas prioridades¹². En cuatro casos¹³ en que el examen por los Directores de un acuerdo del SCLP y el DELP subyacente se produjo varios meses después de haberse concluido el DELP, las autoridades

⁹ Las conclusiones del análisis del personal del Fondo sobre los efectos de las perturbaciones de origen externo en los países de bajos ingresos se incluirá en un documento sobre el papel del Fondo en los países de bajos ingresos que el Directorio examinará a finales de 2002.

¹⁰ En los próximos dos años las investigaciones se centrarán en analizar el crecimiento que favorece a los pobres y la desigualdad a nivel de los países; los determinantes subnacionales del crecimiento favorable a los pobres; la dinámica de los ingresos, el riesgo y la vulnerabilidad; y la exclusión social. Véase Martin Ravallion, 2001, *Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages*, World Development.

¹¹ Las principales actividades que patrocinará el Banco en el próximo año son un seminario dedicado a evaluar los actuales conocimientos analíticos y operacionales sobre cuestiones básicas relacionadas con el crecimiento favorable a los pobres, una serie de estudios de casos de países que se concentrará en cuestiones específicas de política operacional definidas en el seminario y una serie de seminarios que ofrecerá un foro para que el personal considere y debata enfoques del crecimiento favorable a los pobres.

¹² Si bien los DELP de Zambia y el Yemen indican la sensibilidad de sus economías a los mercados de productos básicos concretos –la producción de cobre y los precios del petróleo, respectivamente– habría sido bueno que incluyeran distintas hipótesis para afrontar esos riesgos. Aunque el DELP de Rwanda no contenía una descripción de distintas hipótesis, el diálogo en que estaba basado hacía referencia a esas cuestiones.

¹³ Se trataba de Albania, Gambia, Guinea y Malawi. En Guinea, por ejemplo, las proyecciones de ingresos y de financiación externa se revisaron considerablemente a la baja, y el hecho de que el DELP no incluyera planes para imprevistos obligó a las autoridades a presentar un marco macroeconómico revisado en su suplemento de julio de 2002. Análogamente, en Albania el retraso de privatizaciones fundamentales limitó la financiación disponible para 2002 y exigió una revisión del marco macroeconómico que se presentó en un suplemento de mayo de 2002 del DELP.

transmitieron marcos macroeconómicos revisados que se habían formulado al margen de los procesos participativos del DELP. Esto pone en tela de juicio la utilidad de elaborar marcos macroeconómicos únicos basados en hipótesis optimistas, así como el principio de la identificación por parte del país basada en una amplia participación de los interesados.

39. **Por lo tanto, es conveniente que los países incorporen desde el principio en sus DELP hipótesis alternativas y planes para imprevistos**, de manera que las estrategias y los marcos macroeconómicos puedan responder con flexibilidad y adaptarse a los cambios en el entorno externo, sin necesidad de modificaciones para responder a situaciones concretas al margen del proceso participativo del DELP. Lo ideal sería que el DELP presentara dos hipótesis. La primera sería un caso optimista, basado en las medidas de política y las necesidades de financiación (nacional y externa) para lograr los objetivos de reducción de la pobreza más deseables. Las suposiciones básicas relativas a esta hipótesis -las tasas de crecimiento, los ingresos fiscales del gobierno, las corrientes de ayuda y la ejecución del presupuesto- tal vez no se ajusten a los resultados más probables. Por consiguiente, sería prudente que los países también formularan en sus DELP una hipótesis más conservadora que proporcionara una base de referencia ambiciosa, aunque realista, en que se basaría el presupuesto anual. Además, en el caso de referencia deberían presentarse planes para imprevistos en que se definiera la respuesta apropiada en materia de política fiscal si las hipótesis subyacentes resultaran ser excesivamente pesimistas u optimistas. Por ejemplo, si se dispone de más recursos que los previstos originalmente, el DELP debería indicar explícitamente las esferas prioritarias en que se desplegarían dichos recursos (como gastos prioritarios en la lucha contra la pobreza y la constitución de reservas para protegerse mejor contra posibles trastornos) sin perturbar el objetivo paralelo de crecimiento y estabilidad macroeconómica. Análogamente, el DELP debería indicar qué medidas correctivas en la esfera del gasto y/o los ingresos se aplicarían si no se recibieran las corrientes de recursos previstas. En un DELP reciente, el de Níger, se incluían esas distintas hipótesis (véase el Recuadro 5).

40. **También sería conveniente que se llevaran a cabo de manera transparente y participativa un estudio de los efectos sociales y una determinación de prioridades de las medidas de gasto público subyacentes a esas hipótesis**¹⁴. No obstante, es importante reconocer que **la formulación de hipótesis alternativas impondría una carga adicional a la capacidad institucional de los países, que ya está sobrecargada**. Dado que el fomento de la capacidad inevitablemente llevará tiempo, hay que moderar las expectativas en tanto que el personal del Banco y el Fondo y otros ayudan a los países a crear dicha capacidad (en el contexto de visitas, iniciativas de asistencia técnica y actividades de aprendizaje).

41. A medida que la comunidad de donantes avanza hacia una forma de asignación de la ayuda más basada en los resultados, los países que apliquen con mayor eficacia sus

¹⁴ De forma más general, una evaluación de los efectos en los pobres de las propias perturbaciones de origen externo sería útil para ayudar a formular planes para imprevistos en relación con los tipos de gasto público que necesitan una protección especial.

DELP se encontrarán con el desafío que representa administrar corrientes adicionales de recursos. **Esto plantea para los países de ingreso bajo el problema de establecer un equilibrio apropiado entre unas corrientes de ayuda más elevadas y unas políticas fiscales y de otro tipo sostenibles que apoyen la estabilidad macroeconómica.** En algunos casos, un aumento de las corrientes financieras puede plantear preocupaciones acerca de la calidad y la sostenibilidad de los gastos propuestos y/o acerca de la dependencia de la ayuda y los incentivos para la movilización de recursos internos. Esto puede plantear también cuestiones de sostenibilidad de la deuda y/o estabilidad macroeconómica, incluida la posible apreciación del tipo de cambio real (lo cual crea el peligro de una pérdida de competitividad), presiones al alza de los tipos de interés reales del país, o la inflación. Las determinaciones acerca de la idoneidad de las distintas políticas fiscales posibles dependerá de la situación inicial del país, la calidad y las consecuencias en forma de costos ordinarios del gasto adicional, y la fiabilidad, la previsibilidad y la medida en que la asistencia externa es de carácter concesionario. También será importante estimar la magnitud y las consecuencias de los gastos propuestos, y determinar la medida en que el país puede evitar o reducir al mínimo los posibles efectos negativos mediante políticas macroeconómicas apropiadas.

Recuadro 5. Las distintas hipótesis macroeconómicas en la práctica: El DELP de Níger

La hipótesis macroeconómica de referencia para el DELP de Níger se presenta dentro de "una variedad de hipótesis de crecimiento que reflejan tanto la evolución histórica como el compromiso del Gobierno en la lucha contra la pobreza mediante políticas económicas adecuadas".

- La *hipótesis de referencia* toma como objetivo una tasa media de crecimiento real del PIB del 4% anual en el período 2001-2005. El personal del Banco y el Fondo consideró que este objetivo, aunque ambicioso, era viable en caso de no producirse perturbaciones externas y sobre la base de la aplicación de la estrategia definida en el DELP.
- Reconociendo que el caso de referencia no dejaba de presentar riesgos (por ejemplo, la vulnerabilidad a "condicionantes naturales" (clima) y cambios en los precios de los productos básicos para la exportación), el DELP presenta también *una hipótesis de crecimiento lento, con niveles más bajos*. En esta hipótesis, la tasa media anual de crecimiento real del PIB del 2,5% corresponde a la tasa media anual de crecimiento durante el período 1994-2000. El DELP señala que, si se diera esta situación, la pobreza seguiría aumentando.
- Por último, *la hipótesis de crecimiento elevado* presupone una tasa media anual de crecimiento del 6%, basada en un progreso más rápido en el mejoramiento de la función de gobierno, la infraestructura y el entorno para el desarrollo del sector privado y la inversión. Para que la situación de la pobreza se modificara de manera significativa se requeriría esta tasa de crecimiento.

Si bien el análisis de las fuentes de crecimiento en que se basan esas hipótesis es algo limitado, el tratamiento en términos generales de la variedad de posibles hipótesis de crecimiento es un elemento positivo del DELP de Níger. Significativamente, el DELP presenta también planes para imprevistos que determinan explícitamente las consecuencias presupuestarias de cada una de las hipótesis, incluidos los efectos generales en los ingresos y los ajustes de las asignaciones sectoriales de los gastos a lo largo de 2005. Esto ha servido de guía para el proceso de consignación presupuestaria de Níger.

42. A fin de prestar apoyo a esta actividad, el Fondo y el Banco están emprendiendo investigaciones para contribuir a fortalecer la base analítica de esas opciones, incluidas las posibles transacciones entre los objetivos macroeconómicos y de desarrollo. El Fondo y el Banco están formulando orientaciones operacionales para su personal con miras al examen de los probables efectos macroeconómicos y de reducción de la pobreza de un aumento de las corrientes de ayuda. La suposición general es que los programas de asistencia para el desarrollo que apoyan el Fondo y el Banco en países de ingreso bajo que aplican estrategias sólidas de lucha contra la pobreza deberían poder utilizar financiación adicional, en forma de *donaciones*, para gastos en actividades de reducción de la pobreza que estén bien orientadas y que puedan ser absorbidas por la infraestructura institucional del país. Las conclusiones del personal del Banco y el Fondo se difundirán ampliamente entre las autoridades de los países, los socios en el desarrollo y otros interesados.

43. Con objeto de ayudar a los países a preparar proyecciones de crecimiento realistas, formular distintas hipótesis macroeconómicas y establecer un equilibrio entre el aumento de las corrientes de ayuda y la necesidad de mantener la estabilidad macroeconómica, **los socios en el desarrollo -incluido el Fondo- deberían intervenir en una etapa temprana del proceso participativo en la medida en que éste afecta a las consecuencias macroeconómicas de las prioridades y las opciones en materia de política de los DELP de los países.** Hay tres niveles de intervención en el proceso de los DELP, referentes al gobierno, los grupos de trabajo del DELP y la sociedad civil. El primer nivel de intervención, particularmente para el Fondo, seguirá siendo el del gobierno, que en definitiva es responsable de la aplicación del DELP. Sin embargo, se procurará velar por que los ministerios sectoriales y otros organismos dedicados a la aplicación de la estrategia nacional de lucha contra la pobreza participen en este diálogo (además de los ministerios de finanzas y economía y los bancos centrales). La participación del personal del Fondo y el Banco en el proceso participativo de los DELP debería tener por objetivo mejorar la calidad y la profundidad del diálogo sobre las políticas macroeconómicas y financieras, sobre las fuentes y los niveles proyectados de crecimiento y sobre las distintas hipótesis. Esto tendrá lugar en general a través de las misiones residentes o las oficinas en los países, pero también supondrá visitas del personal de la sede. Por último, el personal seguirá colaborando con la sociedad civil en general en el contexto de visitas del personal, actividades de promoción exterior y contactos rutinarios del personal de la misión residente o la oficina en el país. El Fondo y el Banco también contribuirán a la creación de capacidad nacional en los gobiernos (incluidos los parlamentos), pero también entre las organizaciones de la sociedad civil, mediante actividades de aprendizaje y asistencia técnica (véase la Sección IV). También alentarán los esfuerzos de otros socios en el desarrollo para ayudar a los interesados del país a participar más eficazmente en la formulación del marco de política económica del país.

C. Análisis de los efectos sociales y en la lucha contra la pobreza

44. **El análisis de los efectos sociales y en la lucha contra la pobreza de las medidas fundamentales de política es un instrumento importante para garantizar que se obtengan los máximos beneficios netos para los pobres como consecuencia de las reformas macroeconómicas, estructurales y sectoriales. Analizar y describir los efectos previstos también es útil para promover un debate más fundamentado acerca de las opciones de política más apropiadas.** En el examen conjunto se puso de manifiesto que al elaborar sus DELP pocos países habían emprendido sistemáticamente análisis de los efectos sociales y en la lucha contra la pobreza (AESLP) de las medidas fundamentales de política. Esto ponía de relieve las graves limitaciones de la capacidad y de disponibilidad de datos en muchos países, así como la insuficiencia de las metodologías disponibles para emprender esos análisis, además de una falta de asistencia coordinada de los donantes.

45. **Desde que se realizó el examen conjunto, se han producido algunos progresos en la integración del análisis de los efectos sociales y en la lucha contra la pobreza en la formulación de estrategias nacionales de lucha contra la pobreza.** El DELP de Gambia contiene un análisis parcial de los efectos en la pobreza de políticas anteriores, y descubre insuficiencias en las reformas del sector de los cacahuetes y en la prestación de servicios. El DELP de Albania incluye una evaluación de los efectos en el crecimiento y en la distribución de anteriores políticas y programas y define los obstáculos más importantes en la lucha contra la pobreza. Para el futuro, algunos países, como Zambia, cuentan con planes concretos para incluir AESLP en las actualizaciones de sus DELP.

46. Ayudar a los países a emprender AESLP de forma más sistemática, incluso facilitando métodos para analizar las reformas, constituye una prioridad para el Banco. El Fondo prestará apoyo en sus esferas de competencia básica, e integrará los AESLP disponibles en el diseño de los programas del SCLP. Varios donantes, incluidos el Departamento para el Desarrollo Internacional (DPDI) del Reino Unido y el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ), están prestando asistencia financiera y técnica para apoyar dichos análisis. **El personal del Banco ha elaborado un proyecto de "Manual de aplicación de AESLP", en que se definen instrumentos y criterios que pueden utilizar el personal y los encargados de esas tareas en los países.** El proyecto se publicó en una página web en abril de 2002 con objeto de recibir comentarios del público¹⁵. En él se establecen diversos principios para la realización de los AESLP, incluida la importancia de iniciar el análisis mucho antes de que se adopten las decisiones en materia de política, y de utilizar sistemas nacionales de seguimiento y evaluación para efectuar un seguimiento de los efectos reales en la pobreza, de manera que las reformas puedan modificarse en consecuencia. A fines de 2002 se dispondrá de un segundo volumen del Manual, que presentará instrumentos y criterios para la reforma en esferas de política concretas, incluido el comercio internacional, la reforma agrícola, la reforma del sector financiero y la protección social. Como complemento del Manual, **el Banco también está preparando un conjunto de instrumentos que proporcionará una orientación más detallada sobre técnicas específicas y ejemplos de aplicaciones en los países.**

¹⁵ Accesible en la dirección www.worldbank.org/poverty/psia/index.htm.

47. A partir de la base que proporcionan el Manual y el conjunto de instrumentos, las actividades de aprendizaje existentes se están ampliando de forma que incluyan la capacitación a fondo en instrumentos concretos para el AESLP y para que abarquen a un público más amplio de homólogos nacionales, así como al personal del Banco y el Fondo. La labor relativa a los AESLP está progresando en varios países en que el Banco (con asistencia financiera de Noruega) y el DPDI están ejecutando proyectos piloto. Los estudios del Banco sobre países incluyen la reforma agrícola en el Chad y Malawi y la reforma de los servicios públicos en Guyana, Mongolia y el Pakistán, mientras que los proyectos piloto del DPDI comprenden Armenia, Honduras, Mozambique, Rwanda y Uganda. Los estudios piloto iniciales serán objeto de un pequeño seminario técnico para representantes nacionales y personal del Banco, el DPDI y el Fondo que se celebrará en octubre, con miras a aplicar las experiencias adquiridas en otros países. Más adelante, el Banco y otros socios en el desarrollo tendrán un papel decisivo que desempeñar para ayudar a los países a utilizar de forma más sistemática los AESLP para sustentar el diseño de sus programas de reformas.

D. Gestión del gasto público (GGP)

48. **El fortalecimiento de los sistemas de gestión del gasto público de los países será decisivo para la aplicación de los DELP.** La labor en este ámbito continúa siendo un aspecto fundamental de los programas apoyados por el Banco y el Fondo en los países de ingreso bajo¹⁶. En marzo de 2002 los Directorios del Banco y del Fondo examinaron evaluaciones conjuntas de la capacidad de 24 PPME para efectuar un seguimiento de los gastos dedicados a luchar contra la pobreza y para presentar informes al respecto (20 en África y cuatro en América Latina y el Caribe)¹⁷. Los gobiernos de los PPME participaron en la realización de esas evaluaciones y en la formulación de planes de acción para fortalecer los sistemas de GGP. Las medidas de corto plazo a este respecto comprenden la ampliación de la cobertura de los gastos de la administración pública, el mejoramiento de los sistemas de clasificación, la introducción de la presentación de informes sobre una base funcional en el mismo año, y el ensayo de sistemas integrados de información sobre gestión financiera. La mayoría de PPME están aplicando "mecanismos

¹⁶ El Banco proporciona apoyo financiero y fomento de la capacidad, así como asesoramiento en materia de política mediante estudios económicos y sectoriales, como análisis del gasto público (véase el Recuadro 6), diagnósticos de la responsabilidad financiera de los países e informes sobre los procedimientos de adquisiciones de los países. El Fondo presta asistencia en materia de reformas de la GGP a través de misiones y de expertos residentes y de corto plazo. También se han utilizado los informes sobre la observancia de códigos y normas (IOCN) como medio de fortalecer la gestión de las finanzas públicas. Para permitir una participación más eficaz de los interesados a nivel de los países, el Banco difunde conocimientos acerca de técnicas participativas de elaboración de presupuestos y proporciona capacitación y asistencia técnica sobre responsabilidad social y participación cívica tanto a grupos de la sociedad civil como a funcionarios de los gobiernos.

¹⁷ *Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPCs)*. Banco Mundial y FMI. 22 de marzo de 2002. Véase <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/newhipc.pdf> y <http://www.imf.org/external/np/hipc/2002/track/032202.htm>.

de transición" para facilitar el seguimiento inmediato. Por ejemplo, en el caso de los fondos "virtuales" para la pobreza, se utiliza el sistema existente de clasificación presupuestaria para la identificación y el seguimiento de los gastos dedicados a la lucha contra la pobreza. Las medidas de mediano plazo se centran en el fortalecimiento de los marcos jurídicos y reglamentarios generales y en los procesos de formulación, ejecución, presentación de informes, auditoría y fiscalización de los presupuestos; la plena aplicación de los sistemas integrados de información sobre gestión financiera; y la capacitación del personal, todo lo cual contribuye a una mayor transparencia, responsabilización y eficacia en la utilización de los recursos públicos.

Recuadro 6. Análisis del gasto público en apoyo del proceso de los DELP y la identificación de los países con dicho proceso: Zambia

El reciente análisis del gasto público (AGP) de Zambia presentaba varias características innovadoras que incrementaban la identificación del país con el proyecto y su pertinencia para el DELP. Por ejemplo, mediante grupos de trabajo mixtos, asistencia técnica, asesoramiento y capacitación, proyectos/estudios iniciales del Gobierno, un proceso presupuestario simulado con la participación de interesados fundamentales para realizar un examen crítico de las prioridades sectoriales, seminarios y talleres se ha contribuido a incrementar la capacidad analítica a nivel local. Haciendo que el producto y el proceso sean una actividad conjunta, en que el Banco actúa como secretaría en relación con el proyecto de documento final, se espera que los sistemas de responsabilización y de gestión del gasto público se habrán fortalecido gracias al aprendizaje práctico. Las diferencias entre el AGP de Zambia y los enfoques tradicionales de los AGP, que se aplican también a otros tipos de diagnósticos de base, se destacan en el cuadro que figura a continuación.

Aspecto	AGP tradicionales	AGP de Zambia – Aspectos fundamentales
Cobertura	Nivel y composición de los gastos	Atención a la pobreza; estructura de los gastos en sectores fundamentales; vínculos entre los gastos, el crecimiento y la pobreza Medidas de gestión presupuestaria a corto y largo plazo
Identificación	Banco y donantes	Proceso conjunto - a fin de atenerse a los requisitos del DELP y de las operaciones del Banco
Participación	Ninguna	Grupos de trabajo intersectoriales Asistencia técnica
Función del Banco	Redactar el documento	Objetivo -Documento conjunto Función de asesoramiento y secretaría del Banco

49. **También se están llevando a cabo evaluaciones de los sistemas de GGP de otros países de ingreso bajo.** En 2002-2003 el Banco evaluará los sistemas de GGP de otros 14 países africanos. El DPDI también está aplicando esta metodología en varios países africanos. **Las evaluaciones de los sistemas de GGP de los PPME también han comenzado a influir en los estudios económicos y sectoriales del Banco y en los programas del Fondo que reciben apoyo del SCLP.** Este tipo de evaluación se incorporó en el análisis del gasto público (AGP) de Nicaragua en 2001. Las actividades realizadas a raíz de esas evaluaciones se reflejan en los nuevos préstamos para programas del Banco, por ejemplo en Madagascar, Malí, Mozambique, Níger y Zambia. El plan de

acción de seguimiento de los gastos del Chad se ha convertido en el elemento fundamental de la condicionalidad del gasto público en la SAC IV (2001), así como en el AGP y el proyecto de SAC V (2002). Los programas que reciben apoyo del SCLP también se basan cada vez más en los planes de acción de los países (por ejemplo, el Camerún, Lesotho, Malí, Mauritania, Nicaragua y Rwanda). En el programa del Camerún, que recibe apoyo del SCLP, la condicionalidad se centra en la aplicación de planes para nuevos sistemas de clasificación presupuestaria y de gestión del gasto, mientras que el programa de Malí, apoyado por el SCLP, incluye medidas para introducir y ampliar clasificaciones presupuestarias que sirvan para efectuar un seguimiento de los gastos destinados a la lucha contra la pobreza.

50. **Si bien no parece haber un déficit de asistencia planificada (incluida la del Banco y del Fondo) en el ámbito de la GGP, el desafío consiste en asegurar que esa asistencia se proporcione de forma coordinada y oportuna y se aplique efectivamente a corto y a mediano plazo**¹⁸. Para lograr que esa asistencia tenga unos efectos duraderos, tanto los países como los donantes deben velar por que las reformas fortalezcan no sólo la eficiencia técnica sino también la transparencia y la responsabilización. Además, puede ser necesario **reorientar la asistencia existente para contribuir a crear capacidad local que permita un fortalecimiento sostenible y eficaz de los sistemas de GGP**. La asistencia bilateral suele abarcar la formulación de sistemas integrados de información sobre gestión financiera (por ejemplo, Ghana, Malawi, Malí, Mauritania y Tanzania), incluida la capacitación y la computadorización, así como el fortalecimiento de los sistemas de control de los compromisos de gastos (por ejemplo, Malawi y Tanzania). Hay iniciativas de asistencia relacionadas con el perfeccionamiento de las técnicas de auditoría externa (por ejemplo, del NORAD en Zambia, de USAID en Malawi y de la CE en Malí), de auditoría interna (por ejemplo, del DPDI en Uganda), en sistemas de tesorería y contabilidad (por ejemplo, de la Coopération Française en Malí y Mauritania) y la descentralización del gasto a niveles inferiores de la administración pública (por ejemplo, del DANIDA en Nicaragua y de la SECO en Burkina Faso).

E. Seguimiento y evaluación

51. **El seguimiento y la evaluación son decisivos para la aplicación eficaz de los DELP**. A fin de determinar los progresos hechos en el logro de resultados en el marco del enfoque de los DELP, podrían fortalecerse dos aspectos. Primero, en los DELP la orientación a los resultados podría hacerse más explícita determinando indicadores intermedios y de corto plazo basados en las políticas y programas, y vinculándolos con objetivos de desarrollo a más largo plazo. Segundo, habría que prestar atención en una etapa anterior de la preparación de los DELP al marco de seguimiento y evaluación, a la definición de indicadores intermedios, a la reunión de datos de referencia y a la evaluación de la capacidad institucional en materia de seguimiento y evaluación. El progreso en estos dos frentes es importante no sólo para los encargados de la adopción de

¹⁸ Una lista de los donantes que proporcionan asistencia en materia de gasto público a 24 PPME figura en *Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)s*, *Background Paper*, 30 de enero de 2002, IDA/SecM2002-0031 y SM/02/30, Supplement 1.

decisiones a nivel nacional sino también para los socios en el desarrollo que quieren averiguar si la asistencia que han prestado sirve para lograr cambios positivos.

52. **Todavía es demasiado pronto para determinar la medida en que los países se toman con seriedad las conclusiones de las actividades de seguimiento y las aplican al diseño de las políticas.** Además, la eficiencia de los sistemas nacionales de seguimiento y evaluación se ve afectada por el grado de acceso a la información estadística. En muchos países es habitual que una legislación restrictiva y las presiones políticas hagan que los datos no se difundan suficientemente y no sean accesibles para los analistas y los usuarios interesados. **Sin embargo, los acontecimientos recientes indican que en algunos países se están reuniendo, se están difundiéndose y se está dando buen uso a nuevos datos pertinentes.** En los dos casos -Mauritania y Uganda- en que se realizó un mayor grado de labor analítica en los informes anuales sobre el avance en la aplicación, esta labor permitió comprender mejor la dinámica de la pobreza y dio lugar a la revisión de algunos de los objetivos originales del DELP. Efectivamente, con respecto al empeoramiento observado en la situación de la mortalidad infantil, el reciente informe de Uganda sobre el avance en la aplicación constituyó un ejemplo excelente de la aplicación del proceso del DELP: proceder, a partir de un seguimiento oportuno de los resultados fundamentales, a un análisis diagnóstico de los factores causales existentes y a la modificación de las políticas y programas.

53. **Con todo, la limitación de la capacidad sigue siendo un problema.** En Burkina Faso, por ejemplo, la capacidad para la reunión y el análisis de datos sigue siendo deficiente y el personal del Banco y el Fondo ha instado a que se consolide y actualice la información existente. En Rwanda se necesitará una asistencia considerable para aplicar plenamente los mecanismos de seguimiento y evaluación propuestos en el DELP. En su reciente informe sobre el avance en la aplicación, Mauritania señala la capacidad insuficiente de seguimiento y evaluación como uno de los tres condicionantes principales a que se enfrenta actualmente. En Uganda, los sistemas de seguimiento sectorial no siempre han podido producir información coherente, y el Gobierno ha modificado su enfoque a fin de centrarse de manera más selectiva en los indicadores que ofrecen datos más fidedignos. Sin embargo, la capacidad deficiente no se pone de manifiesto únicamente a nivel técnico, sino que también existe a nivel de gestión. Las oficinas nacionales de estadística se enfrentan ahora a toda una serie de nuevos requisitos de información más oportuna y más desglosada, pero unos sistemas de incentivos inadecuados y una gestión deficiente todavía hacen que esas exigencias no reciban la prioridad adecuada.

54. **Dicho esto, el apoyo del Banco, del Fondo y de otros donantes para intensificar el desarrollo de la capacidad en materia de seguimiento y evaluación a nivel de los países sigue arrojando buenos resultados.** Recientemente se puso en marcha el Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD) a fin de mejorar la capacidad estadística en África (Recuadro 7). El Banco también está ejecutando un proyecto piloto relativo a un instrumento para mejorar la capacidad estadística en materia de seguimiento y evaluación con apoyo de múltiples donantes, que se ha utilizado para determinar la capacidad de varios países que preparan DELP para aplicar sistemas de

seguimiento y evaluación basados en los resultados. En algunos casos se han hecho progresos considerables para integrar el seguimiento y la evaluación en un marco institucional. Por ejemplo, en Tanzania se han establecido cuatro grupos de trabajo en la Oficina del Vicepresidente (Recuadro 8). En Zambia se está estableciendo en el Ministerio de Finanzas y Planificación Nacional un nuevo departamento encargado de coordinar los organismos sectoriales y regionales y prestar apoyo a la participación de la sociedad civil.

Recuadro 7. El Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD)

A fines de 2001, el FMI, conjuntamente con el Banco Mundial y con apoyo financiero del DPDI, puso en marcha un proyecto para mejorar la capacidad estadística de 14 países africanos de habla inglesa, utilizando como base el SGDD. El marco del SGDD hace hincapié en la calidad, el acceso y la integridad de los datos, y su propósito es ofrecer orientación para la elaboración general de datos macroeconómicos, financieros y sociodemográficos. El marco tiene en cuenta la diversidad de las economías de los países y las necesidades de desarrollo de los sistemas nacionales de estadística, y puede brindar una base para efectuar un seguimiento de la aplicación de los DELP. El proyecto está diseñado para determinar las ventajas e inconvenientes de los actuales sistemas estadísticos, formular planes para mejorarlos y prestar asistencia técnica. La asistencia se proporcionará por conducto de un asesor residente regional dedicado a esas tareas y de un grupo encargado de la prestación de servicios a corto plazo, así como mediante el apoyo coordinado de organismos internacionales, regionales y bilaterales.

Recuadro 8. El seguimiento de la situación de la pobreza en Tanzania: Un ejemplo de buenas prácticas

Varios procesos distintos han creado la demanda de un seguimiento más eficaz de la situación de la pobreza en Tanzania. Éstos son la preparación de los DELP, que generó un interés considerable; el avance rápido hacia la descentralización y los programas de desarrollo para sectores específicos; y el apoyo de los donantes en el contexto del paso del apoyo a los proyectos al apoyo presupuestario y las necesidades correspondientes de seguimiento basado en los resultados. Atendiendo a ello, y con la participación activa de todos los agentes principales y de la comunidad de donantes, se formuló un plan general de seguimiento de la situación de la pobreza. Ello entraña un enfoque triple: un sistema de seguimiento de la situación de la pobreza que se concentra en la evaluación de un número limitado de *efectos y productos*, incluidos algunos indicadores indirectos que es más posible medir de forma regular; programas sectoriales, especialmente en los sectores sociales, para el seguimiento de los *productos*; y la fiscalización de los *insumos*, especialmente las asignaciones presupuestarias y el seguimiento de los gastos. Este enfoque es poco habitual en la medida en que tiene un alcance general, otorga importancia a los métodos cuantitativos y cualitativos, prevé la difusión y el fomento de la capacidad e incluye un plan de financiación. El desafío más importante que sigue existiendo ahora es mejorar la calidad de los datos y establecer un mecanismo que garantice la rendición de cuentas y la transparencia del sistema a fin de conservar la confianza de todos los usuarios.

55. A nivel mundial, los Objetivos de Desarrollo del Milenio proporcionan el marco para efectuar un seguimiento de los progresos realizados en la lucha contra la pobreza. **Si bien la mayoría de los Objetivos de Desarrollo del Milenio están incluidos en los DELP, a menudo se utilizan indicadores fundamentales distintos para evaluar los**

progresos en la aplicación a nivel nacional¹⁹. Efectivamente, hasta la fecha se ha propuesto en los DELP una gran variedad de indicadores, con un núcleo común relativamente limitado. Ello refleja la diversidad de las condiciones nacionales y la variedad de políticas y programas prioritarios en los distintos países. No obstante, en la mayoría de DELP se incluyen indicadores de la demografía de la pobreza, la mortalidad de lactantes y de niños menores de cinco años, la mortalidad materna, el acceso a agua potable y la matrícula en la escuela primaria. Al mismo tiempo, algunos ámbitos abarcados por los Objetivos de Desarrollo del Milenio han recibido escasa atención en los indicadores propuestos en los DELP. Por ejemplo, los DELP suelen incluir pocos indicadores ambientales aparte del agua y el saneamiento. Como confirma un estudio actualizado del personal del Banco sobre el tratamiento de las cuestiones de género en los DELP²⁰, el seguimiento de la situación a este respecto tiende a ser escaso; por ejemplo, hasta la fecha no se han mencionado los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativos a la mujer.

56. Aunque naturalmente es aceptable que haya diferencias entre los indicadores de seguimiento adaptados a los países que figuran en los DELP y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, puede haber cierta tensión entre las prioridades de los datos correspondientes a países concretos y las exigencias de datos de los organismos internacionales para la supervisión del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Con todo, esos objetivos pueden ayudar a los países y a los socios en el desarrollo a establecer un marco común de rendición de cuentas respecto de los resultados y pueden brindar orientación sobre las actuaciones públicas prioritarias, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales.

57. **Por último, hay una tendencia positiva hacia una utilización más generalizada de enfoques participativos para el seguimiento de los DELP.** Gambia, por ejemplo, se propone integrar enfoques cuantitativos convencionales de seguimiento y métodos participativos en que intervienen grupos de la sociedad civil. La intervención participativa en el seguimiento adopta muchas formas: en Etiopía, las organizaciones de la sociedad civil optan por un seguimiento independiente del proceso del DELP; en Albania, el Gobierno se propone invitar a las organizaciones de la sociedad civil a participar en el examen anual del proceso del DELP, y añadir su informe independiente al informe anual sobre el avance en la aplicación del DELP. Los sistemas de seguimiento dirigidos por los gobiernos incluyen evaluaciones de la pobreza con participación de los afectados en Albania, Rwanda, Uganda y Viet Nam y la evaluación cualitativa de los efectos en Malawi. Este tipo de labor se está iniciando en una etapa muy temprana en varios países. Por ejemplo, Nigeria se encuentra todavía en las primeras etapas de formulación de su DELP, pero ya ha iniciado la labor sobre un marco para un sistema de

¹⁹ En una nota reciente del Departamento de Estadística del DPDI (mayo de 2002) se investigaba el grado de coincidencia entre los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los principales indicadores de siete DELP definitivos. Se observó que mientras que en la mayoría de DELP figuraban varias de las metas básicas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se mencionaban pocos de los 48 indicadores pertinentes de esos objetivos.

²⁰ *Gender in the PRSPs: A Stocktaking*, Banco Mundial, Red PREM, Grupo Temático sobre asuntos relativos al género y el desarrollo, actualizado en abril de 2002.

seguimiento y evaluación basado en la comunidad que inicialmente se experimentará en seis estados, con el objetivo de dotar al proceso federal del DELP de un marco de seguimiento y evaluación incluyente, transparente y que fomente la rendición de cuentas.

F. Colaboración y adaptación de los donantes en el marco del DELP

58. **Es cada vez más frecuente que los países hagan participar a los donantes en la preparación de sus DELP, por ejemplo, incluyendo a representantes de los donantes en los grupos de trabajo sobre los DELP y/o celebrando consultas periódicas.** Ejemplos recientes o actuales son los de Ghana, Níger y Viet Nam. La importancia de la adaptación también se destaca constantemente en deliberaciones sobre las modalidades de ayuda y los mecanismos de colaboración (véase el Recuadro 9). En varios países los gobiernos están adoptando un papel directivo en la coordinación y adaptación de las actividades de los donantes. En Ghana, por ejemplo, el Gobierno ha firmado un memorando de entendimiento con varios de sus socios en el desarrollo (el BAfD, el Canadá, Dinamarca, la CE, los Países Bajos, el Reino Unido, los Estados Unidos y el Banco Mundial) para coordinar mejor el apoyo a la estrategia nacional de lucha contra la pobreza²¹.

Recuadro 9. Opiniones de los clientes sobre la adaptación

El Grupo de Estudio africano sobre los DELP, convocado por la Comisión Económica para África (CEPA), reúne anualmente a encargados de la formulación de políticas y expertos superiores africanos para debatir con franqueza la forma en que se está desarrollando en África el proceso de los DELP. Con respecto a la adaptación de las políticas de los donantes a los DELP, han examinado las innovaciones en las modalidades de la ayuda de los donantes y los mecanismos de colaboración (por ejemplo, en Mozambique, Rwanda y Tanzania). Sin embargo, el Grupo de Estudio consideró que, para establecer lazos de colaboración que reflejen realmente los principios de los DELP, los donantes deben hacer más esfuerzos por repetir o generalizar las innovaciones positivas que ya se están ensayando, armonizar los procedimientos de ayuda y mejorar la coherencia en sus políticas de ayuda y de comercio exterior. Los participantes consideraron que los donantes seguían prestando una atención excesiva a los procedimientos y procesos y que debían centrar más su interés en los efectos y los resultados. Al mismo tiempo, los participantes subrayaron que los gobiernos africanos, por su parte, debían asumir la responsabilidad principal en cuanto al uso eficaz de la ayuda y a la reducción de su dependencia de la ayuda exterior. Se ha establecido un programa conjunto de trabajo sobre cuestiones relativas a los DELP entre el Grupo de Estudio y el grupo técnico sobre la Alianza Estratégica con África.

Fuente: Comisión Económica para África.

59. **Un aspecto central de las posibilidades que encierra el enfoque de los DELP es el principio de que los socios en el desarrollo, incluidos el Banco y el Fondo, adaptarán su apoyo a las prioridades establecidas en el DELP del país y procurarán**

²¹ Véase *Strategic Partnership with Africa (SPA) Issues Note*, mayo de 2002.

prestar ese apoyo con más eficacia. Este principio ha sido aceptado virtualmente por la totalidad de los principales socios en el desarrollo; el desafío consiste ahora en llevarlo a la práctica. El examen de los DELP sugirió que los socios en el desarrollo (incluidos el Banco y el Fondo) podrían procurar esa adaptación en varios frentes, entre los que se cuentan los siguientes: vincular más estrechamente el apoyo financiero y técnico a las esferas determinadas como prioridades por el DELP; basar la condicionalidad de las políticas en el programa del DELP; vincular las asignaciones de recursos de ayuda a la calidad de la aplicación del proceso del DELP; y armonizar y simplificar las políticas, procedimientos y prácticas para la prestación de asistencia para el desarrollo. Respecto de cada una de esas dimensiones, el examen conjunto sugirió también medidas que podrían adoptar el Banco y el Fondo, incluso centrar la estrategia de asistencia a los países (EAP) del Banco en el DELP de cada país, utilizar cuando fuera conveniente créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza (CALP) y armonizar más estrechamente con los DELP el SCLP del Fondo. A continuación se destacan las novedades que se han producido en cada una de esas esferas.

60. En el examen conjunto y en el examen del SCLP se debatió ampliamente la cuestión de la adaptación del SCLP al DELP. En los exámenes se concluyó que los objetivos macroeconómicos generales y otros objetivos pertinentes de la mayoría de programas que recibían apoyo del SCLP, así como las proyecciones e hipótesis macroeconómicas específicas, correspondían a aquéllos en que se basaban los DELP provisionales y DELP definitivos conexos. Sin embargo, a menudo los marcos y políticas macroeconómicos se describían en los DELP de forma muy general y no estaban suficientemente apoyados por un análisis de los vínculos entre las opciones de política y los resultados proyectados (véase la Sección III.B). Esto dejaba una cantidad considerable de detalles para examinar en el contexto de las deliberaciones sobre los programas apoyados por el SCLP.

61. **Los programas apoyados por el SCLP que ha examinado recientemente el Directorio del Fondo han seguido manteniendo una coherencia con los DELP de los países.** También se han producido ciertos progresos en cuanto a hacer depender la condicionalidad del SCLP de las prioridades y políticas del DELP, particularmente cuando los nuevos acuerdos trienales del SCLP han coincidido con la conclusión de DELP definitivos (por ejemplo, en Gambia y Albania) y a describir mejor la adaptación del SCLP en la documentación de los programas. En el informe del personal relativo a Gambia, por ejemplo, se describen con eficacia los vínculos entre el SCLP y el DELP en cuanto a objetivos generales y prioridades de desarrollo, así como con respecto a medidas concretas y a la condicionalidad (incluida la GGP y la recaudación de impuestos) y el suministro de asistencia técnica. Pese al alto grado de coherencia, la dirección de la causalidad es difícil de determinar y el nivel de progresos en cuanto a la adaptación del SCLP varía según los países. Las variaciones restantes pueden categorizarse en general de dos formas. Primero, continúa el período de transición en el cual las disposiciones preexistentes del SCLP se modifican para reflejar las prioridades y políticas del DELP. Con el tiempo, se espera que los *nuevos* acuerdos trienales del SCLP se consideren conjuntamente con los nuevos DELP definitivos. Segundo, ha habido cuatro casos (véase la nota 12) en que las desviaciones de los presupuestos nacionales con respecto a los

DELP subyacentes y/o las demoras entre la conclusión del DELP y el examen por el Directorio de programas que reciben apoyo del SCLP han planteado cuestiones de coherencia (véanse el Cuadro 2 y la Sección III.B).

Cuadro 2. Calendario para ultimar los DELP definitivos y para el examen del SCLP por el Directorio Ejecutivo

<i>País</i>	<i>Fecha para ultimar los DELP ^{1/}</i>	<i>Fecha de la reunión del Directorio del FMI</i>
Albania	Noviembre de 2001; suplemento en mayo de 2002	19 de junio de 2002
Gambia	Abril de 2002	10 de julio de 2002
Guinea	Enero de 2002; suplemento julio de 2002	Julio de 2002
Guyana	Noviembre de 2001; adición [agosto de 2002]	Por determinar
Malawi	Abril de 2002; suplemento julio de 2002	5 de agosto de 2002 ^{2/}
Rwanda	Junio de 2002	24 de julio de 2002
Viet Nam	Mayo 2002	21 de junio de 2002
Yemen	Mayo de 2002	29 de julio de 2002 ^{2/}
Zambia	Marzo de 2002	30 de mayo de 2002

1/ Se redactan suplementos de los DELP cuando es necesario debido a cambios en las circunstancias macroeconómicas que se producen con posterioridad al DELP definitivo.

2/ DELP que se estudiarán cuando se celebre la reunión del Directorio dedicada a consultas relativas al Artículo IV.

62. **La experiencia reciente refuerza la necesidad de seguir mejorando la adaptación del SCLP.** Las consultas sobre el marco macroeconómico deberían basarse ante todo en el proceso de preparación del DELP (como se señala en la Sección III.B) y no limitarse a las deliberaciones sobre el SCLP. Además, la adaptación de los marcos macroeconómicos de los DELP a los presupuestos nacionales es fundamental para una mejor adaptación de los programas apoyados por el SCLP. La inclusión en los DELP de distintas hipótesis y planes para imprevistos debería ayudar a lograr una coherencia de los marcos macroeconómicos en los casos en que las circunstancias cambian entre la culminación del DELP y el momento en que se examinan los programas conexos que reciben apoyo del SCLP. Esto puede llevar algún tiempo habida cuenta de las actuales limitaciones de la capacidad que sufren los países. Por consiguiente, el personal del Fondo está elaborando orientaciones sobre la forma en que, en ausencia de una diversidad de hipótesis, los países pueden actualizar y presentar marcos macroeconómicos revisados en un contexto de identificación del país con el proceso del DELP.

63. El Fondo también está emprendiendo iniciativas a nivel interno para mejorar la adaptación. Se organizan seminarios internos para el personal de la sede y los representantes residentes. También se han fortalecido los procesos de examen interno para asegurar que las disposiciones del SCLP incluyan vinculaciones más explícitas con los DELP/DELP provisionales correspondientes, y que se informe al respecto. El personal del Fondo también está formulando criterios actualizados sobre cuestiones

fundamentales de diseño operacional y de programas del SCLP, que estarán disponibles a fines de 2002.

64. **A raíz de la decisión de adaptar las EAP del Banco a los DELP definitivos, se han preparado -o se están preparando- varias estrategias sobre esta nueva base.** Ello incluye los casos de Albania, Mauritania, Viet Nam y Yemen y en cada uno de ellos la EAP explica la forma en que está vinculada con el DELP y la justificación del Banco para prestar apoyo a ciertas prioridades de la estrategia de lucha contra la pobreza del país. Cada EAP ha sido sometida a un proceso de examen interno para comprobar la adaptación de los programas de asistencia a los instrumentos seleccionados, por una parte, y al DELP correspondiente por otra (como se recomendó en el examen conjunto). En el Recuadro 10 se describen los vínculos entre la EGLPC de Viet Nam (el DELP) y la EAP.

65. A pesar de los progresos realizados, **la adaptación de las EAP a los DELP sigue planteando problemas.** Para ir mejorando la práctica a este respecto, se pide a los equipos del Banco que se concentren en los aspectos siguientes:

- Cuando el personal del Banco encuentre aspectos del programa del DELP que tengan un carácter general o inconcreto, o cuando les preocupe la secuencia prevista en el DELP, deberían explicar en la EAP por qué el enfoque del Banco es más específico o contempla una secuencia distinta. Basándose en la evaluación conjunta, la EAP también debería indicar las esferas prioritarias del DELP que no está previsto que apoye el Banco en la perspectiva cronológica de la EAP. En la EAP debería explicarse también la forma en que el apoyo de otros socios en el desarrollo complementa la asistencia del Banco.
- Los dispositivos de activación correspondientes a diferentes niveles de asistencia de la AIF deberían estar relacionados con el programa de reforma del país. Concretamente, el caso de referencia debería estar vinculado a una aplicación suficiente del DELP (como en Viet Nam). Además, en la EAP deberían incluirse los indicadores fundamentales de seguimiento definidos en el DELP.
- En la EAP debería explicarse la forma en que los estudios económicos y sectoriales del Banco servirán para superar las deficiencias analíticas del DELP, y la forma en que este apoyo es coherente con la asistencia de otros socios en el desarrollo.

Recuadro 10. Adaptación del programa de la AIF para apoyar la aplicación de la EGLPC en Viet Nam

El Banco había previsto elaborar una EAP para Viet Nam en septiembre de 2001, pero la aplazó durante un año para esperar que se ultimara la EGLPC (debatida por los Directorios del Fondo y del Banco en junio y julio de 2002, respectivamente).

Las características más destacadas de la EGLPC de Viet Nam son un proceso muy participativo y su especial concentración en el crecimiento y las reformas políticas e institucionales para luchar contra la pobreza.

La EAP refleja el contenido de la EGLPC en varios aspectos importantes:

- **Contenido de la EAP.** Una extensa consulta con los pobres ha contribuido a cambiar las prioridades del *Gobierno*. La EGLPC -y, por lo tanto, la EAP- otorga un mayor reconocimiento a las necesidades de los grupos vulnerables, como las minorías étnicas, las mujeres y los migrantes urbanos no registrados. Dedicar más atención a conseguir que los servicios sociales básicos estén al alcance de los pobres y refleja una mayor conciencia de la vulnerabilidad de la población pobre a las perturbaciones.
- **El carácter del diálogo en materia de política.** El Gobierno ha formulado un detallado programa de mediano plazo de reformas políticas e institucionales. El Banco apoyará su aplicación mediante una serie de CALP, que en la medida de lo posible se basarán en actuaciones previas y se adaptarán al ciclo presupuestario nacional.
- **La forma en que se proporciona la ayuda.** La EAP prevé proporcionar entre el 25% y el 40% del crédito, en la hipótesis más alta, mediante CALP y enfoques de alcance sectorial aplicados a subsectores concretos. También se están haciendo esfuerzos importantes para armonizar las adquisiciones, la gestión financiera, las medidas de salvaguardia y otras medidas con el Gobierno y otros donantes.
- **Indicadores de resultados.** La EGLPC contiene Objetivos de Desarrollo del Milenio adaptados a las condiciones locales, con los que se ha comprometido el Gobierno y que se utilizarán para determinar el éxito. El Banco -y otros donantes- también se comprometen a adaptar su asistencia para obtener los mismos resultados.

66. **Los CALP encierran el potencial de seguir fortaleciendo la adaptación a los DELP del programa apoyado por el Banco.** Primero, al hacer hincapié en la identificación nacional, los CALP contribuyen a lograr que el apoyo se oriente hacia las prioridades que figuran en el DELP. Segundo, al vincular los desembolsos con las realizaciones, los CALP apoyan la aplicación del DELP. Tercero, los CALP permiten adaptar mejor las corrientes de recursos a los ciclos presupuestarios y de política de los países. Los CALP aprobados hasta la fecha (Albania, Burkina Faso, Uganda y Viet Nam) ilustran esas ventajas. Además, esos CALP se han caracterizado por contar con unas actividades previas y unos dispositivos de activación muy selectivos y concretos siguiendo la tendencia constante de todos los préstamos basados en políticas del Banco hacia una condicionalidad cada vez más específica y selectiva y éstos se han vinculado específicamente con acciones e indicadores incluidos en los DELP.

G. Armonización y coordinación de los donantes

67. **Existe una clara necesidad de reducir la carga administrativa que representa para los países receptores "tener tratos" con los donantes.** La armonización de las políticas, los procedimientos y las prácticas operacionales que rigen la gestión de la prestación de la ayuda ha adquirido un papel muy destacado en los últimos años, y en el examen conjunto se ponía de relieve que para los países que realizan DELP es muy necesario reducir los costos de transacción y reducir la presión sobre su capacidad administrativa, que ya es escasa. Además, la promoción del Consenso de Monterrey

exige que la prestación de la ayuda sea más eficaz a nivel de los países gracias a una mejor armonización y que los donantes mejoren la coherencia interna de sus propias políticas, por ejemplo aumentando la interconexión de sus políticas relativas a la ayuda y el comercio internacional.

68. **Están en marcha varias iniciativas internacionales para promover el programa de armonización.** Por ejemplo, los grupos de trabajo del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE y de los bancos multilaterales de desarrollo han progresado bastante en el programa de trabajo apoyado por el Comité para el Desarrollo consistente en producir entre 8 y 10 principios de buenas prácticas para fines del año en curso, a fin de alentar a los donantes a armonizar mejor su labor en ámbitos como las normas fiduciarias, la actividad analítica en el plano nacional y las normas y directrices sobre las adquisiciones. Estos principios de buenas prácticas se basan en las modalidades existentes de prestación de la ayuda. Un Foro de Alto Nivel sobre la Armonización, que recibió el respaldo del comunicado del Comité para el Desarrollo en la primavera de 2002, procurará que la armonización entre en fase de aplicación mediante la aprobación voluntaria por los donantes de los principios de buenas prácticas. Está previsto celebrar ese Foro en Italia a principios de 2003, de manera que coincida con la reunión de los jefes de los bancos multilaterales de desarrollo. Análogamente, el Banco se ha esforzado en definir formas en que podría facilitar la armonización y fortalecer sus relaciones de colaboración. Por ejemplo, puede participar en mecanismos conjuntos de financiación en apoyo de programas sectoriales sin renunciar a las normas fiduciarias.

69. **No obstante, si una proporción cada vez mayor de financiación externa adopta la forma de apoyo a los programas para fortalecer el proceso de los DELP, será necesario mejorar la coordinación de los donantes en cuanto a definir las reformas fundamentales que habrá que apoyar y a supervisar los resultados obtenidos por los países, a fin de reducir los costos de transacción.** Ello requeriría que todos los donantes que proporcionen apoyo a los programas utilicen un marco común de evaluación del rendimiento para supervisar los progresos realizados en la aplicación de las reformas acordadas y apliquen los procesos existentes para el diálogo en materia de política. El FMI y el Banco Mundial colaboran con la Unión Europea y donantes bilaterales sobre formas de coordinar los requisitos de preparación de informes y los marcos de evaluación de los resultados a fin de reducir la carga administrativa relacionada con la prestación de ayuda a los programas en países que aplican sus DELP. Por otra parte, la Alianza Estratégica con África está avanzando de la fase de definir buenas prácticas en el apoyo de los DELP por los donantes a la de describir y aplicar un programa de acción para armonizar las prácticas de los donantes en apoyo de los DELP.

70. **Además de los requisitos de presentación de informes y la evaluación de los resultados para obtener asistencia financiera, se necesita una mejor coordinación para la prestación de asistencia técnica.** Se sabe que en países como Mozambique y Lesotho existen superposiciones de la asistencia técnica bilateral en el ámbito de la gestión del gasto público. Un ejemplo prometedor en este sentido, que combina la coordinación de la asistencia financiera y técnica, es un programa ampliado sobre gasto público y responsabilización financiera, un fondo fiduciario copatrocinado por el Banco y

la Unión Europea. El objetivo de este programa es reunir a varios donantes interesados - inicialmente, el Banco, la UE, el FMI y otros donantes bilaterales- para formular conjuntos de instrumentos analíticos, apoyar evaluaciones conjuntas de la capacidad en esta materia en los países clientes y divulgar conocimientos, información y buenas prácticas en cuanto al fomento de la capacidad relacionada con el gasto público y la responsabilización financiera. El programa también recibe apoyo del Fondo de Donaciones para el Desarrollo del Banco y el DPDI, y varios donantes bilaterales están interesados en participar en él. En el Banco, el programa facilita una mayor colaboración entre el personal para el análisis del gasto público, la responsabilización financiera y las adquisiciones.

71. **A nivel de los países, se hacen esfuerzos constantes para mejorar la armonización de la asistencia externa.** El Banco ha iniciado varios proyectos piloto en países, comenzando con Viet Nam y Etiopía, para apoyar el papel directivo del gobierno en la gestión de programas amplios de armonización con resultados y calendarios concretos. Otro ejemplo es la iniciativa pionera de Tanzania para hacer un seguimiento de las relaciones entre el Gobierno y los donantes y procurar mejorar la eficacia de la ayuda, que se puso en marcha a mediados del decenio de 1990 y ha cobrado impulso con la aplicación del DELP y la actual tendencia a prestar apoyo a los programas (véase el Recuadro 11).

Recuadro 11. Identificación de los países con los programas y seguimiento de la actuación de los donantes en Tanzania

En Tanzania, a mediados del decenio de 1990 y ante la conciencia cada vez mayor de que la eficacia de la ayuda se veía amenazada por la desconfianza y la falta de identificación a nivel nacional, se puso en marcha una iniciativa para encontrar formas de mejorar las relaciones en materia de ayuda. Esta decisión es acorde con los principios de buenas prácticas establecidos en la estrategia de asistencia a Tanzania. En un taller organizado en 1997 con representantes del Gobierno y de los donantes, esta actividad produjo un conjunto de principios operativos diseñados para orientar a todas las partes, con el objetivo principal de que Tanzania asumiera un papel directivo y se responsabilizara de su programa de cooperación para el desarrollo en los aspectos de la planificación, el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación. Se determinaron medidas concretas que habría que adoptar para lograr mejores relaciones. En 1999, observadores independientes que habían recibido el encargo de supervisar los progresos se encontraron con aspectos positivos y negativos. Mientras que el Gobierno había asumido un firme papel directivo respecto de las cuestiones macroeconómicas y los donantes estaban más abiertos al diálogo, además de haber aumentado el apoyo sectorial, la asistencia técnica seguía siendo una cuestión polémica, y había quejas de que ni era eficaz en función de los costos ni acorde con las prioridades de fomento de la capacidad del Gobierno.

En 2000, con la introducción del proceso del DELP, el Grupo Consultivo para Tanzania decidió institucionalizar la supervisión independiente de las relaciones entre el Gobierno y los donantes. La independencia del encargado de la evaluación y su familiaridad con el contexto del país contribuyeron a la franqueza de los exámenes, así como a su amplia aceptación por las partes interesadas. Si bien se debatió largamente el alcance de una evaluación de este tipo -por ejemplo, los donantes insistían mucho en que sólo tenía que evaluarse la actuación colectiva de los donantes, sin especificar a ningún donante en particular- hubo consenso general acerca de cinco objetivos básicos que siguen siendo supervisados por un grupo de seguimiento independiente, a saber: promover la identificación nacional; reducir los costos de transacción; mejorar la previsibilidad de las corrientes de ayuda; consolidar los requisitos de responsabilización y la

orientación a la obtención de resultados; y mejorar la asistencia técnica de forma coherente con las necesidades locales de capacidad.

IV. APRENDIZAJE, FOMENTO DE LA CAPACIDAD Y DIVULGACIÓN

A. Aprendizaje y fomento de la capacidad

72. **En buena parte del presente informe se reitera la conclusión del examen conjunto al efecto de que la escasa capacidad de los países constituye una limitación importante para la preparación y la aplicación eficaces de estrategias de lucha contra la pobreza.** En secciones anteriores se han tratado algunas de las iniciativas que están en marcha para abordar el problema de las insuficiencias de capacidad en esferas concretas, como la gestión del gasto público y la participación de los parlamentos. Sin embargo, no basta con aumentar el apoyo de los donantes. Como se concluyó en un examen reciente del FMI, mejorar el establecimiento de prioridades y la coordinación con los países y con los donantes es fundamental para lograr los máximos efectos de las iniciativas de fomento de la capacidad²². Además, el fomento de la capacidad no es una actividad exclusivamente técnica, sino que está bien arraigado en la economía política del país. Por consiguiente, la comprensión de las causas de las deficiencias actuales, así como de la forma en que los incentivos pueden modificar las conductas, es fundamental para resolver plenamente los desafíos que presentan los DELP. Habida cuenta de todo ello, las iniciativas recientes tienen por objeto responder con mayor eficacia a la demanda y a las condiciones locales a fin de mejorar la sostenibilidad.

73. **A medida que los DELP avanzan hacia su fase de aplicación, los países y otros interesados necesitan seguir ampliando su base de conocimientos teóricos y técnicos.** El Banco y el Fondo, con apoyo de socios bilaterales, están brindando oportunidades de aprendizaje a equipos de los DELP de los países. Por ejemplo, el Programa de Combate contra la Pobreza del Banco tiene un diseño modular que permite adaptarlo a las necesidades de un país concreto. El Programa también colabora con instituciones asociadas locales de manera de asegurar que las técnicas y conocimientos aprendidos permanezcan en el país.

74. Desde las reuniones de primavera se han producido varias iniciativas de aprendizaje para los equipos de los países y sus socios, entre las que figuran las siguientes:

- El Curso de Combate contra la Pobreza, que tiene por objeto mejorar la comprensión de los participantes de cuestiones de política fundamentales, como la potenciación, el comercio internacional y las redes de protección social, se ha impartido a equipos nacionales en Burkina Faso, Malí, Mauritania y Uganda, así como a organizaciones de la sociedad civil en América Latina.

²² *Review of Technical Assistance Policy and Experience*, SM/02/180, 13 de junio de 2002.

- En Bangladesh, Camboya, Guinea y la República Kirguisa se han celebrado talleres nacionales para apoyar a los equipos encargados de los DELP y a otros interesados mediante debates de cuestiones concretas e información sobre experiencias internacionales.
- Algunos talleres de nivel sectorial han explorado los vínculos entre los DELP y sectores clave. Por ejemplo, recientemente se celebró en Harare una reunión sobre infraestructura rural en colaboración con la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo, mientras que en mayo de 2002 se celebró en Nairobi un taller regional sobre agua y saneamiento.

75. **Con todo, es obvio que el fomento de la capacidad se extiende más allá de las iniciativas de aprendizaje** y el Banco y el Fondo también prestan apoyo a los países en un frente más amplio. Las iniciativas del Banco se centran en un nuevo fondo fiduciario de donantes múltiples para el fomento de la capacidad, administrado conjuntamente con el PNUD (véase el Recuadro 12). El Fondo está estableciendo una nueva red regional africana de centros de asistencia técnica (AFRITAC), que se describe en el Recuadro 13.

Recuadro 12. Fondo fiduciario para las estrategias de lucha contra la pobreza

Este fondo fiduciario de donantes múltiples apoya las necesidades de fomento de la capacidad determinadas a nivel de los países y suministrará US\$20 millones que se desembolsarán a lo largo de tres años. Las propuestas son preparadas y aprobadas por un comité directivo nacional integrado por el gobierno, los donantes contribuyentes, el representante de las Naciones Unidas, el Banco y otros interesados. Las propuestas de tres países han sido aprobadas por el fondo: Armenia, Comoras y Georgia. Las actividades que reciben apoyo van desde el fortalecimiento de los procesos participativos al mejoramiento de los diagnósticos sobre la pobreza y el establecimiento de vínculos más estrechos entre las intervenciones sectoriales y los resultados en cuanto a reducción de la pobreza. Se espera que en breve otros países reciban asistencia, entre ellos Albania, Bosnia, la República Kirguisa, Nicaragua, Togo y Viet Nam.

Recuadro 13. Centros regionales africanos de asistencia técnica (AFRITAC)

La nueva red de centros regionales africanos de asistencia técnica proporcionará asistencia técnica, coordinada con otras actividades de fomento de la capacidad, en las esferas básicas de experiencia del Fondo, a saber, las cuestiones macroeconómicas, del sector financiero y fiscales. Inicialmente se establecerán dos centros en otoño de 2002, uno en Dar es Salaam y el otro en Abidján. Si se obtienen buenos resultados con esos centros se establecerán otros tres para abarcar el conjunto del África al sur del Sahara. Cada uno de los centros: a) ayudará a los gobiernos a diseñar sus propios programas de fomento de la capacidad para atender sus necesidades; b) efectuará un seguimiento de la aplicación de los proyectos de asistencia técnica y mejorará la coordinación entre los suministradores de asistencia; y c) responderá con prontitud a solicitudes de asistencia para atender nuevas necesidades de asistencia técnica. Los centros se han establecido de manera que puedan fomentar la identificación y la responsabilización de los receptores y los suministradores, con criterios de cumplimiento observables de sus programas de trabajo. Además, un comité directivo de representantes de los gobiernos africanos y de los donantes examinará los resultados semestralmente, y su evaluación tendrá consecuencias en las futuras asignaciones de recursos.

76. **Por último, el proceso de los DELP exige que no sólo los equipos nacionales del DELP sino también el personal del Banco y el Fondo adquieran los conocimientos técnicos necesarios para prestar apoyo al diseño y la aplicación eficaces de los DELP.** Con este fin se han organizado en los últimos meses varias iniciativas de capacitación para el personal, y en muchos casos el personal ha participado en las actividades de los países. Además, se ha impartido capacitación conjunta al personal del Banco y el Fondo, por ejemplo en el marco del nuevo curso titulado "Establecimiento y apoyo de DELP", que se impartió a título experimental en junio.

B. Actividades de divulgación

77. **Las recientes iniciativas de divulgación del Banco y el Fondo se han concentrado en la difusión de las conclusiones del examen conjunto,** así como en destacar aspectos específicos, como el crecimiento favorable a los intereses de los pobres, el análisis de los efectos sociales y en la lucha contra la pobreza, la armonización de los donantes y la intervención de los parlamentos en los DELP (véase el Anexo 2 para más detalles). Otras colaboraciones fundamentales con otros interesados han sido las siguientes:

- Las interacciones con **organizaciones de la sociedad civil**, entre ellas ONG de países del Norte y organizaciones confesionales. Por ejemplo, el Banco y World Vision son copatrocinadores de una conferencia titulada "Democratización del desarrollo: Intensificación de la responsabilización social por conducto de los DELP" que se celebrará en septiembre. Una práctica cada vez más habitual del personal del Banco y el Fondo es celebrar reuniones con ONG, sindicatos y otros participantes en el proceso del DELP.
- La divulgación entre el **movimiento sindical internacional** se producirá principalmente a través del diálogo con la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y la Confederación Mundial del Trabajo (CMT). Por ejemplo, a fines de febrero, personal del Banco y del Fondo se reunió con representantes de la CIOSL, la CMT y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para debatir las conclusiones del examen conjunto.
- El personal procura incrementar la participación de los **parlamentos** a través de la **Red Parlamentaria sobre el Banco**, cuyo objeto es fortalecer los vínculos entre los miembros de los parlamentos y los organismos multilaterales.
- El diálogo permanente con otros **organismos donantes**. Por ejemplo, en junio el Banco prestó apoyo a una iniciativa conjunta de capacitación de personal sobre el tema de la cooperación y la reducción de la pobreza, organizada por los Países Bajos y siete otros donantes bilaterales, en que se debatió la cuestión de la armonización.

78. Además, se han hecho esfuerzos para difundir buenas prácticas en materia de DELP entre un público más amplio. Los dos documentos sobre el examen conjunto, así como las observaciones recibidas del exterior, se han publicado en inglés en los sitios web del Banco y el Fondo²³, mientras que el documento de conclusiones principales también está disponible en español, francés y ruso. Para destacar los aspectos de buenas prácticas definidas en el examen, el Banco y el Fondo publicaron recientemente un folleto en español, francés, inglés y ruso titulado "DELP: Buenas prácticas"; el folleto ha recibido una amplia distribución entre los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y los donantes. Por último, el Banco y el Fondo siguen publicando varios boletines informativos que tratan de aspectos concretos del mecanismo del DELP.

V. CONCLUSIÓN

79. Sobre la base de la experiencia reciente de los países que llevan a cabo procesos de DELP, el presente informe reafirma muchos de los aspectos positivos y de los desafíos que se habían determinado previamente en el mecanismo del DELP. Aunque la experiencia con la aplicación de DELP sigue siendo limitada, los nuevos DELP definitivos y los informes sobre el estado de preparación ilustran claramente los problemas a que se enfrentan los países cuando pasan a la fase de aplicación. Si bien se han hecho progresos, sigue habiendo un considerable margen para mejorar, particularmente en cuanto a abrir un diálogo sobre cuestiones macroeconómicas y de política, mejorar la gestión del gasto público y lograr la adaptación y armonización de los donantes. Es importante que todos los interesados reconozcan que a corto plazo la actual capacidad institucional supondrá una limitación para el ritmo de los progresos en la mayoría de los países. Los socios en el desarrollo (incluidos el Fondo y el Banco) tienen un papel considerable que desempeñar en lo relativo a prestar apoyo analítico y técnico, mejorar la adaptación de nuestras propias prácticas de préstamo y procurar reducir los costos de transacción para los países de ingreso bajo. Además, queda mucho por hacer para mejorar nuestra propia comprensión de las políticas y enfoques necesarios para lograr un crecimiento sostenible y favorable a los intereses de los pobres y a la lucha contra la pobreza. Por consiguiente, la comunidad internacional deberá seguir intensificando su asistencia financiera y técnica para que los países de ingreso bajo puedan aplicar con éxito sus estrategias de lucha contra la pobreza y, a su vez, para poder hacer progresos a nivel mundial en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

80. Si bien se han hecho progresos considerables en el diseño y las primeras fases de aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la pobreza, siguen planteándose considerables desafíos a medida que más países pasan a la aplicación de sus estrategias. Para hacer frente a esos desafíos se requerirá un esfuerzo sostenido y los progresos serán inevitablemente mucho más lentos que los registrados hasta ahora. Por tanto, a partir de ahora habrá que moderar las expectativas relativas al ritmo del progreso y actuar con paciencia. El personal del Banco y el Fondo seguirá informando anualmente sobre los progresos realizados en la aplicación del enfoque del DELP, y destacando las experiencias adquiridas y las nuevas cuestiones que se plantean. Para la fecha del

²³ Véase <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/index.htm>.

próximo informe previsto sobre los progresos realizados, muchos más países habrán concluido probablemente sus primeros informes anuales sobre el avance en la aplicación del DELP. Esos informes deberían suministrar una base para un examen más sistemático de los progresos hechos en la aplicación y de los resultados conseguidos. A su vez, los informes anuales conjuntos del Banco y el Fondo sobre los avances hechos en la aplicación se utilizarán como material para el próximo examen conjunto del mecanismo del DELP, que está previsto para la primavera de 2005. Cuando se emprenda el examen conjunto, debería ser posible examinar la medida en que el enfoque del DELP ha influido en el contenido de las estrategias de lucha contra la pobreza y en las tendencias de los resultados en la reducción de la pobreza.

Directrices para las evaluaciones conjuntas del personal del Banco y el Fondo de los informes anuales sobre el avance en la aplicación del DELP

1. El mecanismo del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) se propone ser una actividad permanente que ayude a los países de ingreso bajo a mejorar las acciones públicas de lucha contra la pobreza y permita aumentar la eficacia tanto de los recursos internos como de la asistencia para el desarrollo. Está previsto que los países actualicen periódicamente sus estrategias de lucha contra la pobreza, con plazos de entre dos y cinco años. En cada uno de los años intermedios habría que preparar y debatir a nivel del país informes anuales sobre el avance en la aplicación y presentarlos, junto con una evaluación conjunta del personal, para su examen por los Directorios Ejecutivos del Banco Mundial y el FMI²⁴. Con vistas a reducir al mínimo la carga administrativa para los países, se espera que la presentación de informes sobre el avance en la aplicación pueda integrarse en los procesos ordinarios del gobierno (por ejemplo, el presupuesto anual o los informes sobre la pobreza y/o el desarrollo) y presentarse como breves resúmenes. El momento exacto de presentación del informe anual es flexible, y podría cambiar con el tiempo a fin de adaptarse a los procesos nacionales de presentación de informes y de adopción de decisiones.

2. En la presente nota se ofrece orientación al personal del Banco y el Fondo para la preparación de evaluaciones conjuntas de informes anuales sobre el avance en la aplicación de los DELP. Esas directrices serán modificadas periódicamente a la luz de la experiencia y de la información recibida de los países y de los socios en el desarrollo.

Propósito de la ECP

3. En la ECP se debe realizar una estimación global para los Directores Ejecutivos acerca de si el avance en la aplicación ha sido satisfactorio y de si la estrategia presentada en el DELP sigue siendo o no una base sólida para la obtención de asistencia del Fondo y del Banco en condiciones concesionarias²⁵. La ECP podría basarse en fuentes distintas del informe sobre el avance en la aplicación, incluidas las opiniones de los interesados nacionales y de los socios en el desarrollo. Los montos de asistencia y el diseño detallado

²⁴ Un informe sobre el avance de la aplicación y el ECP conexo pueden ser examinados por los Directorios o bien independientemente o bien en relación con una decisión operacional del FMI o de la AIF. Un informe sobre el avance en el primer año de la aplicación del DELP es un requisito para que los PPME lleguen a su punto de culminación. Para el FMI, un informe sobre el avance en los doce meses anteriores sería necesario para estudiar un acuerdo o una revisión en el marco del SCLP.

²⁵ Si es así, en el último párrafo de la ECP debe decirse lo siguiente: “El personal del Banco Mundial y del FMI considera que los esfuerzos hechos por el país para aplicar la estrategia ofrecen una prueba suficiente de su constante compromiso con la lucha contra la pobreza, por lo que la estrategia sigue constituyendo un buen marco 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”. (Obsérvese que la expresión “asistencia en condiciones concesionarias” incluye el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa reforzada para los PPME).

de los programas de apoyo a la estrategia de lucha contra la pobreza de un país seguirán siendo determinados a través de las EAP del Banco y de las disposiciones adoptadas en el marco del SCLP del FMI. La ECP de los informes sobre el avance en la aplicación del DELP contribuirá a esas determinaciones gracias a su evaluación de los aspectos positivos y de las insuficiencias con que se ha topado la aplicación de los DELP hasta la fecha. Además, la ECP debería proporcionar al país información constructiva acerca de la forma en que podría modificar su estrategia y/o mejorar su aplicación con el tiempo, habida cuenta de los acontecimientos recientes.

Preguntas clave

4. En la ECP -en el espacio de cuatro o cinco páginas- se dará respuesta sucinta a las tres preguntas clave siguientes acerca de los avances hechos en la aplicación del DELP. Los puntos que siguen a cada una de las preguntas señalan cuestiones posiblemente importantes que habría que tener en cuenta, aunque no es preciso abarcarlas todas. Las características o el objeto de la atención del informe anual de un país determinado probablemente variarán de un año a otro. Cuanto más tiempo transcurra entre las actualizaciones de los DELP definitivos de un país, mayor será el grado de detalle que se esperará de los informes anuales sobre los avances hechos en los años extremos y, por consiguiente, la ECP debería ser más exhaustiva.

A. *¿Proporciona el informe sobre el avance en la aplicación información y análisis suficientes acerca de los logros y las deficiencias experimentados hasta la fecha con respecto a los objetivos en materia de pobreza, las acciones públicas prioritarias y los sistemas de seguimiento y evaluación que figuran en el DELP?*

- Comparación de datos recientes sobre indicadores relacionados con objetivos fundamentales expuestos en el DELP. Análisis de los motivos de las posibles deficiencias con respecto a los objetivos fundamentales y resumen de las medidas para mejorar la eficacia de las acciones públicas prioritarias.
- Destacar las medidas macroeconómicas, estructurales y sectoriales fundamentales aplicadas o no aplicadas en relación con las presentadas en la matriz de políticas del DELP.
- Consideración de cualquier análisis reciente de la forma en que puede acelerarse el crecimiento, y de si se ha llevado a cabo un análisis más sistemático de los efectos sociales y en la lucha contra la pobreza de las reformas.
- Resumen de la ejecución del presupuesto en el último año en comparación con los planes presentados en el DELP. Ello debería incluir datos sobre los cambios en la composición del gasto dedicado a programas de lucha contra la pobreza, incluso, en el caso de los PPME, sobre la utilización de los fondos para el alivio de la deuda.
- Situación de los sistemas de seguimiento y evaluación, incluso la adecuación de los métodos de reunión y análisis de datos.

- Progresos en materia de desarrollo institucional, especialmente en la gestión del gasto público, en los sistemas de seguimiento y evaluación y en las restantes necesidades de asistencia técnica.

B. *¿Se propone en el informe sobre el avance en la aplicación del DELP algún cambio importante en la estrategia y, de ser así, son apropiados esos cambios habida cuenta de la experiencia adquirida hasta la fecha en materia de aplicación, los cambios en los factores exógenos y los nuevos datos y análisis relativos a la pobreza y a sus determinantes?*

- Análisis de la medida en que los componentes de la estrategia que faltaban o eran insuficientes en el DELP, incluidos los determinados en la ECP, se han completado o mejorado, incluso como consecuencia del análisis de los efectos sociales y en la lucha contra la pobreza de las políticas y los programas.
- Inclusión de una matriz actualizada con acciones prioritarias en materia de política para el año siguiente, incluidas posibles revisiones del marco macroeconómico, las asignaciones presupuestarias, las necesidades de financiación externa y los indicadores/objetivos de pobreza y los objetivos de crecimiento.
- Actualización de los riesgos para la aplicación -por ejemplo, los relacionados con las proyecciones de crecimiento, la vulnerabilidad a perturbaciones externas y los déficit de financiación- y de los planes para imprevistos.

C. *¿En qué medida ha utilizado el gobierno su informe anual sobre el avance en la aplicación para informar a los interesados y socios nacionales y/o hacerles participar en la aplicación y para obtener apoyo para su estrategia?*

- Medida en que los interesados (incluida la función del parlamento y de las organizaciones de la sociedad civil) intervinieron en el proceso de seguimiento y presentación de informes sobre el DELP.
- Alcance de la difusión entre el público y los foros de los donantes del informe anual sobre el avance de la aplicación del DELP.
- Grado de acceso público a los datos básicos subyacentes.
- Progresos y limitaciones en la armonización de la asistencia de los donantes.

Eventos de divulgación del FMI y el Banco Mundial

Enero de 2002 a agosto de 2002

En los últimos ocho meses, el personal del Banco y el Fondo ha participado en varios eventos de divulgación con socios y otros grupos interesados a fin de intercambiar opiniones sobre la experiencia de los países que elaboran DELP. A continuación se señalan muchos de esos debates.

- Conferencia Internacional sobre Estrategias de Lucha contra la Pobreza, Washington, D.C., enero de 2002.
- Reuniones de la Alianza Estratégica con África, París, enero de 2002.
- Conferencia sobre la *Humanización de la Economía Global*, patrocinada por la Conferencia Canadiense de Obispos Católicos, el Consejo Episcopal Latinoamericano y la Conferencia Estadounidense de Obispos Católicos, Washington, D.C., enero de 2002.
- Reunión de Ministros de PPME del Commonwealth, Malawi, febrero de 2002.
- Reunión con el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido y el Tesoro de Su Majestad, Londres, febrero de 2002.
- Foro del Centro Carter de Cooperación para el Desarrollo, con el lema "*¿Estamos atacando realmente la pobreza?*", Atlanta, Georgia, febrero de 2002.
- Foro de la Cooperación del CAD, París (Francia), febrero de 2002.
- Reunión con la CIOSL sobre modalidades para el diálogo entre el FMI y los sindicatos, Washington, D.C., febrero de 2002.
- Humphrey Fellows Seminar (reunión sobre el examen de los DELP; la función de la sociedad civil), Washington, D.C., marzo de 2002.
- Reunión del Banco Mundial y los bancos multilaterales de desarrollo sobre los PPME, Washington, D.C. marzo de 2002.
- Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), marzo de 2002.

- Reunión del grupo de países FMI/Banco Mundial representados por los Países Bajos, Zagreb (Croacia), marzo de 2002.
- Seminario Conjunto FMI-CEPA sobre *Condicionalidad e identificación en el contexto de la nueva asociación para el desarrollo de África*, Addis Abeba (Etiopía), marzo de 2002.
- Asamblea Nacional de Kenya en colaboración con el FMI: taller sobre el tema *Administrar una economía*, Nairobi (Kenya), abril de 2002.
- Debate con las organizaciones de la sociedad civil en las reuniones de primavera del Banco Mundial y el FMI, Washington, D.C., abril de 2002.
- Reunión con los Ministerios Nórdicos de Desarrollo, Oslo (Noruega), mayo de 2002.
- Reunión con el Ministerio de Desarrollo de Alemania, Bonn (Alemania), mayo de 2002.
- Reunión de Alto Nivel del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), París (Francia), mayo de 2002.
- Reunión con funcionarios de la CE, Bruselas (Bélgica), mayo de 2002.
- Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Reunión de expertos sobre la integración de un enfoque de derechos humanos en los DELP, Ginebra, junio de 2002.
- Conferencia anual del Banco sobre eficacia para el desarrollo, "Los DELP: ¿una caja de Pandora?", Oslo (Noruega), junio de 2002.
- Seminario del FMI y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional sobre el tema *Los DELP en países que salen de un conflicto*, Berlín (Alemania), julio de 2002.
- Debt Relief International (DRI)-Comité de coordinación de los PPME, Londres, julio de 2002.
- Reunión con funcionarios de las Naciones Unidas y embajadores, Ginebra (Suiza), julio de 2002.
- Seminario sobre el tema *Análisis de los efectos sociales y en la lucha contra la pobreza*, La Haya (Países Bajos), julio de 2002.
- Cumbre sobre el tema *Experiencia de las organizaciones confesionales en los países que elaboran DELP*, Canterbury, julio de 2002.

- Reuniones con el Ministerio de Finanzas del Japón, el Banco de Cooperación Internacional del Japón (JBIC) y el Organismo Japonés de Cooperación Internacional (JICA) – Grupo de estudio sobre el DELP, Tokio, julio de 2002

Septiembre de 2002 a noviembre de 2002

En los próximos doce meses, el personal del Banco y el Fondo participará en diversos eventos de divulgación relacionados con el programa de los DELP. Esos eventos son:

- Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), septiembre de 2002.
- Conferencia Banco Mundial/World Vision sobre el tema *Democratizar el desarrollo e intensificar la responsabilización social mediante los DELP*, Washington, D.C., septiembre de 2002.
- Seminario sobre la administración de la deuda para países de la CEI, Tokio, septiembre de 2002.
- Reunión de la UNCTAD sobre la gestión de la deuda, Ginebra, septiembre de 2002.
- Conferencia regional sobre los DELP en la región de los Balcanes, Viena (Austria), octubre de 2002.
- Reunión del Banco Mundial y los bancos multilaterales de desarrollo sobre los PPME, Washington, D.C., octubre de 2002.
- Seminario del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, el FMI y el Banco Mundial sobre el tema *Análisis de los efectos sociales y en la lucha contra la pobreza*, Washington, D.C., octubre de 2002.
- Reunión de alto nivel con directivos de los sindicatos, Washington, D.C., octubre de 2002.
- Reunión de la Red del CAD para países que salen de un conflicto y la Red de los donantes para la prevención de conflictos, París/Bonn, noviembre de 2002.

Cuadro 1 del Anexo

Posible calendario de los países para los DELP 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

(El posible calendario de los debates del Directorio según la estimación del personal en consulta con las autoridades de los países)^{1/}

País	Jul-sep de 2002	Oct-dic de 2002	Ene-mar de 2003	Abr-jun de 2003	Jul-sep de 2003
Albania	...	...	R	...	R, PP
Angola	...	...	I	...	...
Armenia	R, IP	...	P, R	...	R
Azerbaiyán	...	P, R, S	...	R	...
Bangladesh	...	I, F	S*	...	...
Benin	...	P, C, R	S	R	...
Bolivia	...	...	PP, F	S	...
Bosnia y Herzegovina	...	S*	...	P, R	...
Burkina Faso	...	PP, R	F	...	...
Burundi	...	...	...	I, F	...
Camboya	R	...	R, P	S	F
Camerún	R	P, S	R	...	R, C
Cabo Verde	...	R	...	R, P	S
Chad	R	P	R	S	R, C
Comoras	I	...	F	...	P, D
Congo, República del	...	...	R, D, I	...	F
Congo, República Democrática del	...	...	R, D	...	...
Côte d'Ivoire	...	D, R, P	R	...	R
Djibouti	...	R, IP	R	F, P	...
Dominica	...	I	...	P	F
Eritrea	...	...	...	...	...
Etiopía	P	S	...	...	C
Gambia	F, P	R	...	R	C
Georgia	IP	R, P, S	...	R	...
Ghana	...	R, P, S	...	F	...
Guinea	P, R	R	R	C	PP
Guinea-Bissau	...	...	P	...	...
Guyana	F, P, S	...	R, C	...	R
Haití	...	...	...	I	P
Honduras	...	PP	S	F, S	...
Indonesia	S*	I	...	...	...
Kenya	...	...	P	S	...
Lesotho	P, R	...	R	S	...
Madagascar	...	P, R, S*	...	R	...
Malawi	P	R, S	...	...	R, PP, C

Posible calendario de los países para los DELP 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

(El posible calendario de los debates del Directorio según la estimación del personal en consulta con las autoridades de los países)^{1/}

País	Jul-sep de 2002	Oct-dic de 2002	Ene-mar de 2003	Abr-jun de 2003	Jul-sep de 2003
Malí	R, P, C	R	...	S, R, F	...
Mauritania	...	R	F	...	R
Moldova	R, IP	R, I	P	R	...
Mongolia	R	P	R	S	...
Mozambique	...	PP, R, S	...	...	...
Nepal	I	S*	F, P	...	...
Nicaragua		PP, F, S	...	R	C
Níger	R	S	R, PP	...	C, R
Nigeria	...	I, S	...	...	...
Pakistán	R	R	R, P, S*	R	R
República Centroafricana	...	F, IP	...	...	P, R, D
República del Yemen	P	S	F	...	R
República Democrática Popular Lao	R, IP	...	R, P, S	...	R
República Federativa de Yugoslavia	I	...	...	R	P
República Kirguisa	...	P, S	R	R	...
Rwanda	F, P	S	...	R, C	...
Santo Tomé y Príncipe	...	P, F	...	R	...
Senegal	...	P, S, F	...	R	C
Sierra Leona	R	R, IP	...	...	R
Sri Lanka		P, F	S	...	...
Tanzanía	...	R, PP	...	R, S	...
Tayikistán	P, F, S	...	R	...	...
Timor Leste	...	...	I, F	...	...
Togo	...	I	F	S*	R
Uganda	F, PP	...	R	PP	R, S
Uzbekistán	...	...	I	...	...
Viet Nam	S	R	...	R, PP	...
Zambia	...	R	R, F	...	R, S

I – DELP provisional

P – DELP

IP—Informe de situación de DELP provisional

PP- Informe de situación de DELP definitivo

S -- Estrategia de asistencia al país

S*--Estrategia de asistencia al país actualizada

D -- Punto de decisión, Iniciativa reforzada

C -- Punto de culminación, Iniciativa reforzada o Iniciativa original

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

R -- Revisión del acuerdo del 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. En particular, las estimaciones de los DELP definitivos se basan principalmente en los calendarios de las autoridades 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.