

Précis

24575



DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL

INVIERNO DE 2002

NÚMERO 218

La AIF y sus asociados en la reducción de la pobreza

Durante el último decenio, los gobiernos, las organizaciones de voluntarios y los organismos de ayuda externa han respondido a la creciente complejidad de los desafíos que plantea el desarrollo con un mayor empeño en aprender de la experiencia y aumentar la eficacia de la asistencia para el desarrollo. Según una evaluación realizada recientemente por el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) del Banco, la Asociación Internacional de Fomento (AIF) ha estado a la vanguardia de este esfuerzo, elevando constantemente el nivel de exigencias en cuanto a lo que se espera tanto de la AIF como de sus prestatarios. En dicho estudio se examina la labor de la AIF en los últimos siete años y se evalúa la pertinencia de sus acciones (¿hizo lo que era apropiado?), así como su eficacia y eficiencia (¿hizo las cosas correctamente?).

La AIF es un instrumento de cooperación para el desarrollo sin igual, cuyo principal objetivo es prestar asistencia a los países más pobres del mundo. Creada en 1960 como parte integrante del Grupo del Banco Mundial pero financiada en forma independiente, la AIF representó una audaz innovación y un compromiso sin precedentes por parte de la comunidad internacional de mejorar el bienestar mundial. Durante aproximadamente 40 años, la AIF ha contribuido en forma clara y sustancial a impulsar el crecimiento y reducir la pobreza en los países de ingreso bajo, mediante una combinación de instrumentos de financiamiento en condiciones favorables, estudios analíticos y servicios de coordinación de la ayuda.

Durante los siete años que abarca el estudio, la AIF comprometió algo más de

US\$42.000 millones para unos 77 prestatarios de ingreso bajo, con el propósito de apoyar los esfuerzos de esos países por lograr un crecimiento económico sostenible y reducir la pobreza mediante inversiones y políticas económicas más acertadas; mayor acceso a la enseñanza básica, la salud y otros servicios sociales, y una administración y gestión más adecuadas en el sector público. La AIF ayudó también a paliar las dificultades de los países en transición y a satisfacer las necesidades especiales de los países que salían de un conflicto.

Aumenta la complejidad

Los objetivos principales y las características esenciales de la AIF no han cambiado, pero su programa se ha ampliado y se ha tornado más complejo, particularmente desde que se publicó el *Informe sobre el*



Recuadro 1: Compromisos asumidos en la décima, undécima y duodécima reposiciones de los recursos de la AIF

En términos generales, en los tres acuerdos de reposición de los recursos de la AIF —en los que se establecen los objetivos de la AIF para cada ciclo trienal de financiación— se fija como objetivo primordial la reducción de la pobreza y se ordena a la AIF:

- Poner mayor énfasis en la pobreza al prestar apoyo al desarrollo de los países.
- En aras de ese objetivo, dirigir la asistencia a ampliar el acceso a los servicios sociales básicos, fomentar un crecimiento generalizado, promover la buena gestión de los asuntos públicos e integrar las consideraciones ambientales y relativas al género en las iniciativas de desarrollo.
- Aumentar su eficacia en términos de desarrollo mediante programas de asistencia más selectivos, más participativos y mejor coordinados.

Desarrollo Mundial 1990: La pobreza, que abogaba por una estrategia de reducción de la pobreza a través de reformas de la política económica e inversiones productivas. La meta era elevar el nivel de ingresos de las personas pobres mediante un crecimiento basado en el uso intensivo de mano de obra, y ampliar su acceso a los servicios sociales y a las redes de protección social.

Los compromisos asumidos en la décima, undécima y duodécima reposiciones de los recursos de la AIF (véase el Recuadro 1) adoptaron el marco de la estrategia de 1990, con un llamado a poner mayor énfasis en la pobreza. Se amplió el programa de la AIF para que reflejara la importancia crítica de la gestión pública e incluyera los aspectos relativos al género y al medio ambiente como parte de un marco general para la reducción de la pobreza. Se instó también a la AIF a que aumentara su eficacia mediante la promoción de un mayor protagonismo de los países, la asignación de la asistencia en función del desempeño y el mejoramiento de la colaboración para el desarrollo.

Desempeño de la AIF

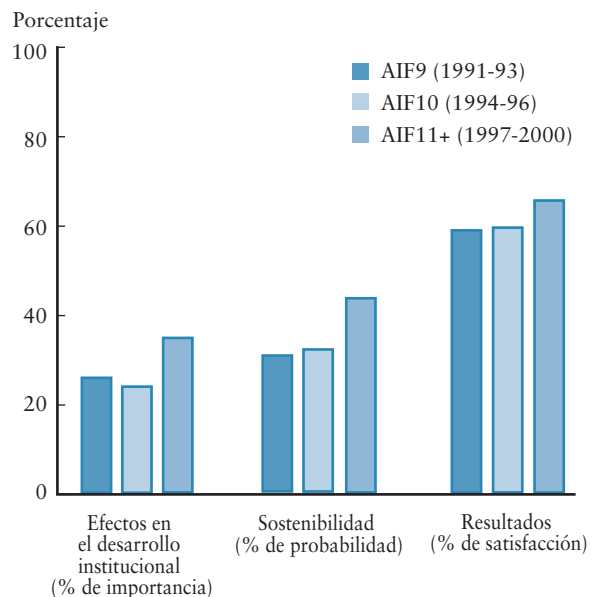
Los compromisos de las reposiciones de los recursos de la AIF han sido sumamente pertinentes y oportunos, pero también han impuesto exigencias extraordinarias a la AIF y a sus prestatarios. En términos generales, el DEO consideró que el cumplimiento por parte de la AIF de los compromisos asumidos en las reposiciones —más de 150 en total— había sido satisfactorio, con algunas reservas importantes. A juicio del DEO, los resultados en términos de desarrollo de los programas de la AIF —en los que influyeron factores exógenos y el desempeño tanto de los prestatarios como de los asociados, así como la actuación de la AIF— fueron parcialmente satisfacto-

rios, con una notable mejoría a lo largo del período.

La AIF ha replanteado sus programas de asistencia a los países, aumentando su importancia; ha reforzado su presencia en el terreno, y ha diversificado sus instrumentos de crédito, a la vez que ha mejorado el desempeño de su cartera (véanse el Gráfico y el Recuadro 2). Recientemente ha intensificado sus esfuerzos de coordinación de la ayuda en el contexto del Marco Integral de Desarrollo (MID) y de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) (véase el Recuadro 3).

La AIF ha sido eficaz en cuanto a ayudar a los países a sentar las bases del crecimiento económico y la reducción de la pobreza, pero el desempeño de sus países prestatarios en lo que respecta a mantener la tasa de crecimiento en un nivel suficientemente alto, durante períodos bastante prolongados y con medidas que benefician a la mayoría de los pobres, no ha sido uniforme. Esto refleja la influencia de un gran número de factores ajenos a la AIF, entre ellos los conflictos regionales, la falta de capacidad a nivel nacional, los resultados desiguales de las políticas, la calidad variable de la ayuda y las crisis exógenas. Sin embargo, también pone de relieve aquellos aspectos en los que el propio desempeño de la AIF, a pesar de ser en general satisfactorio y de estar mejorando, podría superarse aún más para contribuir de manera más positiva a los resultados en términos de desarrollo.

Mejora de los resultados de los proyectos, el desarrollo institucional y la sostenibilidad



Nota: Proyectos considerados según el año de salida de la cartera.

Prestar mayor atención a la pobreza

La AIF ha aumentado gradualmente la atención prestada a la pobreza en sus estudios analíticos, en el diálogo sobre políticas y en los créditos que otorga. El objetivo primordial, a saber, la reducción de la pobreza, se ha venido reflejando con creciente nitidez en las estrategias de la AIF de asistencia a los países, sobre todo a partir de 1997. El crecimiento generalizado, el desarrollo de los recursos humanos y la protección de los grupos vulnerables se han convertido en objetivos comunes de estas estrategias, que se basan cada vez más en un diagnóstico integral de la pobreza y en consultas con las partes interesadas. La AIF también ha contribuido de manera importante al análisis de la pobreza y a la recopilación de datos sobre ésta. Se han realizado evaluaciones de la pobreza en el 90% de los países que reúnen las condiciones necesarias para recibir créditos de la AIF, y se ha examinado el gasto público en casi la mitad de esos países.

El compromiso de la AIF de aumentar los créditos destinados al sector social ha sido muy satisfactorio. Dicho financiamiento, que a fines del decenio de 1980 representaba el 20% del total del financiamiento de la AIF para proyectos de inversión, ha aumentado hasta alcanzar un nivel sostenido del 40% desde 1995. Esto ha convertido a la AIF en el principal proveedor de financiamiento para el desarrollo humano y en una fuente fundamental de actividades analíticas y de asesoramiento, particularmente en África.

El desafío de un crecimiento generalizado

La AIF ha ayudado a muchos prestatarios a prepararse para dirigir mayores esfuerzos a alcanzar los objetivos de reducción de la pobreza. En los países comprometidos con la reforma, el respaldo de la AIF ha contribuido a una mayor estabilidad económica, a la disminución de las distorsiones y a un desarrollo más adecuado de la infraestructura. Sin embargo, la aceleración de un crecimiento generador de empleo y de base amplia sigue siendo un gran desafío.

El retraso en el **desarrollo del sector privado** ha sido uno de los factores determinantes del escaso crecimiento generalizado. A medida que los esfuerzos por estabilizar las condiciones macroeconómicas comenzaron a surtir efecto en el decenio de 1990, la AIF intensificó las actividades de desarrollo del sector privado, promoviendo un entorno más propicio a los negocios y apoyando el suministro privado de infraestructura y el microfinanciamiento. Sin embargo, sus estrategias de asistencia a los países todavía suelen carecer de estrategias de desarrollo del sector privado correctamente formuladas, y si bien muchos de los esfuerzos de la AIF se han traducido en el éxito de sus proyectos, las evaluaciones de la asistencia a los países otorgan una calificación relativamente baja a la eficacia de la labor de la AIF en lo relativo al desarrollo del sector privado. Es necesario hacer más hincapié en un clima favorable a las inversiones, así como en el apoyo a las pequeñas y medianas empresas y al financiamiento para el sector rural.

Recuadro 2: Ejemplos de la asistencia de la AIF a los países

Mozambique salió de un conflicto en 1992, y desde entonces ha hecho progresos considerables y acelerados en la aplicación de políticas económicas de mercado; además, cuenta con uno de los programas de privatización más importantes de África. La cartera actual de la AIF —una vez finalizado el período de asistencia posterior al conflicto— comprende 16 proyectos por un valor estimado de US\$737,3 millones en compromisos. La reducción de la pobreza es el objetivo general del gobierno y de la AIF en Mozambique. La estrategia de asistencia al país para el año 2000, que respalda la estrategia quinquenal del gobierno y el documento provisional de estrategia de lucha contra la pobreza, se centra en tres objetivos fundamentales: 1) ampliar las oportunidades económicas; 2) mejorar la gestión pública y fomentar el empoderamiento, y 3) desarrollar la capacidad humana. La asistencia de los donantes es un puntal muy importante de la economía del país y representa aproximadamente US\$600 millones anuales, es decir, más del 15% del PIB. El principal mecanismo de coordinación de las actividades de los donantes es un Grupo Consultivo presidido por la AIF. La AIF está asociada a programas sectoriales (que suponen un programa convenido para un sector determinado, y son financiados en forma coordi-

nada por los donantes) en el ámbito de la salud, la educación, el transporte y la agricultura.

Ghana ha recibido recursos de la AIF para unas 94 operaciones, por un monto superior a los US\$3.500 millones en financiamiento. La cartera de préstamos activos comprende 23 proyectos y es una de las mayores de África. La actual estrategia de asistencia de la AIF a este país apoya la estrategia nacional denominada Visión 2020, dirigida a reducir la pobreza y promover un desarrollo económico generalizado. La estrategia de asistencia al país tiene dos partes —en la primera se define la estrategia del gobierno para reducir la pobreza, y en la segunda se expone la estrategia operacional de la AIF. La asistencia externa incluyó unos US\$1.700 millones en compromisos para el período 2000-01. El gobierno ha participado activamente en la coordinación de la ayuda y Ghana tiene el mérito de ser uno de los dos países (entre aquellos en los que el MID se ha aplicado en forma experimental) que más han avanzado, en términos generales, en el proceso de fomentar la creación de una alianza para el desarrollo a largo plazo e impulsada por el país. La actual estrategia para el sector de la salud, ampliamente reconocida, cuenta con el apoyo de 17 donantes y se caracteriza por un fuerte protagonismo del gobierno.

Recuadro 3: Dos iniciativas clave

El Marco Integral de Desarrollo (MID), un enfoque holístico del desarrollo, se apoya en cuatro principios relacionados entre sí: una visión y una estrategia globales y a largo plazo; un mayor protagonismo de los países en las actividades y los objetivos de desarrollo; una asociación más estratégica entre las partes interesadas, y la rendición de cuentas por los resultados en términos de desarrollo. El MID se basa en el concepto de que el país debe tomar las riendas del proceso, y los asociados en la tarea del desarrollo deben participar en forma selectiva de acuerdo con sus ventajas comparativas. El Marco Estratégico actual del Banco coloca al MID en el centro de la orientación estratégica de la institución.

Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) se han convertido en el criterio rector de la concesión de préstamos en condiciones favorables del Banco Mundial y el FMI y del alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa reforzada para los países pobres muy endeudados. Estos documentos son un mecanismo de importancia clave para mejorar los resultados de las políticas en los países más pobres, al poner énfasis en objetivos claramente definidos y susceptibles de seguimiento. Elaborados de acuerdo con los cuatro principios del MID, los DELP se basan en el protagonismo del país y en procesos participativos, y deberían constituir el marco de referencia apropiado para la asistencia de otros donantes.

Ampliación del programa de desarrollo

La importancia de la gestión pública. Si bien una buena gestión de gobierno es un factor crítico que influye en todos los demás aspectos prioritarios de un programa, al principio la AIF avanzó con lentitud en el cumplimiento de los compromisos asumidos en la décima reposición de recursos con respecto a la gestión pública. En los últimos cuatro años, la AIF ha puesto mayor énfasis en la reforma del sector público en los programas de asistencia a los países. El financiamiento para tales reformas ha aumentado, y en los estudios analíticos y las operaciones de financiamiento se presta cada vez más atención a las cuestiones relativas al desarrollo institucional. No obstante, el fortalecimiento de la capacidad del sector público, los mecanismos de rendición de cuentas en el sector de las finanzas públicas y el imperio del estado de derecho siguen constituyendo un gran desafío, y se requiere una mayor coordinación entre los organismos externos para poder encarar de manera coherente el amplio programa relativo a la gestión pública.

Integración de las cuestiones ambientales y relativas al género. La AIF ha hecho escasos progresos en integrar las cuestiones ambientales y relativas al género en sus programas, en gran parte debido a que los países tienen intereses diferentes y también porque la AIF no ha establecido líneas claras de responsabilidad respecto de la in-

tegración de estas dos cuestiones en sus actividades. En los casos en que la asistencia de la AIF ha contribuido a obtener resultados notorios —especialmente en cuanto a la educación de las niñas—, los créditos han ido acompañados de un fuerte protagonismo del país, una colaboración eficaz y rigurosos estudios analíticos. La asistencia de la AIF ha tenido menos éxito en promover la participación de la mujer en la economía y mejorar los marcos institucionales de los prestatarios para que tengan en cuenta las cuestiones relativas al género. El financiamiento de proyectos ambientales se ha mantenido aproximadamente en el nivel alcanzado en la novena reposición de recursos, pero la AIF ha aumentado el número de componentes ecológicos de los proyectos en sectores clave. Esta asistencia ha contribuido a acrecentar el interés del público y de los gobiernos, a revertir el proceso de degradación de las tierras, a aumentar los ingresos derivados de las tierras áridas y a fortalecer la capacidad en materia ambiental. Sin embargo, aún no se ha logrado integrar plenamente las evaluaciones ambientales nacionales en las estrategias de asistencia a los países y en el diálogo con los países, ni se han establecido criterios para integrar las cuestiones ambientales y vincularlas claramente con la reducción de la pobreza.

Creación de alianzas más eficaces. Son pocos los objetivos de la AIF que se podrán alcanzar satisfactoriamente sin una colaboración más eficaz sobre la base de una mejor coordinación de la ayuda y una mayor participación de los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado en el diseño, la ejecución y el seguimiento de los programas de la AIF. Los progresos en este ámbito fueron moderados durante la décima y undécima reposiciones de los recursos de la AIF, pero las iniciativas del MID y los DELP, introducidas tras las negociaciones sobre la duodécima reposición de recursos, han dado un gran impulso a la reforma de la ayuda. A fin de mejorar la coordinación en los países, la AIF ha destacado en el terreno a un mayor número de directores a cargo de operaciones en los países, y ha hecho más hincapié en armonizar los procedimientos y los procesos de los diversos bancos multilaterales de desarrollo, entre otras medidas. El porcentaje de proyectos de la AIF con cierto grado de participación de los interesados casi se duplicó entre 1994 y 2000, hasta alcanzar al 83% de los proyectos. En general puede verse claramente la tendencia a un mayor protagonismo de los países y a la colaboración, pero para que esta tendencia se consolide e institucionalice es necesario reemplazar los acuerdos *ad hoc* por acuerdos estructurados a nivel de los países y lograr un mayor compromiso institucional con la armonización por parte de la AIF y de los demás organismos multilaterales y bilaterales.

Próximos pasos

El período examinado se caracterizó por sus numerosos cambios —en los países prestatarios, en la AIF y en el

sistema para el desarrollo. El marco de políticas de la décima, undécima y duodécima reposiciones de recursos estimuló a la AIF a avanzar en direcciones acordes con las necesidades de sus prestatarios y sigue siendo sumamente pertinente para el futuro. No obstante, la AIF y sus asociados aún están poniendo en práctica ciertos elementos fundamentales del marco de políticas, que se han visto reforzados por las nuevas iniciativas adoptadas durante la duodécima reposición de recursos. Lo que se necesita ahora es profundizar y ampliar los avances logrados sobre la base del actual marco de políticas, centrando la atención en el cumplimiento de los compromisos, la correcta asignación de los recursos conforme a las prioridades estratégicas y la consolidación de los mandatos de la AIF.

Para ello, la AIF deberá introducir nuevos ajustes en el papel que desempeña en los países y a nivel mundial. En el cumplimiento de su función primordial de prestar apoyo a los esfuerzos de desarrollo impulsados por los países, la AIF debería concentrarse más en los aspectos en los que tiene una ventaja comparativa —que son principalmente los aspectos estratégicos del apoyo a la reforma de toda la economía, de un sector, o del gobierno— y en el fortalecimiento de la capacidad. La AIF debería también desempeñar un papel más dinámico a nivel mundial en cuanto a fomentar la armonización y la coordinación de la asistencia externa, como forma de avanzar más rápidamente hacia el objetivo primordial: reducir la pobreza. La AIF podría adoptar varias medidas para consolidar las mejoras conseguidas en los últimos siete años:

- **Aplicar una mayor selectividad institucional, de países y de programas.** A tal efecto es necesario mejorar aún más

el sistema de asignación en función de los resultados que aplica la AIF y asegurar la congruencia entre los DELP, las estrategias de asistencia a los países y el sistema de asignación.

- **Centrar la atención en la gestión pública y el fortalecimiento de la capacidad.** En todos los temas analizados se destaca el papel central de la gestión pública y el fortalecimiento de la capacidad del sector público, con miras a alentar a los gobiernos prestatarios a ser más eficientes como proveedores de bienes y servicios públicos, y más transparentes y responsables frente a la gente.
- **Comprometerse a promover alianzas eficaces para el desarrollo.** La AIF debería trabajar en los planos nacional y mundial con miras a avanzar hacia una nueva arquitectura del desarrollo, en la que se sustituyan los acuerdos ad hoc por acuerdos estructurados de armonización y coordinación de la ayuda.
- **Definir claramente las políticas y reforzar los mecanismos de rendición de cuentas.** La AIF debería explicar qué significa "centrar la atención en la reducción de la pobreza" y definir claramente los objetivos de sus programas y las políticas en relación con esa meta.
- **Asignar los recursos de manera más acorde con las prioridades programáticas.** Para poder aplicar lo que se ha aprendido en estos últimos siete años, es fundamental que la asignación de los recursos esté en mayor consonancia con los compromisos asumidos por la AIF. También sería beneficioso para la AIF que el proceso de reposición de recursos se encarara con una visión a más largo plazo y centrada en los resultados; que se hiciera

Recuadro 4: Respuesta del Directorio Ejecutivo y de los Suplentes de la AIF

El Directorio Ejecutivo acogió con beneplácito el examen de la AIF realizado por el DEO, señalando que era tan oportuno como importante. Los directores ejecutivos estuvieron en general de acuerdo con las conclusiones del DEO e indicaron que eran una contribución útil a la decimotercera reposición de los recursos de la AIF. Felicitaron a la administración por su buen desempeño, documentado por el DEO, señalando que era particularmente digno de destacar habida cuenta de la amplitud y la complejidad de los compromisos. En cuanto al futuro, los directores ejecutivos expresaron su satisfacción por el amplio acuerdo logrado entre la administración y el DEO con respecto a las prioridades, y en particular por el énfasis puesto en el cumplimiento, la consolidación, la asignación de los recursos conforme a las prioridades estratégicas y la consiguiente determinación de los costos de los mandatos de la AIF. Subrayaron la importancia de llevar adelante el proceso del MID y los DELP, sobre todo en lo relativo al protagonismo, la participación, la colaboración y la armonización de las políticas y procedimientos operacionales.

Los Suplentes de la AIF señalaron que el examen realizado por el DEO ofrecía un panorama y un análisis excelentes del desempeño de la AIF y constituía una plataforma sólida para el lanzamiento de la decimotercera reposición de los recursos de la AIF. Coincidieron con la conclusión de que el desempeño de la AIF había mejorado mucho durante el período examinado y se mostraron complacidos por la respuesta positiva de la administración. Expresaron su amplio apoyo a las recomendaciones del DEO por considerarlas importantes para aumentar la eficacia de la AIF en términos de desarrollo, principalmente mediante un mayor énfasis en el cumplimiento de los compromisos, la asignación de los recursos conforme a las prioridades estratégicas y la consolidación de los mandatos de la AIF. Señalaron, además, que esperaban con interés la elaboración de un plan de acción con un calendario preciso para la aplicación de las recomendaciones. Exhortaron a la AIF a adoptar un enfoque a más largo plazo, centrado en los resultados, que previera el seguimiento y la evaluación de los resultados, y mecanismos de comunicación de estos últimos.

participar a los países en desarrollo en la determinación de las prioridades y en el seguimiento del desempeño de la AIF, y que los compromisos se definieran en función de objetivos viables y susceptibles de segui-

miento, con costos determinados en forma realista, y centrados en indicadores del grado de desarrollo convenidos de antemano.



Director General, Evaluación de Operaciones: *Robert Piccioto*
 Director, Departamento de Evaluación de Operaciones: *Gregory Ingram*
 Jefa de proyecto: *Catherine Gwin*

► Este *Précis* se basa en el documento titulado *IDA's Partnership for Poverty Reduction: An Independent Evaluation of Fiscal Years 1994-2000*, de Catherine Gwin, Oficial principal de evaluación, Grupo de Evaluaciones y Métodos Institucionales, DEO.

► Los Directores Ejecutivos y el personal del Banco pueden obtener el informe en la Unidad de Documentos Internos y en los centros de servicios de información regionales, y el público en general puede solicitarlo al Infoshop del Banco Mundial. Los *Précis* también pueden obtenerse gratuitamente, solicitándolos al Centro de Consultas del DEO mediante correo electrónico (eline@worldbank.org) o llamando al 1-202/458-4497.

Précis

Jefe, Grupo de Asociaciones y Conocimientos: *Oswaldo Feinstein*
 Editor Jefe: *Elizabeth Campbell-Pagé* • Redactora:
Caroline McEuen • Difusión: *Juicy Qureishi-Huq*

DECLINACIÓN DE RESPONSABILIDAD: OED *Précis* es obra de la Unidad de Extensión y Difusión, Grupo de Asociaciones y Conocimientos, Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal y editores de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial, sus instituciones afiliadas o sus Directores Ejecutivos.

Précis aussi disponible en français

Précis also available in English
 @ <http://www.worldbank.org/oed>