



# Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo 2004

## Contribución del Banco a la reducción de la pobreza





# Resumen

**E**l Banco Mundial tiene el mandato fundamental y la misión institucional de luchar contra la pobreza. Con ese fin, el Banco ofrece financiamiento, conocimientos y asesoría a los países miembros prestatarios, al tiempo que procura combinar estos instrumentos de la manera que mejor se adecue a los desafíos concretos que enfrenta cada país. Aunque también contribuye a la solución de problemas regionales y mundiales, como las amenazas para el medio ambiente y las enfermedades transmisibles, el Banco concentra su atención principalmente en el plano nacional, ayudando a las personas a salir de la pobreza.

La forma en que el Banco entiende la pobreza ha variado, pues el tema central dejó de ser la pobreza medida en función del ingreso, prevaleciente en el decenio de 1980, para abarcar la noción multidimensional de desarrollo humano, seguridad, representación y participación, que se usa actualmente.

El Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo 2004: Contribución del Banco a la reducción de la pobreza (*Annual Review of Development Effectiveness (ARDE): The Bank's Contributions to Poverty Reduction*), contiene un análisis de la experiencia recogida por los países clientes en materia de crecimiento y reducción de la pobreza. En él se evalúa la manera en que las intervenciones del Banco han permitido incrementar el crecimiento y reducir la pobreza, así como la eficacia de diversos tipos de intervenciones. Se examinan los elementos fundamentales de la estra-

tegia de lucha contra la pobreza aprobada por el Banco en 2001 para establecer hasta qué grado responden a las necesidades de los pobres, si efectivamente se están aplicando y la magnitud de su impacto. Como los Exámenes anteriores, el presente se basa fundamentalmente en los estudios de evaluación realizados recientemente por el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), describiendo sucintamente y resaltando los resultados de los mismos en torno a un tema común, que en este caso es la reducción de la pobreza.

**En la estrategia de lucha contra la pobreza aprobada por el Banco en 2001 se asigna especial importancia al crecimiento y a los aspectos sociales de la reducción de la pobreza**

La estrategia de 2001 del Banco se fundó en tres temas del *Informe sobre el Desarrollo Mundial*

## Principales mensajes

- En la estrategia de lucha contra la pobreza aprobada por el Banco en 2001 se asigna especial importancia al crecimiento y a los aspectos sociales de la reducción de la pobreza.
- En el modelo de dos pilares no se tienen en cuenta, generalmente, las interacciones entre el crecimiento y los aspectos sociales de la reducción de la pobreza.
- El Banco enfrenta desafíos para adaptar eficazmente su estrategia de lucha contra la pobreza a las circunstancias de cada país.
- Aún no existe una total coordinación entre los modelos operativos para los países y los programas mundiales del Banco y la reducción de la pobreza.
- Para vincular las intervenciones del Banco en el plano nacional a la reducción de la pobreza será necesario intensificar el enfoque en los resultados.
- Es imperioso evaluar el impacto de la labor del Banco en materia de gestión de gobierno.
- El Banco podría intensificar la labor para aprovechar las sinergias entre el desarrollo del sector privado y la reforma del sector público.
- El Banco debe demostrar que sus intervenciones en pos de la potenciación y el desarrollo humano contribuyen a reducir la pobreza.
- En el marco de seguimiento y evaluación del Banco no se presta atención suficiente a la reducción de la pobreza.

*2000/2001: Lucha contra la pobreza*, a saber: la promoción de oportunidades, la potenciación y la seguridad. La estrategia se asienta en dos pilares:

1. La creación de condiciones para la inversión, el empleo, y el crecimiento sostenible
2. La inversión en los pobres y la potenciación de los mismos para asegurar su participación en el desarrollo.

Al igual que en la estrategia de 1991, en la estrategia vigente (2001) se establece que el crecimiento sostenible y equitativo es esencial para crear empleo y para generar recursos destinados a servicios públicos, y se considera que la inversión del sector privado es el principal motor del crecimiento orientado a la reducción de la pobreza. También se ha modificado la noción de pobreza con el propósito de abarcar, además del ingreso, el desarrollo humano, la seguridad, la representación y la participación, fomentándose una atención creciente a la gestión pública y a las reformas institucionales que sirven de base para generar condiciones propicias para la inversión del sector privado, y que potencian a los pobres y propician su participación en la dirección de las instituciones públicas y en la prestación de servicios públicos.

A partir de 2001, el Banco ha modificado algunos de sus procedimientos institucionales para permitir la instrumentación de la estrategia. Ha coordinado expresamente las actividades del Grupo del Banco con los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), ha elaborado una cultura institucional orientada a los resultados y, en el marco del enfoque adoptado en el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), ha promovido la identificación con las estrategias de desarrollo en los países de ingreso bajo. El Banco también ha procurado mejorar la combinación de instrumentos y adaptar los enfoques del desarrollo a las circunstancias especiales de cada país, mediante el uso de productos de promoción de conocimientos y servicios analíticos.

### **En el modelo de dos pilares no se tienen en cuenta, generalmente, las interacciones entre el crecimiento y los aspectos sociales de la reducción de la pobreza**

En general, los dos pilares de la estrategia de lucha contra la pobreza aprobada por el Banco en 2001 han proporcionado un marco operacional viable para identificar y clasificar las intervenciones efectivas y potenciales del Banco en el plano nacional. No obstante, en este modelo no se tienen en cuenta, generalmente, las interacciones entre el

crecimiento y los aspectos sociales de la reducción de la pobreza que pueden tener efectos importantes en los resultados de la lucha contra ella. Es posible que, inadvertidamente, la estrategia esté subestimando el papel que desempeñan algunos sectores, como la infraestructura, el desarrollo rural y urbano y el medio ambiente, cuyas actividades abarcan y complementan el crecimiento económico, la potenciación y la prestación de servicios.

### **El Banco enfrenta desafíos para adaptar eficazmente su estrategia de lucha contra la pobreza a las circunstancias de cada país**

Para aplicar su estrategia, el Banco debe contar con información detallada sobre cada país y establecer si cada uno de ellos está dispuesto a implementar las reformas y tiene capacidad para llevarlas a cabo. En los países que han institucionalizado una buena gestión macroeconómica, el Banco está respaldando la gestión de gobierno y las reformas institucionales con el propósito de mejorar las condiciones para la inversión y la prestación de servicios. Las actividades del Banco han generado mejores resultados en los países que gozan de estabilidad política; cuando existe una gran identificación con la reforma; cuando el poder ejecutivo, el poder legislativo y la burocracia colaboran hacia un fin común, y cuando el país tiene capacidad administrativa para instrumentar las reformas. Sin embargo, los resultados han sido menos satisfactorios cuando faltaba alguno de estos elementos o todos.

En aquellos países que aún carecen de estabilidad macroeconómica y crecimiento, el Banco debería respaldar reformas que propicien el crecimiento, así como intervenciones a más largo plazo en el ámbito institucional y de desarrollo social. Lograr el justo equilibrio entre estas dos clases de participación no es tarea fácil, pues requiere una evaluación realista del entorno político y de la capacidad para instrumentar la reforma. El Banco puede realizar estudios económicos y sectoriales, transferir conocimientos (incluido el aprendizaje entre pares), y proporcionar apoyo a actores no gubernamentales para promover una mayor identificación y fortalecer la capacidad. El Banco debería ser especialmente prudente cuando se produce un punto de inflexión en el que los países sin un historial positivo adhieren al programa de reforma.

### **Aún no existe una total coordinación entre los modelos operativos para los países y los programas mundiales del Banco y la reducción de la pobreza**

El Banco ha elaborado para diversos grupos de países clientes, modelos operativos acordes al grado de desarrollo de cada uno de ellos. Los modelos operativos más recientes se basan en el objetivo de reducir la pobreza, pero aún no se han concretado todas sus posibilidades. En la iniciativa de la estrategia de lucha contra la pobreza, por ejemplo, se ha dado especial importancia a la consecución de objetivos en materia de ingresos y no relativos a ingresos para reducir la pobreza. Sin embargo, en la mayoría de las estrategias nacionales formuladas hasta el presente no se ha tenido en cuenta la amplia gama de medidas de política necesarias para reducir la pobreza. En la Iniciativa reforzada para los países pobres muy endeudados se agregó la reducción de la pobreza como uno de los objetivos del alivio de la deuda; sin embargo, el alivio de la deuda por sí mismo, como se instrumentó durante los primeros años de la Iniciativa, no ha respaldado un enfoque integral o sostenible de la reducción de la pobreza.

En el caso de algunos clientes, podría parecer que el objetivo de la institución de reducir la pobreza no se ajusta a sus necesidades y prioridades en materia de desarrollo. Aunque tienen focos de pobreza y un gran número de casi pobres, la mayoría de los países de ingreso mediano se han fijado objetivos de desarrollo que no se concentran en la reducción de la pobreza. El Banco debería coordinar mejor su misión de reducir la pobreza y la consecución de los ODM con miras a armonizarlas con estas visiones. También se observan incongruencias en el enfoque del Banco relativo a los países clientes que salen de un conflicto; algunos de los menos pobres han recibido de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) asignaciones que son hasta nueve veces superiores a los importes recibidos por aquellos que se encuentran entre los más pobres. Para que estas asignaciones resulten comprensibles, el Banco debe justificar de una manera más transparente las decisiones de financiamiento en situaciones posteriores a un conflicto.

La reducción de la pobreza no se ha incluido explícitamente como criterio para la selección y supervisión de la participación del Banco en los

programas mundiales. Si bien algunos de esos programas, principalmente el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales y el Programa Especial de Investigaciones y Capacitación en materia de Enfermedades Tropicales, han generado innovaciones que ayudan a los pobres, la reducción de la pobreza no se ha incluido explícitamente como uno de los criterios utilizados por el Banco para seleccionar programas mundiales y supervisarlos. Al participar en programas mundiales, el Banco debe concentrarse en las cuestiones de política mundial que impiden el crecimiento orientado a la reducción de la pobreza en sus países clientes. Con ese fin, debería fortalecer los vínculos entre las operaciones en los países y los programas mundiales para lograr que estos últimos agreguen valor a la reducción de la pobreza en el ámbito nacional. Asimismo, en las estrategias de asistencia a los países se debería señalar la manera en que los programas mundiales del Banco pueden contribuir a promover el desarrollo en cada país.

### **Para vincular las intervenciones del Banco en el plano nacional a la reducción de la pobreza será necesario intensificar el enfoque en los resultados**

El Banco aún debe establecer una cadena de resultados operacionales que realmente vincule sus intervenciones en el plano nacional a los efectos directos de la lucha contra la pobreza, y asegure que su asistencia se basa en los resultados cuantificables de esa lucha. La falta de una descripción completa de la manera en que la asistencia a nivel nacional ayuda a los países a alcanzar objetivos específicos de reducción de la pobreza impide evaluar el impacto que tiene la asistencia del Banco en la pobreza.

Existen deficiencias en la manera en que el Banco entiende el impacto de los programas y las políticas en la pobreza. Las evaluaciones de la pobreza constituyen la principal labor analítica del Banco sobre ese tema, y han sido útiles para elaborar perfiles de la pobreza en muchos países. Generalmente, sin embargo, se han concentrado en los sectores sociales, descuidando los sectores productivos y las cuestiones relativas a la gestión de gobierno, y rara vez establecen una vinculación entre el análisis y las conclusiones respecto de

alternativas de políticas y propuestas. En sus estudios analíticos, el Banco debe prestar más atención a la interacción entre el crecimiento y los aspectos sociales de la reducción de la pobreza.

### **Es imperioso evaluar el impacto de la labor del Banco en materia de gestión de gobierno**

En las conclusiones de actividades de investigación relativas a varios países y de estudios de casos se ha señalado que las diferencias en la calidad de las instituciones económicas —definidas, generalmente, como las “reglas del juego”— son la fuente más importante de crecimiento económico sostenido. En el plazo de unos pocos años, el Banco ha creado y aplicado una amplia gama de instrumentos —a nivel de los proyectos, en el ámbito nacional y en el plano mundial— que ponen en primer plano la calidad de las instituciones del sector público. Hasta el momento, sin embargo, no se ha observado una marcada mejora de la gestión de gobierno ni una pronunciada disminución de la corrupción. Es esencial que el Banco establezca qué objetivos espera alcanzar a través de sus intervenciones en la esfera de la gestión de gobierno, pues ello le permitirá supervisar y cuantificar los resultados logrados y evaluar su eficacia relativa para promover el crecimiento económico y reducir la pobreza.

### **El Banco podría intensificar la labor para aprovechar las sinergias entre el desarrollo del sector privado y la reforma del sector público**

En un entorno comercial propicio para las inversiones del sector privado, el sector público debe ser eficaz y responsable ya que de esa manera puede proteger los derechos de propiedad y asegurar un trato equitativo y coherente en el marco de la ley. En la estrategia de 2001 se tiene en cuenta que el desarrollo del sector privado y la reforma del sector público tienen puntos en común y, en consecuencia, se los incluye en un solo pilar. En razón de que este tipo de reformas entraña cambios en la estructura de poder e influencias dentro de un país, el Banco debe comprender la economía política nacional y realizar evaluaciones realistas de la identificación del país con la reforma. Las disposiciones institucionales del Banco —que asignan la dirección de estas

cuestiones conexas a las oficinas de diversos vicepresidentes— no propician la centralización de las actividades y los conocimientos en materia de reforma. Si se combinaran los conocimientos del Banco sobre las cuestiones relativas al sector público y al privado, o si se crearan vínculos entre ellos, el Banco podría establecer con más precisión qué medidas resultarían más eficaces.

### **El Banco debe demostrar que sus intervenciones en pos de la potenciación y el desarrollo humano contribuyen a reducir la pobreza**

El Banco ha llevado a la práctica su intención de promover la potenciación a través de actividades de desarrollo social, pero aún no se ha demostrado el impacto en la pobreza, tanto previsto como efectivo, de este tipo de intervención. Generalmente, los proyectos se ejecutan en el marco de relaciones sociales e institucionales que están firmemente arraigadas e inciden en la pobreza. En la mayoría de los casos, no se puede esperar que las intervenciones financiadas por el Banco produzcan cambios en esas relaciones (y no los producen) a menos que se creen estructuras sociales sostenibles. Inclusive en los programas orientados a los hogares más pobres, es difícil lograr una distribución gradual de los beneficios. Para evaluar si los beneficiarios podrán mantener los beneficios de los proyectos se necesitan instrumentos mejores que los que el Banco tiene actualmente a su disposición. Los objetivos de los proyectos deben ser realistas respecto de la posibilidad de modificar las relaciones sociales que sustentan la pobreza a nivel de la comunidad. En cuanto a las actividades participativas, el Banco ha logrado los mejores resultados a través del apoyo prestado a iniciativas locales ya existentes.

En los sectores sociales, el Banco ha combinado el aumento del gasto en educación y salud con la lucha contra la pobreza, por lo general sin tener debidamente en cuenta el impacto real de esos gastos. Las intervenciones respaldadas por el Banco se concentraron en los insumos y los productos, y si bien en muchos casos se han alcanzado o superado las metas físicas o cuantitativas, con frecuencia no se lograron mejoras cualitativas y sostenibles en los resultados en

términos de desarrollo humano, como un mayor nivel de aprendizaje y una mejor situación sanitaria. Los aumentos del gasto por sí solos no han servido para llegar a los más pobres. A través de estudios analíticos relativos a un sector específico, apropiados y de buena calidad, y diagnósticos precisos en materia de prestación de servicios y reformas institucionales, el Banco podría mejorar considerablemente las intervenciones encaminadas a lograr mejores resultados en términos de desarrollo humano.

### **En el marco de seguimiento y evaluación del Banco no se presta atención suficiente a la reducción de la pobreza**

La escasa capacidad de los países para realizar el seguimiento de los resultados en términos de reducción de la pobreza se suma a los desafíos que enfrenta el Banco para seleccionar actividades que produzcan los mayores beneficios. El seguimiento de los resultados en términos de reducción de la pobreza en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) es aún deficiente; únicamente unos pocos países con DELP próximos a terminarse disponen de información suficiente para evaluar si se ha registrado una mejora generalizada. Para mantener el impulso y el apoyo de las diversas partes interesadas, será necesario mejorar rápidamente la capacidad de los procedimientos de estrategia de lucha contra la pobreza para demostrar resultados en esta esfera.

Gracias a la incorporación de las estrategias de asistencia a los países basadas en los resultados y la autoevaluación, en forma experimental, las actividades de seguimiento y evaluación del Banco a nivel de cada país prestan más atención a la pobreza. A nivel de cada proyecto, las directrices relativas al financiamiento en respaldo de la política de desarrollo establecen que el personal debe realizar un análisis para establecer si las políticas respaldadas por la operación tendrán consecuencias sociales y en materia de pobreza en los grupos pobres y vulnerables. Por el contrario, las directrices relativas a las actividades de seguimiento y evaluación todavía están en una etapa preliminar; en consecuencia, la orientación de esas actividades hacia la pobreza depende de los objetivos estipulados para cada proyecto.