



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



EXCLUSIVAMENTE PARA USO OFICIAL

DC/99-29

22 de setiembre de 1999

FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA
EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Se adjunta un documento de antecedentes, preparado por funcionarios del Banco Mundial, sobre la Formulación de estrategias de reducción de la pobreza en los países en desarrollo, que se analizará en relación con el tema 1.A del temario provisional revisado, en la reunión del 27 de setiembre de 1999 del Comité para el Desarrollo.

El presente documento es de distribución reservada; se ruega a quienes lo reciban que lo utilicen con el mismo carácter reservado y se abstengan de publicarlo, citarlo o mencionarlo.

Formulación de estrategias de reducción de la pobreza en los países en desarrollo

20 de septiembre de 1999

Índice

I.	Prefacio.....	1
II.	Antecedentes y objetivos.....	3
III.	Marco reforzado para la reducción de la pobreza.....	5
	1 Comprensión cabal de la pobreza y sus factores determinantes	5
	2 Elección de las intervenciones públicas con mayor incidencia en la pobreza.....	6
	3 Selección y seguimiento de los indicadores de resultados	10
IV.	Consecuencias para las operaciones del Banco	13
	1. Cómo ayudar a los países a diseñar estrategias de reducción de la pobreza.....	14
	2 Información, análisis y diagnóstico.....	15
	3 Armonización de las estrategias de asistencia a los países con el marco mejorado para la reducción de la pobreza	17
	4 Elección de instrumentos crediticios	18
V.	Consecuencias para la colaboración con el FMI y otros asociados para el desarrollo	20
VI.	Próximas medidas e implementación	21

I. PREFACIO

1. En este documento se establece un marco que las autoridades nacionales podrían utilizar para reforzar el efecto de las medidas oficiales sobre la pobreza. También se esbozan las consecuencias que acarrearía para el Banco la adopción de dicho marco que consiste, fundamentalmente, en centrarse en los resultados de los esfuerzos por reducir la pobreza y fijar sistemáticamente prioridades para las medidas oficiales según las repercusiones que, se prevé, tendrán en la pobreza, partiendo de la comprensión cabal de sus factores determinantes en cada país.

2. El documento, en el cual se sintetiza la labor que está desarrollando el Banco, se basa en la experiencia recogida en numerosos países, así como en el análisis comparativo de países y las prácticas de asistencia para el desarrollo recomendadas actualmente. En algunos países aplicar ese marco implicará intensificar las actividades en curso en lugar de modificarlas. En otros, entrañará cambios radicales en la forma en que gobiernos y donantes determinan las prioridades, distribuyen los recursos y evalúan las estrategias.

3. El marco ha sido concebido para avanzar hacia la consecución de los objetivos de desarrollo internacional, encaminados a reducir la pobreza en sus distintas dimensiones, país por país¹. Se trata de llevar a la práctica el Marco Integral de Desarrollo (MID), de manera que vincule sistemáticamente los diagnósticos y las intervenciones públicas con los resultados de los esfuerzos encaminados a reducir la pobreza. Al centrarse en estos resultados y en el nexo entre políticas y resultados, el marco respalda también el documento tripartito de estrategia de reducción de la pobreza propuesto (gobierno/Banco/FMI) y sienta las bases para asegurar que la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) se integre en las actividades de reducción de la pobreza².

4. Los siguientes son los principales elementos del marco mejorado:

- **La comprensión cabal de la pobreza y sus factores determinantes.** Comprender quiénes son los pobres, dónde se encuentran y qué les impide salir de la pobreza es fundamental para la eficacia de toda estrategia.
- **La elección de las intervenciones públicas con mayor repercusión en la pobreza.** Comprender plenamente la pobreza permite establecer grados de prioridad entre las posibles intervenciones públicas en función del impacto previsto sobre la pobreza. Por lo general, los programas del sector social son importantes a este efecto, pero las medidas para fomentar el crecimiento y la capacidad en otros sectores que aumentan los ingresos de los pobres –como el desarrollo rural, la infraestructura local, el desarrollo del sector privado por su potencial de creación de empleo, las medidas para reducir la inseguridad– serán normalmente de igual importancia en un programa de acción eficaz que aborde la pobreza en todas sus facetas.

¹ Entre los objetivos para el año 2015 se cuentan los siguientes: reducir a la mitad la proporción de la población que vive en la pobreza extrema; reducir en dos tercios la tasa de mortalidad infantil y de niños menores de cinco años, y en tres cuartos la tasa de mortalidad derivada de la maternidad, y brindar educación primaria a toda la población.

² Véase FMI/AIF (1999) Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados: Fortalecimiento de los vínculos entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza.

- **Indicadores de resultados que se determinen y controlen mediante procesos participatorios.** La determinación de metas de reducción de la pobreza es fundamental para la elaboración de programas y constituye un mecanismo crucial para la evaluación periódica del diseño y la ejecución de los programas. Los objetivos de desarrollo internacional representan un valioso punto de partida para establecer las metas de cada país. A fin de garantizar que éstas sean las más apropiadas y que el seguimiento periódico de los indicadores de resultados se traduzca en hechos es necesaria la participación de todos.

5. Este documento es parte de un esfuerzo más amplio por mejorar los efectos de la labor del Banco en relación con la reducción de la pobreza y así promover el desarrollo económico sostenible y velar por que sus beneficios lleguen a los pobres. Se ha concebido según los criterios y conceptos consagrados en el Marco Integral de Desarrollo (MID). Otros elementos esenciales de ese esfuerzo son la preparación del Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001 acerca del tema de la pobreza; la labor encaminada a formular los principios de las prácticas recomendadas en materia de política social, incluso en situaciones de crisis³; y las propuestas en estudio para afianzar los vínculos entre la Iniciativa para los PPME, la pobreza y el desarrollo social, incluida la aprobación del documento de estrategia de reducción de la pobreza. Esta tarea se lleva a cabo en el marco de la evolución constante del paradigma del desarrollo durante el último decenio, que, entre otras cosas, ha llevado a atribuir más importancia a la transparencia, la participación y la buena gestión pública en la formulación de políticas de un país, así como a los resultados de los esfuerzos en pro de la reducción de la pobreza. Estas actividades también constituyen el telón de fondo para el constante empeño por perfeccionar las políticas y los instrumentos que el Banco puede emplear para ayudar a los países a hacer frente al desafío de reducir la pobreza.

6. Motiva este empeño la conciencia creciente de que, a pesar de los importantes progresos registrados en algunos ámbitos, el problema de la pobreza sigue siendo desalentador y exige ideas urgentes e innovadoras para que nuestros esfuerzos colectivos surtan mayor efecto. Asimismo será necesario avanzar con más rapidez para alcanzar las metas de desarrollo internacional para el año 2015, no sólo en forma global sino también en cada país en particular. Como participante en esa empresa, el Banco está decidido a mejorar la eficacia de su apoyo a los países consagrados al objetivo de reducir la pobreza.

³ Véanse "Principios de las prácticas recomendadas en materia de política social" y "Medidas para hacer frente a las consecuencias sociales de las crisis: prácticas recomendadas en materia de política social", analizados por los Directores Ejecutivos en abril y septiembre de 1999, respectivamente.

II. Antecedentes y objetivos

7. La pobreza abarca múltiples aspectos, desde los bajos niveles de ingreso y consumo, hasta la salud precaria y la falta de instrucción, y otras facetas "no materiales" del bienestar, como las diferencias de trato por razón de género, la inseguridad, la impotencia y la exclusión social. En Asia oriental, antes de la crisis, el crecimiento general había logrado hacer mella en la pobreza. Sin embargo, fuera de esta región, los hechos demuestran que la reducción de la pobreza deja mucho que desear, pues el número de pobres ha ido en aumento en numerosas partes del mundo. Los resultados de los países de ingreso bajo de África al sur del Sahara han sido especialmente

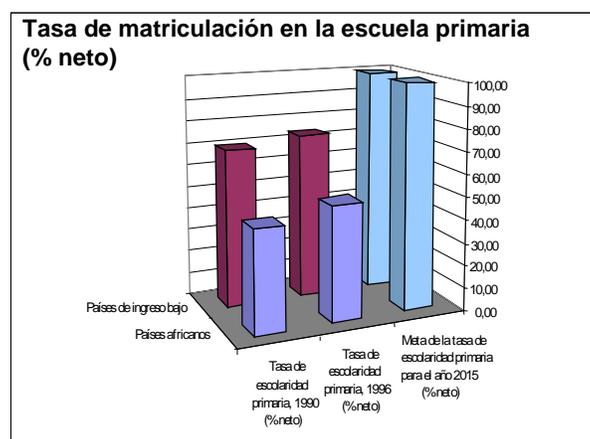
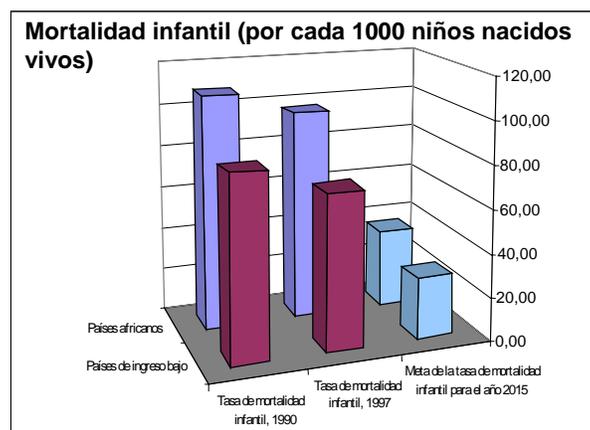
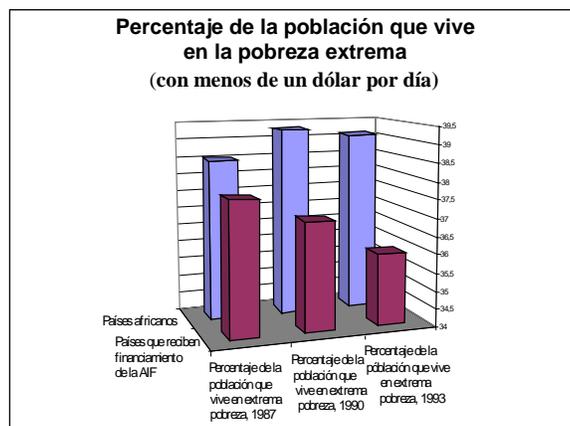
desalentadores; en ellos la cantidad de pobres, en números absolutos, continúa en ascenso y los indicadores sociales continúan por debajo de los de otros países de ingreso bajo (Gráficos 1 a 3).

8. Por ello, desde 1990 los indicadores de pobreza han mejorado con demasiada lentitud como para alcanzar la meta de reducir a la mitad la proporción de la población que vive en la pobreza extrema, una de las metas de desarrollo internacional para el año 2015. Considerando pobres a quienes viven con menos de un dólar por día (a precios de 1985, ajustados para tener en cuenta la paridad de poder adquisitivo), se prevé que el número de pobres pasará de 1.200 millones en 1987 a 1.500 millones para el año 2000.

9. Si bien en general los indicadores de salud y educación de los países de ingreso bajo han seguido progresando, en los países más azotados por el SIDA se perdió el terreno que se había ganado en la esperanza de vida desde la segunda guerra mundial. Además, ya no se registran avances hacia la educación primaria universal; es más, en el último decenio la tendencia se invirtió en muchos países africanos, tanto en relación a las tasas de matrícula como a la calidad de la enseñanza⁴.

10. Las causas del estancamiento y, en algunos casos, del agravamiento de la pobreza varían de un país a otro. Una de las más importantes es el número creciente de conflictos armados. Quinientos millones de personas viven inmersas en guerras civiles y disturbios. Otro fenómeno más reciente

Gráficos 1-3: Indicadores de pobreza – AIF y países de África



⁴ Oxfam (1999) Education Now: Breaking the Cycle of Poverty.

son las crisis financieras internacionales, que han constituido un duro revés para la lucha contra la pobreza en Asia oriental y han tenido un efecto derivado en los ingresos de otros países de ingreso bajo, debido al descenso de los precios de los productos básicos y la desaceleración del comercio internacional.

11. En líneas más generales, la lentitud del desarrollo económico sigue siendo una de las principales causas de la pobreza en muchos países de ingreso bajo. En países de ingente pobreza (como Bangladesh y la India, así como gran parte de África), para aliviarla es esencial lograr un crecimiento en todos los sectores. El éxito alcanzado por China en la reducción de la pobreza en los años noventa confirma que los niveles de crecimiento elevados pueden fomentar el desarrollo y aliviar la pobreza. Sin embargo, la información disponible demuestra que el crecimiento no basta. En varios países africanos, aun cuando las tasas de aumento del PIB han superado el crecimiento demográfico, no se han producido mejoras proporcionales en el alivio de la pobreza. En estos países la pobreza persiste, en parte porque los beneficios del crecimiento no se distribuyen de manera equitativa y en parte porque la mala gestión pública disminuye el efecto que el crecimiento podría producir en la pobreza. Análogamente, en Europa y Asia central los análisis recientes han demostrado que la reducción de la pobreza será sumamente beneficiosa para el crecimiento, pero sólo si la distribución del ingreso y la calidad del gobierno mejoran. De los trabajos para el próximo Informe sobre el desarrollo mundial surge un tema importante: no es posible separar el crecimiento del patrón global del progreso social y la distribución; habrá mayores oportunidades económicas para los pobres únicamente si mejoran dos aspectos complementarios: su seguridad y su participación en la sociedad.

12. El Banco ha respondido al desafío de reducir la pobreza otorgando mayor importancia a este tema en las estrategias de asistencia a los países y emprendiendo programas de operaciones crediticias centrados en el desarrollo del capital humano. En estas circunstancias, se realizó la importante tarea de mejorar la base de conocimientos sobre la naturaleza y el alcance de la pobreza en los países miembros; así pues, se llevaron a cabo evaluaciones de la pobreza en la mayoría de los países prestatarios activos. Las operaciones de ajuste también prestan cada vez más atención al tema y a los sectores sociales; por ejemplo, al tratar de garantizar asignaciones presupuestarias adecuadas. En el último decenio, la proporción del financiamiento del Banco destinado al desarrollo del capital humano ha ido en aumento. La AIF es actualmente el mayor prestamista externo para este fin en los países de ingreso bajo, y los desembolsos han pasado de US\$500 millones por año hace un decenio a alrededor de US\$2.000 millones al año en los ejercicios de 1998-99.

13. A pesar de estos logros notables, se puede hacer mucho más para reforzar la incidencia de la labor del Banco en la reducción de la pobreza. Como lo reflejan los documentos del sector, el tema de la pobreza tiene una participación creciente en las estrategias de asistencia a los países. Entre otras cosas, es necesario reforzar los vínculos entre los programas del Banco y la reducción de la pobreza de manera más sistemática, para orientar la selectividad de las intervenciones. También es preciso integrar en los diseños futuros evaluaciones más sistemáticas del impacto que los programas y proyectos tienen en los países, incluyendo el intercambio de información⁵. Asimismo,

⁵ Véase Subbarao y colaboradores (1999) y DEO (de próxima aparición) sobre la eficacia del Banco en la implementación de la estrategia para combatir la pobreza presentada en el *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*.

se procura dejar atrás la primera generación de evaluaciones de la pobreza aplicando en mayor medida las técnicas cualitativas y participatorias y vinculándolas con más eficacia a los análisis de políticas y la formulación de estrategias para los países.

III. Marco reforzado para la reducción de la pobreza

14. La mayoría de los países en desarrollo ya trata de establecer un orden de prioridades en el gasto público y las medidas políticas conforme a las repercusiones en el desarrollo y el alivio de la pobreza. Muchos han diseñado también planes de reducción de la pobreza; si bien estos suelen ser generales y expositivos, también hay numerosos ejemplos de prácticas acertadas. Por ejemplo, Uganda y Mozambique procuran aplicar una estrategia integral en este sentido por medio de los Planes nacionales de lucha contra la pobreza y la integración de este tema en el presupuesto y el gasto a mediano plazo. Bolivia ha avanzado mucho en su intento por establecer metas relacionadas con los resultados de la lucha contra la pobreza mediante un proceso de consultas y por vincular esas metas a las medidas oficiales y a un procedimiento sistemático de seguimiento y evaluación. La experiencia recogida en estos casos se puede aprovechar en los países donde se implemente la estrategia propuesta a continuación, que se vale también de exámenes externos del efecto de la reducción de la pobreza en la asistencia para el desarrollo⁶.

15. El marco se basa en los tres elementos clave establecidos en el prefacio: primero, la comprensión cabal de la pobreza y sus factores determinantes; segundo, la elección de las intervenciones públicas con mayor repercusión en la pobreza, y tercero, indicadores de resultados que se determinen y controlen mediante procesos participatorios. Estos elementos constituyen el punto de partida para estudiar de manera sistemática las concesiones mutuas entre los diferentes tipos de medidas y el uso de los limitados recursos públicos (capacidad fiscal e institucional). Esta estrategia es holística y a largo plazo, características fundamentales también del Marco Integral de Desarrollo⁷. En algunos países, aplicar el marco para la reducción de la pobreza supondrá simplemente intensificar las actividades en curso; en otros, implicará reemplazar planes que son parciales, pues se concentran en proyectos o sectores específicos (generalmente, la educación y la salud) sin inscribirse en una estrategia global para el país que permita fundar las medidas públicas propuestas en una base sólida. Obviamente, acometer esta empresa será más difícil en aquellos países (principalmente, de ingreso bajo) que están más lejos de alcanzar las metas de desarrollo internacional para el año 2015.

3.1 Comprensión cabal de la pobreza y sus factores determinantes

16. Entender la pobreza y sus factores determinantes en cada país es esencial para decidir las medidas públicas que es apropiado adoptar en cada caso. Antes de emprender la formulación de políticas habría que comprender cabalmente quiénes son los pobres, dónde viven y cuáles son sus medios de vida. Ello permitirá analizar los factores determinantes de la pobreza tales como, entre otros, los sectores sociales. Cada país podría aprovechar la información importante para su caso

⁶ Véanse, por ejemplo, Oxfam y UNICEF (1999) y los documentos publicados recientemente con el auspicio del Programa especial de asistencia para África (Greeley y Devereaux, 1999), y las reseñas de los programas bilaterales, como Shepherd, A. (1999) *Lessons from the evaluation of a bi-lateral aid program: Evaluation of DFID support to Poverty Reduction*.

⁷ Véanse Wolfensohn (1999) Marco Integral de Desarrollo; Stiglitz (1999) Prebisch Lecture.

particular. En los países que cuentan con más datos y mayor capacidad institucional, así como con estudios anteriores (Uganda, Ghana y Côte d'Ivoire) este análisis podría profundizarse más que en otros, en los que será más elemental y girará en torno a la incidencia y el perfil de la pobreza.

17. La importancia de entender el perfil y los factores determinantes de la pobreza *en cada país* se ve subrayada por la enorme variación en los indicadores de pobreza en países con niveles similares de PIB (en función de la paridad de poder adquisitivo). Por ejemplo, la proporción de niños de peso inferior al normal oscila entre el 15% y más del 45% en países cuyo PNB per cápita, ajustado para tener en cuenta la paridad de poder adquisitivo, es de \$2.000⁸.

18. En muchos países se conocen bien las características y los factores determinantes de la pobreza, pero los vínculos entre las distintas intervenciones públicas y sus repercusiones en la pobreza y la desigualdad no están articulados claramente. Una característica importante de este marco práctico es que permite definir explícitamente las presunciones existentes e indicar qué factores son más pertinentes en cada país. El análisis del país y la determinación de las prioridades son primordiales.

19. Parte de la dificultad consiste en pasar de los análisis e intervenciones sectoriales a un marco global centrado en los resultados de los esfuerzos por reducir la pobreza; se agrava aún más por la división de los ministerios del sector en compartimientos estancos, muchas veces reforzada por el sesgo sectorial de los organismos de desarrollo, incluido el Banco Mundial. Sin embargo, se han tomado medidas alentadoras, encaminadas a adoptar estrategias más amplias.

3.2 Elección de las intervenciones públicas con mayor incidencia en la pobreza

20. En vista de las limitaciones presupuestarias que enfrenta todo gobierno y, en particular, los escasos recursos de que disponen los países de ingreso bajo, es necesario establecer un orden de prioridades entre las distintas intervenciones y elegir aquellas que produzcan mayor efecto en la pobreza. A fin de determinar las medidas oficiales apropiadas es crucial comprender los mecanismos causantes de la pobreza. Debido a la multiplicidad de causas, se pueden tomar en cuenta diversas medidas para mejorar un resultado determinado, las cuales podrán incidir en una sola causa o en varias, tendrán costos diferentes y probablemente producirán efectos distintos sobre otros resultados.

21. En el Cuadro 1 se presenta, mediante un esquema simplificado, una forma posible de articular las relaciones entre las consecuencias de la pobreza, por un lado, y los instrumentos de las intervenciones públicas, por el otro. Es importante destacar la multiplicidad de causas y la necesidad de una visión integrada de las distintas esferas de acción pública y resultados. Por ejemplo, la buena gestión pública es de importancia vital para el pleno ejercicio de los derechos, pero es igualmente crucial para mejorar las capacidades individuales y la seguridad y reparar las consecuencias de la pobreza. Las principales facetas de esas consecuencias son temas del próximo Informe sobre el desarrollo mundial, si bien aquí, a fin de subrayar los efectos prácticos directos de la estrategia, se distingue entre oportunidades y capacidades individuales, para establecer correspondencia con las intervenciones públicas: las encaminadas a reducir las barreras que

⁸ Wagstaff, A. (1999) *Inequalities in child mortality in the developing world: How large are they? How can they be reduced?* Banco Mundial, HNP mimeo.

impiden el acceso al mercado y las destinadas a mejorar la prestación de servicios. Una recomendación que se aplica a todos los países y refuerza todos estos ámbitos de acción está estrechamente vinculada con la buena administración y la necesidad de crear y mantener instituciones responsables, flexibles y sensibles a las necesidades de los pobres.

22. *Reducción de la pobreza aumentando las oportunidades que el mercado ofrece a los pobres.*

El crecimiento de todos los sectores de la sociedad es decisivo para reducir la pobreza; entre las políticas necesarias para hacer posible ese crecimiento por lo general se encuentran las medidas tendientes a la estabilidad macroeconómica, las políticas fiscales y cambiarias adecuadas y el desarrollo del sector financiero. En esta esfera, también es necesario que el Estado intervenga para eliminar las barreras que limitan las oportunidades del mercado para los pobres. Ello requerirá saber cuáles son los obstáculos que más los afectan y dónde trabajan (por ejemplo, qué tipos de plantas cultivan). Esto último es importante para evaluar los efectos de la modificación de políticas y la evolución económica; por ejemplo, mientras a mediados de los años ochenta los países productores de café se beneficiaron de las variaciones de precios, la incidencia en la pobreza no fue pareja. En el Ecuador, sólo el 2% de los pobres de la Sierra, la región con mayor concentración de pobreza, cultiva café; en Uganda, en cambio, el aumento de los precios tuvo una profunda repercusión en los hogares ugandeses dedicados a los cultivos comerciales y a ello, a su vez, se debe el 50% del descenso en la tasa de pobreza del país registrada entre 1992 y 1997.

23. Además del crecimiento sostenido, es probable que en muchos países de ingreso bajo se necesiten medidas diseñadas específicamente para mejorar el acceso de los grupos pobres a las oportunidades económicas. Ello revestirá especial importancia en los países con grandes desigualdades en los niveles de ingreso. Entre los ámbitos en los que las intervenciones se justifican se hallan las políticas de precios, la infraestructura rural, la distribución de la tierra, el papel de la educación y el microfinanciamiento.

24. *Cómo mejorar las capacidades individuales y la prestación de los servicios esenciales.* Se conocen bastante bien los factores determinantes de los resultados del estado de salud y la educación, pero no se sabe con la misma certeza en qué condiciones las intervenciones públicas pueden corregir los efectos de la pobreza.

25. Es evidente que las estrategias multisectoriales son fundamentales a tal fin. Por ejemplo, la mortalidad en la niñez se ve afectada por el nivel de ingreso (del país y de las unidades familiares), el acceso al agua potable y al saneamiento, la educación (en especial de la mujer) y algunas categorías de intervenciones sanitarias (por ejemplo, la vacunación). Lo mismo ocurre con la malnutrición infantil. En el Pakistán, por ejemplo, a pesar de que la disponibilidad de calorías es bastante alta y el ingreso per cápita está aumentando, la proporción de niños malnutridos sigue siendo elevada⁹. Ello obedece a la prevalencia de las enfermedades y la diarrea.

⁹ Alderman, H. y M. García (1994) *Food security and health security: explaining the levels of nutritional status in Pakistan*, Economic Development and Cultural Change, 44.

Cuadro 1: Resultados en términos de reducción de la pobreza, factores determinantes e instrumentos de las intervenciones públicas

Resultados	Ejemplos de factores determinantes	Instrumentos de las intervenciones públicas
Oportunidades económicas		
Consumo privado per cápita	i) Ingresos e inversión: estabilidad macroeconómica; inversión privada como porcentaje del PIB; productividad y rendimiento agrícolas; calidad de la gestión de gobierno; composición sectorial y modalidad de crecimiento; acceso a los mecanismos de gestión de los riesgos, incluido el microfinanciamiento; estado de salud y crecimiento demográfico. ii) Distribución de los activos; distribución del ingreso; distribución de los bienes, como la tierra; capital humano: nivel y distribución y calidad de la educación. iii) Factores que impiden el acceso al mercado: infraestructura (por ejemplo, caminos sin pavimentar, densidad del tránsito); impedimentos para acceder a la tierra y al crédito por razón de género; gobierno débil y corrupto, que discrimina a los pobres.	Reducción de las barreras de acceso a las oportunidades Progreso y estabilidad macroeconómicos: políticas monetarias, fiscales y cambiarias. Buen gobierno: imperio de la ley, gestión y desempeño acertados del sector público, políticas previsibles y transparentes, etc. Políticas de fomento de la inversión privada. Microfinanciamiento. Normas que fomenten la competencia. Intervenciones en el mercado laboral. Eliminación de las barreras comerciales contra los sectores que favorecen a los pobres. Desarrollo del sector financiero. Políticas de precios. Desarrollo urbano. Infraestructura rural. Tenencia y distribución de la tierra. Generalización de instrucción de buena calidad. Gasto y focalización en programas de protección social, incluidos los de nutrición.
Incidencia, profundidad y gravedad de la pobreza Desigualdad en general, basada en el género y entre distintos grupos étnicos y regionales		
Capacidades individuales		
Alfabetización	Calidad de la enseñanza; tasas de pobreza de las unidades familiares; educación de los padres; gasto público en educación primaria; gasto privado en educación; desarrollo del niño en la primera infancia; programas para grupos excluidos; medidas para facilitar la matriculación escolar de las niñas.	Buena gestión y responsabilidad de los proveedores de servicios Gasto y políticas relativas a la educación primaria Vigilancia de la calidad en las escuelas Subvenciones focalizadas para desalentar el trabajo infantil Medidas para reducir la discriminación por razón de género Actividades de extensión Vacunación
Tasa de mortalidad infantil	Educación de la madre; acceso al agua potable y al saneamiento; lactancia materna; acceso a los servicios de atención de la salud, incluida la vacunación; tasas de pobreza de las unidades familiares; porcentaje de partos con atención obstétrica. Índice de infección por el VIH.	Programas contra el SIDA Estrategias de comunicación Facilitar las condiciones para que todas las viviendas tengan baño y agua potable Contaminación atmosférica en zonas rurales y urbanas Gasto y políticas relativas a la atención curativa de la salud de los pobres Cobertura de la atención prenatal y posnatal
Mortalidad de niños menores de cinco años		
Tasa de mortalidad derivada de la maternidad		
Peso inferior al normal de niños menores de cinco años	Tasas de pobreza de las unidades familiares; información de la madre sobre nutrición; distribución de recursos dentro de la unidad familiar.	Programas de nutrición (alimentación y educación de las madres)
Ejercicio de los derechos		
Participación en la adopción de decisiones	Capacidad para influir en la distribución de los recursos públicos y la prestación de servicios, y para supervisarlos. Cohesión social y desigualdad.	Mayor participación Buen gobierno: transparencia, responsabilidad. Procesos participatorios Descentralización efectiva Mejor administración del presupuesto Información y diálogo público Medidas contra la corrupción Medidas contra la discriminación por razón de género Sistema judicial justo
Seguridad		
Seguridad frente a las crisis económicas y la violencia personal	Crisis económicas externas y desastres climáticos; malas cosechas; inestabilidad macroeconómica. Crisis en los hogares provocadas, por ejemplo, por accidentes, discapacidad y enfermedades debilitantes.	Menor vulnerabilidad Acceso a mecanismos de gestión de los riesgos, como microcréditos y programas de protección social (por ejemplo, obras públicas) Acceso a la atención curativa de emergencia Medidas para reducir la violencia (por ejemplo, control de la comunidad) Medidas para reducir los riesgos de desastre ecológico (por ejemplo, diseñar mejor la infraestructura)

26. En este sentido, son cruciales los servicios que presta la comunidad, como la atención primaria de la salud, el abastecimiento de agua de la aldea y los sistemas públicos de drenaje. Pero no basta con que existan; es importante su calidad y, por ende, también lo son el financiamiento y el diseño institucional de los mecanismos de prestación de esos servicios.

27. **Pleno ejercicio de los derechos y participación.** El pleno ejercicio de los derechos es fundamental y constituye un medio para paliar las consecuencias de la pobreza en términos más generales, mediante el seguimiento y un mejor análisis de las prioridades y las causas. Entre las medidas oficiales para mejorar la gestión pública se cuentan el saneamiento de la administración presupuestaria por medio de auditorías y de la obligación de rendir cuentas a mayor número de sectores. Un ejemplo reciente se observa en Bolivia, cuyos Comités de Vigilancia son organismos elegidos, que tienen derecho a solicitar información y presentar recursos sobre el uso de los fondos locales.

28. La calidad de la gestión pública y el funcionamiento global de la sociedad pueden incidir tanto en el crecimiento como en la pobreza. La contribución del Banco a varios países se ha fundado en este criterio; en Guinea, por ejemplo, se ha apoyado la prestación de servicios rurales fijando indicadores de resultados, que se basan en parámetros de satisfacción de los usuarios, y en Uganda se ha establecido un seguimiento de los gastos para mejorar la responsabilidad y la transparencia. Los datos recientes de una gran muestra de países señalan una estrecha relación de causalidad entre el saneamiento de la gestión pública y el desarrollo; en particular, aumenta el ingreso per cápita, desciende la mortalidad infantil y mejora la tasa de alfabetización de los adultos¹⁰. Entre los aspectos de la gestión de gobierno que más inciden en ello se cuentan la participación y la rendición de cuentas (incluida la naturaleza de los procesos políticos y las libertades civiles); la inestabilidad política y la violencia y la impresión de corrupción.

29. Las medidas para mejorar el ejercicio de los derechos de la población incluyen programas destinados a promover la educación de las niñas y combatir la discriminación. También es aconsejable trabajar directamente con los pobres y sus organizaciones; apoyar las reformas públicas encaminadas a fortalecer los vínculos con dichas organizaciones y hacerlas más sensibles, y, por último, adoptar medidas para atacar los procesos que provocan exclusión, vinculadas al ámbito de la seguridad que se aborda a continuación.

30. **Seguridad y formas de paliar la vulnerabilidad.** La falta de seguridad se manifiesta en la variabilidad de los niveles de ingreso. Deriva de factores que abarcan desde cuestiones mundiales y macroeconómicas, como los desastres naturales y el clima, hasta los riesgos idiosincrásicos, en especial la salud precaria o una muerte en la familia. Ante estos riesgos, los pobres reaccionan con una serie de ingeniosos mecanismos, relacionados con el mercado o ajenos a él, que, sin embargo, no son suficientes; esos riesgos los inducen a tomar decisiones y desencadenan consecuencias que perjudican sus posibilidades de desarrollo¹¹.

31. Las intervenciones públicas pueden limitar el peligro de deterioro de la situación de la población pobre. El objetivo es reducir la vulnerabilidad ante las crisis nacionales, comunitarias e individuales, en especial aquellas que tienen efectos irreversibles para los pobres. Los bienes, como

¹⁰ Kaufman, D., A. Kraay y P. Zoido-Lobaton (1999) Governance Matters. Banco Mundial, Mayo.

¹¹ Véase la sinopsis del Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty>

la tierra, el ganado o los ahorros, son fundamentales en la estrategia de gestión de los riesgos de los pobres. Ayudarlos a acumular estos bienes es clave para brindarles seguridad. También en este caso es necesario un análisis del país a fin de determinar cuáles son las intervenciones públicas apropiadas.

3.3 Selección y seguimiento de los indicadores de resultados

32. *La función de los indicadores de resultados.* Las metas para cada país, los resultados e indicadores aproximados, forman parte de este marco. Las metas deberían dar indicios *cruciales* y *directos* sobre el progreso alcanzado por el país en la reducción de la pobreza. Los indicadores de resultados son importantes por la información que pueden suministrar acerca del impacto real de las políticas y los programas destinados a reducir la pobreza. La sociedad civil debe desempeñar un papel decisivo en los procedimientos de selección y control de los indicadores.

33. La elección de indicadores para vigilar la marcha de la lucha contra la pobreza dependerá de la interpretación de los procesos de reducción de la pobreza en curso en un país, con la ayuda de la experiencia nacional e internacional. Las metas de desarrollo internacional constituyen un punto de partida apropiado y presentan un valioso contexto global a largo plazo¹². A fin de efectuar el análisis de un país, fijar sus metas y controlarlas, siempre se recomienda establecer una línea nacional de pobreza (o mejor aún, una escala de ellas y mediciones que registren la profundidad y gravedad de la pobreza). Obviamente, la importancia y la pertinencia de los indicadores de salud y educación variarán de un país a otro. Por ejemplo, algunos países de ingreso bajo han logrado aumentar la matrícula primaria, pero no consiguieron buenos resultados en cuanto a la calidad del aprendizaje (como Nicaragua). Por último, para otros aspectos del bienestar, en especial la inseguridad y la impotencia, no hay mediciones internacionales. Sin embargo, será preciso tratar de idear formas de medir esos aspectos en el país que se estudia –utilizando, por ejemplo, los resultados de los procesos participatorios y la vigilancia cualitativa– cuando se consideren importantes (se prevé que en muchos casos).

34. La determinación de los objetivos de reducción de la pobreza también debe estar explícitamente vinculada a las limitaciones de recursos. Sin embargo, las metas fiscales no son inmutables y los propios objetivos de reducción de la pobreza deben tomarse en cuenta para establecer un marco de política macroeconómica. En términos generales, debería haber un proceso iterativo que asegurara la coherencia entre las metas fiscales globales, la composición del gasto y los objetivos relacionados con la pobreza; un proceso en el que participara el gobierno, el FMI y el Banco, así como otros agentes. En Uganda, las autoridades públicas fijaron las metas en función del presupuesto, para garantizar que hubiera fondos suficientes.

35. Donde fuera apropiado y viable, los datos deberían indicar, además de los promedios correspondientes a toda la población, *la distribución* entre los diferentes grupos socioeconómicos dentro de cada país. Se han extraído dos conclusiones principales acerca de las desigualdades en la situación sanitaria: i) los países con promedios similares pueden presentar diferentes grados de desigualdad en el estado de salud (de modo que la situación de los pobres es peor en un país que en otro, aun cuando la del ciudadano tipo sea igual); y ii) en los países donde se observan mejoras en los indicadores de salud a lo largo del tiempo se pueden ahondar las desigualdades (hasta tal punto

¹² Por lo general, las metas de desarrollo internacional se fijan para el año 2015.

que, en algunos casos, puede deteriorarse el estado de salud de quienes se encuentran en el extremo inferior de la distribución)¹³. Ello confirma la importancia de trabajar con datos desglosados en la esfera de la salud.

36. Tan importante como la elección del indicador es la manera en que ha de utilizarse. No proponemos condicionar ciegamente el financiamiento externo o interno a la obtención de determinados resultados o a indicadores aproximados de resultados. Es posible que una sociedad que implementa programas orientados a reducir la pobreza no logre mejorar las condiciones de vida de los pobres en la medida prevista. Ello puede obedecer a un sinnúmero de razones, como las condiciones externas, la interpretación errónea de las relaciones de causalidad al decidir las intervenciones públicas o la renuencia de los agentes correspondientes a llevar esas intervenciones a la práctica (en casos extremos de corrupción). Por ejemplo, los datos reunidos recientemente en Honduras y Nicaragua parecen indicar que el estado de nutrición no ha mejorado, e incluso se ha deteriorado, a pesar de un crecimiento económico satisfactorio, la mejora en la tasa de mortalidad y los programas de nutrición; se están llevando a cabo investigaciones para explicar los motivos.

37. *Determinación y seguimiento de objetivos con participación de los interesados.* Es de vital importancia que amplios sectores del país asuman como propios los procesos de análisis y determinación de objetivos, entre otros motivos porque se ha llegado a la conclusión de que la identificación del prestatario con un programa es uno de los principales factores determinantes de la eficacia del financiamiento externo¹⁴. Si se trabaja con las autoridades para ampliar la participación, también aumenta la probabilidad de que los indicadores y objetivos escogidos reflejen las opiniones de aquellos afectados directamente por la pobreza y que se aproveche la experiencia adquirida por las ONG y otras entidades que prestan servicios.

38. En muchos países de ingreso bajo ya se observan diversos grados de participación en este campo. Recientemente Bolivia llevó a cabo consultas amplias. Otro caso es el de Guinea, donde se concibió una visión estratégica nacional, por medio de consultas con ciudadanos de todo el país que debatieron preguntas clave: ¿Dónde nos encontramos ahora? ¿Hacia dónde queremos ir? ¿Cómo llegamos a allí? ¿Cómo sabemos si marchamos en esa dirección? En Benin hubo un taller nacional y varios ministerios están trabajando para establecer indicadores relacionados con metas sectoriales, vinculados a objetivos en materia de pobreza.

39. No obstante, por sí sola, la intervención de la comunidad no garantiza el éxito de las políticas favorables a los pobres. Habrá que estudiar detenidamente los programas participatorios para velar por que los prejuicios y estigmas que a veces se observan en la actuación del gobierno central no se trasladen al nivel local. El Banco ha patrocinado miles de consultas en las comunidades rurales de África, por ejemplo. Cuando se pidió a los interesados que enumeraran sus preocupaciones más urgentes –incluso en medio de epidemias galopantes– nunca mencionaron el SIDA. Abordaron la cuestión y dieron respuestas sólo cuando se les instó a hacerlo. Temían que traer el tema a colación, sin que mediaran preguntas directas, los señalara como VIH positivos. Cada vez se toma más conciencia de esta posible limitación de las estrategias participatorias y se procura tenerla en cuenta en el momento de diseñar dichas estrategias.

¹³ Wagstaff, A. (1999) op. cit.

¹⁴ Collier y Dollar (1998) *Aid Effectiveness: What Works, What Doesn't and Why*. Banco Mundial.

40. La participación de las ONG en el seguimiento puede adoptar varias formas. En muchos casos las ONG locales pueden constatar la fiabilidad de la información reunida y realizar una verificación independiente de los resultados obtenidos. No obstante, es de importancia capital que las ONG representen auténticamente a las comunidades pobres; por ello, muchas veces es preferible la participación de estructuras más directas de la comunidad (tal es el caso de Bolivia, donde la función de las organizaciones comunitarias se está consolidando y se les está otorgando reconocimiento jurídico). Las ONG internacionales podrían prestar su apoyo a este tipo de tarea, que no es muy diferente de los estudios básicos de la situación social y la información complementaria preparados a menudo para los proyectos. En algunos casos, las ONG pueden resultar muy valiosas para cumplir una misión más importante, como sucedió recientemente en Indonesia.

IV. Consecuencias para las operaciones del Banco

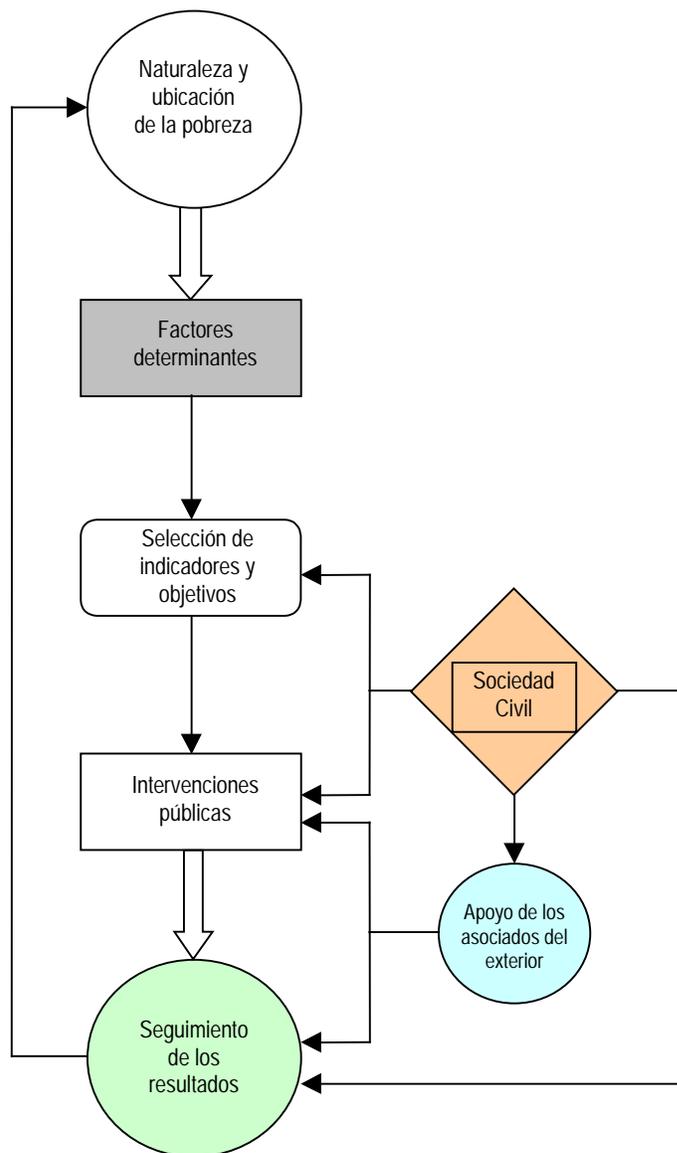
41. A la vez que consolida los progresos registrados hasta el momento (en especial, desde el *Informe sobre el desarrollo mundial de 1990*), el marco constituye para la AIF y, en líneas más generales, para el Banco, una base para la selección de programas de operaciones crediticias y no crediticias que reflejen sistemáticamente el objetivo de la reducción de la pobreza. Se ha hecho mucho por asignar a la reducción de la pobreza un papel fundamental en las actividades del Banco, pero es preciso hacer aún más para que toda su labor se centre en el efecto que esas actividades producen en la pobreza.

42. El aspecto fundamental de esta estrategia es iterativo (véase el Gráfico 4). Por empezar, se debe conocer la índole y la ubicación de la pobreza en cada país; luego se realiza un análisis de los factores determinantes de la pobreza y las limitaciones que inciden en ella, y se eligen los principales indicadores de resultados. Sobre esta base se pueden evaluar las distintas intervenciones públicas en función de su impacto en la reducción de la pobreza. La estrategia es dinámica en el sentido de que los resultados del seguimiento se incorporan al análisis de los factores determinantes y al establecimiento del grado de prioridad y el diseño de las intervenciones públicas.

43. El seguimiento y el análisis de las consecuencias de la pobreza y los indicadores aproximados en el transcurso del tiempo permiten a los gobiernos y los colaboradores del exterior (entre ellos las ONG y las instituciones financieras internacionales) llevar cuenta del progreso alcanzado y establecer comparaciones con otros países. El seguimiento de algunos indicadores de resultados ya está presente en la estrategia de asistencia a algunos países, por ejemplo; de las 24 que se formularon en el ejercicio de 1999, nueve incluyeron indicadores verificables de los resultados de la lucha contra la pobreza.

44. Las modificaciones que los actuales programas del Banco van a necesitar para adecuarse a esta estrategia varían de un país a otro. Algunos países ya están en una etapa avanzada de implementación de planes basados en los resultados, en cuyo caso quizás baste con aplicarlos en el programa para el país o adoptar el criterio para las relaciones entre intervenciones públicas, causas y

Gráfico 4. Atención especial a los resultados para intensificar la reducción de la pobreza



resultados. Uganda y Bolivia son buenos ejemplos, y ya se ha emprendido un esfuerzo concertado en la región de Asia meridional.

45. En algunos casos, el Banco puede contar con una fuerte identificación del gobierno con un programa de acción en curso basado en objetivos relacionados con la pobreza. En Etiopía, por ejemplo, la estrategia del gobierno ya otorga prioridad al desarrollo de la economía rural y encauza las inversiones en salud, educación e infraestructura vial hacia las zonas rurales insuficientemente atendidas; el Banco y otros asociados se han comprometido a apoyar este programa. En estos casos, el marco puede ser de utilidad para el seguimiento y la evaluación de los resultados.

46. En otros países puede ser necesario que el Banco examine de manera más general sus actividades y prioridades en materia crediticia, y aproveche el marco para reformular el diseño global de sus programas. Para que ello resulte eficaz, el Banco debe respaldar las estrategias de reducción de la pobreza adoptadas por los propios países, de consuno con otros donantes, incluido el FMI. El documento tripartito de estrategia de reducción de la pobreza (gobierno/Banco/FMI) constituirá un medio importante para la implementación del marco.

47. En esta sección se subrayan las consecuencias prácticas del marco para las principales actividades del Banco, a saber, la ayuda a los países en la formulación de estrategias de reducción de la pobreza; la información y el diagnóstico; el diseño de estrategias de asistencia a los países, y la implementación de la estrategia y el programa de financiamiento conexo.

4.1. Cómo ayudar a los países a diseñar estrategias de reducción de la pobreza

48. La implementación de este marco requiere una notable capacidad para i) analizar la pobreza; ii) elegir indicadores susceptibles de seguimiento; iii) diseñar los programas; iv) efectuar el seguimiento de los indicadores, y v) facilitar consultas generalizadas sobre los cuatro temas anteriores, con una amplia participación. Los países tienen distintos niveles de capacidad institucional para abordar con eficacia estas cuestiones y en muchos de los países más pobres es muy deficiente. De ahí que fortalecer en ellos la capacidad en cada uno de esos campos será fundamental para diseñar estrategias eficaces de reducción de la pobreza.

49. La asistencia del exterior en estos frentes podría ser de gran utilidad en ese sentido, y el Banco podría cumplir una importante función prestando apoyo técnico y asesoramiento a los países en el diseño de estrategias de reducción de la pobreza. El Marco Integral de Desarrollo también podría ser valioso a este efecto en los países piloto. Para ello, los asociados del exterior deberían sacar partido de los procesos locales a fin de asegurarse de que el país adopte esas estrategias como propias. Sin embargo, a veces es preciso hallar un término medio entre la asistencia externa encaminada a acelerar el proceso y la identificación del país con la estrategia.

50. Donde no se dispone de buena información sobre la naturaleza y los factores determinantes de la pobreza, y sobre las repercusiones de las intervenciones públicas en distintos sectores, o donde no existen mecanismos institucionalizados de recopilación y análisis de datos, indudablemente desarrollar la capacidad pertinente es importante. El Banco Mundial y otros asociados del exterior han prestado considerable asistencia en esta esfera hasta la fecha. Hay diversas actividades en marcha, entre ellas encuestas sobre la medición del nivel de vida, encuestas de prioridades, estudios

integrados y el proyecto de Mejoramiento de las Encuestas de Condiciones de Vida (MECOVI) en América Latina y el Caribe, emprendido en forma conjunta con el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

51. La deficiente capacidad de un país para realizar encuestas de hogares y analizar la información incide en el plazo para establecer relaciones de causalidad, seleccionar los indicadores y efectuar el seguimiento. (Por ejemplo, en Mozambique llevó dos años obtener los resultados de la encuesta nacional de hogares; demoras como estas no son excepcionales). También en estos casos la asistencia técnica externa puede ser valiosa, si bien habrá que tener cuidado de que no disminuya la identificación local con las actividades emprendidas. Como parte del marco, el Banco podría prestar su ayuda para la elaboración de técnicas más simples para las encuestas, acordes con la capacidad del país, como las que se pusieron en práctica hace poco tiempo en Ghana.

52. La participación es importante en la formulación de estrategias nacionales de reducción de la pobreza y no debe ceñirse a las consultas con un puñado de NGO; es preciso que intervenga un amplio espectro de interesados, entre ellos hombres y mujeres pobres, y deben documentarse las prioridades y recomendaciones de diferentes grupos, se adopten o no. El Banco ha implementado y facilitado procesos participatorios en numerosas ocasiones, y podría aprovechar su experiencia para ayudar a realizar consultas en los países que están formulando estrategias de reducción de la pobreza. Varios colaboradores del exterior, entre ellos ONG internacionales, también están en condiciones de prestar este tipo de asistencia.

53. Indudablemente, es necesario que tanto el país en cuestión cuanto los asociados del exterior, como el Banco, dediquen tiempo y recursos a la ejecución de los pasos mencionados, de manera iterativa y participatoria. Los calendarios de las operaciones del Banco tendrán que adecuarse a la necesidad, más importante, de que los países se identifiquen con las estrategias de lucha contra la pobreza concebidas en procesos abiertos y transparentes.

4.2 Información, análisis y diagnóstico

54. Para preparar una versión del Cuadro 1 correspondiente a un país en particular se necesita información acerca de la índole de la pobreza y sus factores determinantes. Hay algunos países y sectores sobre los cuales ya se dispone de numerosos datos. Por ejemplo, en países como Côte d'Ivoire, Ghana y Uganda se han realizado amplios análisis de la naturaleza y las causas de la pobreza, basados en datos reunidos en encuestas a lo largo de los años. Del mismo modo, a nivel sectorial se han analizado profusamente los factores determinantes de la malnutrición, por ejemplo. En otros países y sectores hay lagunas en nuestros conocimientos acerca de las causas de la pobreza; baste mencionar lo poco que sabemos sobre la relación entre el deterioro de los recursos naturales y la pobreza¹⁵.

¹⁵ El proyecto denominado "Políticas y resultados", emprendido recientemente, permitirá, entre otras cosas, crear una base de datos, a la que los jefes de proyecto tendrán acceso por medios electrónicos, que proporcionará: a) datos sobre resultados y determinantes (promedios y distribución); b) síntesis de los indicios del efecto de los determinantes en los resultados y los factores que modifican sus efectos; y c) algunos instrumentos para reflexionar sobre la integración de esos indicios en el diálogo sobre políticas, la formulación de estrategias para el país y la determinación de un orden de prioridades entre distintas intervenciones.

55. Por lo general, un buen punto de partida para reunir información sobre la pobreza son los estudios y las evaluaciones de la pobreza (ya sea llevados a cabo por el Banco, investigadores del país u otros donantes). Si esas evaluaciones están bien hechas, suministrarán información sobre el perfil de la pobreza (incluyendo las disparidades urbano-rurales y regionales y las características en función de la ocupación y la educación) a la vez que permitirán estudiar las tendencias a lo largo del tiempo y establecer la relación con la evolución de las políticas macroeconómicas y sectoriales. Un número cada vez mayor de evaluaciones incorpora también la opinión de los pobres sobre los factores determinantes de la pobreza y las intervenciones públicas necesarias. Sin embargo, en los análisis de la pobreza es preciso dedicar mayor atención a las políticas y centrarse en los lazos entre las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales y las consecuencias de la pobreza.

56. Los análisis básicos de la pobreza deben ser más accesibles y guardar mayor relación con la formulación de estrategias. Para ello, el medio ideal es la estrategia de asistencia al país, que debería, en cualquier caso, integrar los resultados de este análisis, como se comenta más adelante¹⁶. También es pertinente para otros estudios económicos y sectoriales básicos.

57. En los últimos años se han ampliado el propósito y el alcance de los estudios del gasto público; de un análisis de la distribución de las erogaciones públicas se transformaron en un estudio más general sobre la estructura del gasto y las instituciones que administran el gasto público. Los relativos a África ahora se asemejan más a estudios de la gestión de las finanzas públicas y ofrecen recomendaciones sobre la forma de lograr que las políticas y el gasto públicos sean más eficaces y transparentes y tomen más en cuenta las necesidades de los pobres. Por ejemplo, en Uganda se utilizó una novedosa encuesta de "seguimiento" para determinar qué parte de los fondos presupuestados para las escuelas y clínicas había llegado en realidad a los destinatarios. Se hallaron diferencias considerables entre las cantidades presupuestadas y las invertidas y, a raíz de ello, los ciudadanos comenzaron a vigilar más los desembolsos del presupuesto.

58. Además de las evaluaciones de la pobreza y los estudios del gasto público, los estudios sectoriales muchas veces proporcionan información clave sobre las consecuencias de la pobreza y las intervenciones públicas en distintos sectores. Pueden contribuir al diseño de estrategias satisfactorias de reducción de la pobreza para todo el país partiendo del análisis de los resultados de las intervenciones públicas en *otros* sectores, en lugar de circunscribirse a uno solo. Por ejemplo, en Mozambique, cuando se formuló la estrategia del sector de la salud se llegó a la conclusión de que los principales factores determinantes de las elevadas tasas de mortalidad materna, infantil y en la niñez eran, entre otros, las desigualdades geográficas en la prestación de servicios y la mala calidad de los servicios de atención de la salud (falta de medicamentos y personal capacitado); se estableció, entonces, una serie de medidas que habrían de adoptarse a corto y mediano plazo. Sin embargo, al parecer el análisis de políticas se limitó al sector sanitario y no se consideraron los factores ajenos a él, como el abastecimiento de agua, el saneamiento, las carreteras y la educación de las madres.

59. Las estrategias sectoriales generales (que abarquen distintos países, antes que uno solo) pueden

¹⁶ Como parte de este trabajo, se documentarán de manera sistemática los principales datos sobre la pobreza, que se presentarán como parte integrante de los principales documentos de análisis y estrategia y/o como notas por separado. Se está analizando la posibilidad de preparar "Notas sobre la pobreza" junto con las estrategias de asistencia a los países, como complemento de las evaluaciones de pobreza.

ser de utilidad para los grupos a cargo de un país si también se centran en la reducción de la pobreza y adoptan un criterio amplio, acorde con el Marco Integral de Desarrollo. Por ejemplo, según lo observado en todo el mundo, es probable que las medidas más eficaces para atacar la mortalidad en la niñez no pertenezcan al sector de la atención de la salud, así como las más acertadas para mejorar el grado de instrucción pueden ser ajenas al aula.

60. Como parte de una estrategia que se está implementando conforme al criterio propuesto, se investigaron las consecuencias, para el medio ambiente, de tener la reducción de la pobreza como *principal* objetivo. Se demostró que los vínculos entre medio ambiente y pobreza, en relación con la salud de los pobres, son estrechos y cuantificables, al igual que en relación con la gestión de los recursos naturales, si bien en este último caso son más difíciles de cuantificar. Los factores ambientales se cuentan entre los que más inciden en el deterioro de la salud de la población pobre; el agua y el aire contaminados repercuten directamente en el estado de salud. Las dos principales causas de muerte y enfermedad entre el 20% más pobre de la población del mundo son las infecciones respiratorias y la diarrea, cuyas causas primarias son, respectivamente, la mala calidad del aire y del agua y el saneamiento. Esta información se utiliza para establecer un orden de prioridad entre las intervenciones existentes y así determinar qué proyectos llegan mejor a los pobres y evaluar si el diseño, centrado en la pobreza, ha sido eficaz.

61. Por último, los nuevos estudios sociales y estructurales examinan las posibilidades de crecimiento y reducción de la pobreza de un país a mediano plazo y analizan hasta qué punto las políticas y las condiciones institucionales del país favorecen o disminuyen esas posibilidades. Cuando se sustentan en la comprensión plena de la naturaleza y los factores determinantes de la pobreza, estos estudios pueden proporcionar una evaluación sistemática de las fallas y puntos débiles de un país y apuntalar la formulación de estrategias de reducción de la pobreza.

4.3 Armonización de las estrategias de asistencia a los países con el marco mejorado para la reducción de la pobreza

62. Las estrategias de asistencia a los países proporcionan al Banco el instrumento fundamental para apoyar la implementación de los marcos para la reducción de la pobreza de nuestros clientes. Por ello, esas estrategias deberían fundarse en la índole y los principales determinantes de la pobreza en un país, establecer claramente grados de prioridad entre los resultados y respaldar las políticas, los estudios analíticos y las inversiones con mayor repercusión en la pobreza. El marco también entraña el uso de indicadores cuantificables para medir el avance hacia los objetivos de reducción de la pobreza.

63. Las estrategias de asistencia a los países armonizadas con el marco deberían informar brevemente sobre las principales características de la pobreza y sus determinantes; las tendencias a lo largo del tiempo; los vínculos entre el crecimiento y la reducción de la pobreza; las consecuencias que las políticas macroeconómicas y los programas oficiales acarrearán para los pobres; el acceso a los servicios y los programas; y las principales facetas de la vulnerabilidad. (Al informar sucintamente acerca de estas cuestiones, afianzarán las conclusiones de la exhaustiva labor de análisis.) Entre los elementos podría incluirse una autoevaluación, realizada por los departamentos geográficos, del efecto de las actividades del Banco en la pobreza y el desarrollo social del país y su contribución a la reducción de la pobreza, y un "resumen de datos sobre la

pobreza" que contenga los principales indicadores sobre desarrollo social y pobreza, y una síntesis de los resultados de las actividades participatorias y toda información sobre la relación entre funcionamiento social y pobreza (estratificación social, capital social, etc.).

64. Naturalmente, este método para diseñar las estrategias de asistencia a los países no es nuevo. Ya se han concebido varias con el acento en la pobreza, que guían las actividades del Banco mediante indicadores de resultados¹⁷. En algunos casos, el Banco ha podido diseñar sus planes de asistencia siguiendo los lineamientos de una estrategia nacional formulada por medio de consultas amplias y una vasta participación. En la elaboración de las estrategias de asistencia a los países cada vez intervienen más integrantes de distintos sectores de la sociedad civil; 19 de las 24 que se realizaron durante el último ejercicio incluyeron procesos participatorios.

65. Si bien varias de las estrategias de asistencia recientes incluyen planes de reducción de la pobreza, es preciso hacer aún más para asegurar un vínculo estrecho entre las actividades crediticias y no crediticias propuestas y la estrategia de reducción de la pobreza y sus resultados. Ello implicará un análisis detenido y la articulación del impacto probable del crecimiento previsto en las mediciones del bienestar, individuales y por unidad familiar. En algunos países, la falta de datos puede obstaculizar la preparación de evaluaciones realistas, en cuyo caso habrá que idear un plan para mejorar los análisis y la información acerca de la pobreza.

66. Adoptar un método basado en los resultados implica establecer, en las estrategias de asistencia a los países, relaciones de causalidad entre las políticas sectoriales, estructurales y macroeconómicas, por un lado, y los resultados, por el otro. Es necesaria una perspectiva verdaderamente multisectorial. Aun donde no se conozcan vínculos empíricos, es importante formular las hipótesis en las que se basa la estrategia. Por ejemplo, como parte de la preparación de la nueva estrategia de asistencia a Burkina Faso, se está trabajando para establecer el estado, las tendencias y los indicadores de resultados desglosados, y seleccionar luego los principales indicadores para el país. El paso siguiente consistirá en analizar las probables relaciones de causalidad con grupos de distintos sectores y explicar las razones de los cambios evidentes en los niveles y las tendencias de la pobreza. Luego se examinarán las conclusiones y se definirá la estrategia propuesta por el Banco (áreas, instrumentos, secuencia).

67. Sin lugar a dudas, una mejor comprensión de los factores determinantes de la pobreza y la función de las intervenciones públicas tendrá consecuencias prácticas para el Banco. No obstante, la actuación del Banco dependerá también de sus ventajas comparativas en cada país; lo que se recomienda es realizar una evaluación integral de los determinantes de la reducción de la pobreza, para que el Banco participe luego selectivamente en función de las medidas adoptadas por los distintos agentes.

4.4 Elección de instrumentos crediticios

68. Hay fundamentalmente dos cuestiones que se aplican a *toda* asistencia, ya se trate de una reducción de deudas o de flujos multilaterales o bilaterales: primero, el nivel total y la trayectoria en el tiempo de las entradas de recursos, y, segundo, la forma que adoptan dichas transferencias. Con

¹⁷ Entre los ejemplos correspondientes a países del BIRF y la AIF en los dos últimos ejercicios se cuentan Bolivia, Colombia, Malasia, Nepal, Panamá y Perú.

respecto a la primera, es de suma importancia que la comunidad donante en su conjunto preste, a los países con buen desempeño, un apoyo sostenido en la lucha contra la pobreza, para que estos puedan crecer y atacar las consecuencias de la pobreza. Esta postura tiene tres implicancias:

- a) Es crucial fijar un plazo largo para las transferencias financieras; es decisivo hacer coincidir el tiempo que demandará una reducción considerable de la pobreza y los procesos de desarrollo que la apuntalarán. La reducción de la pobreza requerirá un marco cronológico más prolongado que la mayoría de las operaciones de los programas de los donantes.
- b) Ello no supone comprometer recursos por diez años, de antemano y en forma incondicional, sino establecer un marco a largo plazo en función del cual los países presten un apoyo constante y progresivo a los países de acuerdo con el *nivel* del esfuerzo político que desplieguen, vinculado al seguimiento sistemático y a la interpretación de las intervenciones públicas y sus consecuencias (conforme al esquema delineado anteriormente). Indudablemente, los compromisos a mediano plazo de los colaboradores del exterior ayudarán a los gobiernos a poner en marcha programas de gasto a mediano plazo.
- c) El flujo neto de fondos constituye una diferencia para las posiciones financieras presupuestaria y nacional, y es importante analizar y sumar los efectos de la ayuda y la reducción de la deuda para reflejarlo. En especial la reducción de la deuda debería tratarse como una parte del cuadro financiero global de apoyo a los programas de reducción de la pobreza. Ello debería estar relacionado con los pagos del servicio de la deuda previstos y no con los programados (puesto que muchos países no efectúan la totalidad del pago o bien el servicio de su deuda se cubre, de hecho, con otras corrientes de ayuda)¹⁸. Por último, en la medida en que los donantes se muestren renuentes a utilizar los recursos generales de ayuda para financiar recursos ordinarios, la reducción de la deuda puede tener diferentes efectos financieros.

69. Para cada país, la elección entre distintos instrumentos implica, fundamentalmente, juzgar cuál es el más eficaz, desde el punto de vista institucional, para respaldar el programa en su conjunto o determinados aspectos de él. El apoyo externo a un programa coherente de reducción de la pobreza es, en un nivel, intrínsecamente programático, es decir, respalda la dirección general de medidas para algunos sectores o para todo el país. Sin embargo, el Banco cuenta con una variedad de instrumentos que podría utilizar para prestar ese apoyo, como la reducción de la deuda (Iniciativa para los países pobres muy endeudados, y otros medios); créditos para fines de ajuste, incluida la ayuda presupuestaria; créditos para inversiones sectoriales; créditos adaptables para programas, y créditos para inversiones vinculadas a proyectos. La estrategia de asistencia a los países es el medio por el cual el Banco y el gobierno pondrán en marcha el conjunto de instrumentos que brindará el apoyo adecuado, según la situación del país¹⁹.

¹⁸ Por lo general, habrá que realizar una estimación fundamentada, pues no hay estudios del servicio de la deuda previsto; en cambio, hay información del mercado acerca de la deuda privada, que fue importante para diseñar el apoyo a la reducción de la deuda en el marco del plan Brady.

¹⁹ En la actualidad, el Banco está estudiando la eficacia de diferentes instrumentos en función de las repercusiones en el desarrollo, los costos para el cliente y las consecuencias financieras. Las publicaciones sobre el tema incluyen CAS

70. Cualquiera de estos instrumentos –o más probablemente una combinación de ellos– puede resultar eficaz siempre que se inscriba en un programa racional de reducción de la pobreza. En algunas circunstancias, la relación donante-gobierno vinculada a los recursos "no condicionados" oficialmente, como los créditos de ayuda presupuestaria, puede ser la forma más eficaz de respaldar el programa de un país. Y en varios países donde existen las garantías adecuadas para que estos recursos se utilicen de manera eficiente y responsable, aplicando este criterio bien podría el Banco prestar una parte mayor parte de su apoyo financiero como ayuda presupuestaria. En otros casos, los proyectos de inversión tradicionales o los instrumentos para programas ajustables resultarán más eficaces para respaldar un proceso de cambio y aprendizaje en un campo particular de las intervenciones públicas.

V. Consecuencias para la colaboración con el FMI y otros asociados para el desarrollo

71. Las evaluaciones de las repercusiones de la asistencia internacional han puesto de relieve varias enseñanzas importantes. En primer lugar, el financiamiento externo es más eficaz cuando un país tiene políticas internas e instituciones sólidas, como una buena gestión pública y procesos participatorios. En segundo lugar, actualmente los donantes subrayan la importancia de que el gobierno lleve la iniciativa, pues ello aumenta el efecto de la asistencia internacional en general, como lo indica la experiencia de que la condicionalidad da mejores resultados cuando el gobierno está fuertemente identificado con el programa de reformas.

72. La aplicación del marco descrito a la formulación de estrategias de reducción de la pobreza acarrearía consecuencias para todos los donantes. Los organismos de desarrollo ya han acordado un conjunto de metas para el año 2015. La elaboración de estrategias y objetivos para los distintos países constituiría una base lógica para que los donantes diseñaran la asistencia externa; el caso es similar a las consecuencias para el diseño de la estrategia del Banco de asistencia a los países, esbozado más arriba. En aquellos países donde se lo está preparando, el Marco Integral de Desarrollo puede ser un instrumento valioso para que el gobierno encauce la participación de todos los donantes.

73. La coordinación entre el Banco y el Fondo reviste particular importancia²⁰. La aplicación satisfactoria del marco requerirá una cooperación más estrecha entre ambos organismos, tanto en los países como en la sede. Para velar porque ello favorezca efectivamente los renovados esfuerzos de los gobiernos por reducir la pobreza, proponemos la creación de un nuevo instrumento: el documento de estrategia de reducción de la pobreza. Se elaboraría junto con las autoridades públicas, por medio de procesos participatorios, y estaría orientado a los resultados, conforme a los principios del marco descrito en este documento. Habría que *comenzar* de inmediato a trabajar sobre el tema, pues llevará tiempo y habrá que proceder por etapas, en parte según el ritmo al cual

Retrospective, Adaptable Program Lending Review, el informe anual sobre el desempeño de la cartera, el examen anual de la eficacia en términos de desarrollo y ESW Retrospective. Todas ellas se sintetizarán en un documento final sobre las prácticas óptimas y las condiciones indispensables para los diferentes instrumentos crediticios (véase *Lending Retrospective Issues Paper*; borrador para discusión, 10 de agosto de 1999).

²⁰ Los esfuerzos recientes por aumentar el contenido social de los programas financiados por el FMI se describen en *Review of the IMF's Approach to Social Issues and Policies* (EBS/99).

los países puedan desarrollar la capacidad pertinente. Se prevé que gradualmente se irán elaborando documentos de estrategia de reducción de la pobreza para todos los países elegibles para el SRAE/AIF; donde éste se hubiera preparado, el documento sobre parámetros de política económica no será necesario. El uso del documento de estrategia de reducción de la pobreza se pondría a prueba en los casos piloto del SRAE/AIF para mejorar la colaboración entre el Banco y el Fondo y en los países pobres muy endeudados, en donde también sentaría las bases para asegurar un fuerte vínculo entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza²¹.

VI. Próximas medidas e implementación

74. El marco no es enteramente nuevo; como ya se dijo, varios países, entre ellos Uganda, Mozambique y Bolivia, y la región de Asia meridional en general han avanzado en esta dirección. También se inscribe dentro del Marco Integral de Desarrollo, que constituye el ámbito para articular un plan sistemático de reducción de la pobreza en los países.

75. Pero ningún país ha aplicado *completa y sistemáticamente* un marco basado en los resultados de la pobreza. El instrumento ideal para llevarlo a la práctica es la estrategia de asistencia a los países; cuando está basada en los resultados, requerirá un diagnóstico y una base de información más sistemáticos sobre la pobreza; la determinación de prioridades para cada país, en función de las consecuencias de la pobreza, y estrategias sectoriales para el país basadas en los resultados. Forman parte del marco los estudios periódicos sobre los países para efectuar el seguimiento de los objetivos en materia de pobreza e interpretar su progreso.

76. Se presentan grandes riesgos y cuestiones por resolver a medida que se avanza. Es fundamental contar con la "aprobación" de los países y los grupos a cargo de los países, y consolidar y ampliar las consultas con los grupos que informaron de la coordinación de este marco. El *proceso* y, en particular, la necesidad de participación y transparencia, son de gran importancia.

77. Es indudable que la adopción del marco supone importantes desafíos para los funcionarios y los clientes del Banco. En especial, permitir una amplia participación de la sociedad civil y la identificación del país con la estrategia, y proporcionar asistencia a los países para mejorar su capacidad institucional de recopilar datos y diseñar e instrumentar estrategias de reducción de la pobreza podrían desacelerar el ritmo de implementación. Además, los procesos internos y los incentivos para el personal del Banco deben ser coherentes con un método basado en los resultados a largo plazo.

78. El marco se irá aplicando por etapas en distintos países en los próximos meses. Se procurará comenzar por los países de ingreso bajo que están llegando al punto de decisión frente a la Iniciativa para los PPME y que hayan empezado a preparar el documento de estrategia de reducción de la pobreza. Se prevé que, dentro de un año, entre 25 y 30 países piloto habrán puesto en marcha estrategias de reducción de la pobreza, cuya implementación se inscribirá en el Marco Integral de Desarrollo. La fuerte presión para avanzar en diversos frentes obviamente entraña grandes riesgos, pero las oportunidades de mejorar la incidencia de la labor del Banco en la pobreza son enormes.

²¹ Véase FMI/AIF (1999) *Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados: Fortalecimiento de los vínculos entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza.*