

Guía para la preparación de la evaluación conjunta (JSA) de los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza (ERP)

1. Cuando un gobierno presenta una estrategia para la reducción de la pobreza (ERP) los Directorios Ejecutivos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, el documento se acompaña con una evaluación de dicha estrategia preparada conjuntamente por los equipos del Banco y del Fondo. Dicha evaluación es conocida como el JSA por sus siglas en inglés. La presente nota proporciona orientación a los equipos del Banco y del Fondo a cargo de la preparación de los JSA para las ERP finales.¹ Estas directrices pudieran ser revisadas periódicamente en base a la experiencia que se vaya ganado y a la información que aporten los diferentes países y demás entidades de desarrollo.

Propósito del JSA

2. El JSA debe poner a disposición de los Directores Ejecutivos una evaluación global sobre si la ERP constituye o no una base sólida para la obtención de asistencia en términos concesionales por parte del Fondo y del Banco.² Una evaluación positiva no indicaría necesariamente que el personal del Banco y del Fondo esté de acuerdo con el conjunto de análisis, metas y/o acciones públicas contenidos en la ERP, o que consideren que la ERP representa la mejor estrategia posible para el país. Más bien una evaluación positiva indicaría que el personal del Banco y del Fondo considera que la estrategia ofrece un marco verosímil dentro del cual el Banco y el Fondo pueden formular sus programas de asistencia con fondos concesionales. Los montos de la asistencia y la formulación detallada de los programas de apoyo a la ERP de un país se determinan a través de la Estrategia de Asistencia al País (CAS por sus siglas en inglés) del Banco y de acuerdo a la Facilidad para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (PRGF por sus siglas en inglés) del Fondo Monetario. El JSA contribuiría a la determinación de dichos montos y programas presentando una de su evaluación de la ERP que considere tanto en las fortalezas como las debilidades de la Estrategia. Adicionalmente, el JSA trataría de aportar ideas acerca de la forma en que la ERP podría mejorar con el tiempo.
3. Las directrices para la preparación de los JSA tratan de recoger los principios más importantes sobre los que se basa el proceso de preparación de las ERP. Los gobiernos preparan las ERPs mediante un proceso *de apropiamiento nacional*, lo que en principio debiera incluir una participación amplia que fomente la *identificación del país* con la estrategia y su aplicación, así como la formación de *alianzas* entre el gobierno, los interesados locales y demás aliados del desarrollo. Un *diagnóstico detallado*, una *perspectiva a largo plazo* y una *orientación hacia el logro de resultados* son factores importantes. En las directrices se refleja además la expectativa de que, aunque el contenido específico de las

¹ En los sitios web del Banco y del Fondo figuran directrices separadas para la preparación de los JSA de las ERPs interinas. Véanse http://www1.worldbank.org/prsp/1PRSP_Guidance_Note_Sept_7.pdf y [http://www.imf.org/external/np/PRSP/2000/prsp.htm#Annex VI](http://www.imf.org/external/np/PRSP/2000/prsp.htm#Annex_VI)

² Si es así, en el último párrafo del JSA debiera incluirse la siguiente frase: “El personal del Banco Mundial y del FMI considera que esta ERP ofrece una base sólida para la obtención de asistencia concesional por parte del Banco y del Fondo. El personal recomienda que los respectivos Directores Ejecutivos del Banco Mundial y del FMI lleguen a la misma conclusión”. En el caso de países que participan en la Iniciativa reforzada para los países pobres altamente endeudados (HIPC por sus siglas en inglés), en el último párrafo debería decirse además que el documento para la ERP ofrece un fundamento sólido para el alivio de la deuda.

ERPs pueda variar ampliamente entre países, toda ERP incluya cuatro elementos básicos: a) una descripción del proceso de participación llevado a cabo; b) un diagnóstico de la pobreza; c) metas, indicadores y sistemas de seguimiento; y d) acciones públicas prioritarias.³ En las ERPs definitivas se debiera presentar el conjunto de acciones públicas prioritarias a realizar en un período de tres años mediante la inclusión de: a) uno o más cuadros donde se describa el marco macroeconómico del país; b) uno o más cuadros donde se resuma el programa total de gasto público y su distribución entre áreas clave;⁴ y c) una matriz que incluya las principales medidas de política y reformas institucionales así como las fechas fijadas para la aplicación dichas medidas y reformas.

4. En el JSA limitado a unas 10 páginas se debería, en la medida de lo posible, dar una respuesta concisa a cuestiones clave sobre cada uno de los cuatro elementos básicos de una ERP. En la evaluación, el personal debiera enfatizar su valoración sobre la claridad y objetividad de las acciones públicas prioritarias contenidas en la ERP así como sobre las disposiciones en el terreno de seguimiento y evaluación que podrían dar origen a mejoras de la estrategia con el tiempo. El equipo conjunto del Banco y del Fondo debería tener en cuenta el punto de partida del país. En el JSA se deberían presentar apreciaciones claras y francas y evitar la descripción y la repetición de la propia ERP. En particular se debería prestar especial atención a las cuestiones planteadas en los JSA de las ERPs interinas. En una última sección debería figurar un resumen de los puntos especialmente fuertes o débiles de la ERP, así como de los factores que ponen en peligro su aplicación satisfactoria.
5. En la preparación de un JSA, las responsabilidades del Banco y del Fondo se deberían dividir de acuerdo a las principales competencias de cada institución,⁵ teniendo en cuenta que existen esferas de competencia que se superponen e importantes vinculaciones entre las esferas. En cualquier caso, las dos instituciones debieran llegar a una evaluación general conjunta. El Comité Conjunto de Ejecución (JIC por sus siglas en inglés) de las ERP y de la Iniciativa HIPC proporciona un vehículo para resolver las diferencias de opinión que surjan y que no puedan ser solucionadas a nivel técnico.

Preguntas clave

6. Las preguntas clave se presentan más adelante. En la selección de las preguntas, se ha buscado un equilibrio entre, por una parte, atender a la petición de los países y demás aliados del desarrollo de que se enuncien con más claridad las bases sobre las cuales el personal evaluará las ERP y, por otra, el deseo de evitar prescribir con demasiado detalle el contenido

³ Véase el apéndice 1, “Posibles elementos de una ERP”, *Aspectos operativos de los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza*, documento conjunto del FMI y el Banco Mundial, 10 de diciembre de 1999, que está disponible en los sitios web del Banco y el Fondo.

⁴ Los datos sobre el programa de gasto público deberán ser lo más detallados posible y no limitarse a las actividades financiadas con rubros presupuestarios procedentes del alivio de la deuda asociado a la iniciativa HIPC o mediante el aumento proyectado de la asistencia externa. Sin embargo, también debiera presentar información específica relacionada al uso del alivio de la deuda asociado a la iniciativa HIPC.

⁵ Las competencias básicas del Fondo es la política macroeconómica (política monetaria, fiscal y cambiaria) y las reformas estructurales directamente relacionadas con ella. Las esfera básica del Banco es la formulación de estrategias para la reducción de la pobreza (lo que incluye diagnósticos de la pobreza, estrategias sectoriales, eficacia de los gastos públicos, y redes de protección social) y las reformas estructurales, sociales y del sector público. Las esferas que se superponen son las condiciones para el crecimiento del sector privado, el comercio, el sector financiero, la administración de las políticas tributarias y de aduanas, y las cuestiones relacionadas con la gestión del gasto público, la ejecución y seguimiento del presupuesto, y la transparencia fiscal.

de las ERPs o crear expectativas poco realistas al respecto. Habida cuenta de que la capacidad institucional es limitada, la calidad de los datos, los diagnósticos, y los análisis que figuran en las ERPs variarán enormemente de un país a otro, y es probable que no todos las ERPs traten a fondo todas y cada una de las cuestiones que se plantean en las preguntas enumeradas más adelante. Por otra parte, al preparar la evaluación conjunta contenida en el JSA, el personal del Banco y del Fondo deberán tener en cuenta cada una de las preguntas, pero en la evaluación deberán centrar la atención en aquellas que son más importantes en el contexto del país. Dadas las limitaciones de los datos disponibles, de los análisis, y las complejidades inherentes a muchas de las cuestiones, en el JSA será preciso emitir juicios aproximativos en algunas esferas. Los puntos que se enumeran a continuación son en este sentido sólo recordatorios de cuestiones que se consideran importantes y por consiguiente a tener en cuenta, y no constituyen una lista que es preciso abarcar en todos los casos. Puede haber otras cuestiones no incluidas en esos puntos que tienen importancia para un país en particular y que por consiguiente habría que tratar.⁶

A. Fomento de la identificación del país con la estrategia a través de la participación⁷

A.1 ¿Se describe en la ERP el proceso participativo que llevó a cabo el gobierno para formular la estrategia y fomentar la identificación con ésta?

- Procesos participativos dentro del gobierno (entre los ministerios centrales, el parlamento y los gobiernos subnacionales).
- Participación de otros interesados (por ejemplo, grupos de la sociedad civil, agrupaciones de mujeres, minorías étnicas, institutos de investigación de política y académicos, el sector privado, sindicatos, representantes de distintas regiones del país).
- Participación de aliados para el desarrollo, tanto bilaterales y multilaterales, lo que incluye estudios analíticos realizados conjuntamente en apoyo de la elaboración de la ERP.
- Mecanismos utilizados para consultar a los pobres y sus representantes.

A.2 ¿Se resumen en la ERP las principales cuestiones planteadas durante el proceso de participación y las repercusiones del proceso en el contenido de la estrategia? ¿En qué forma ha evolucionado el proceso participativo con el tiempo?

- Medida en que el proceso participativo se ha integrado satisfactoriamente en los procesos existentes de adopción de políticas y decisiones del gobierno.
- Comparación con prácticas anteriores y con los planes que figuran en la ERP provisional.

A.3 ¿Cuán estrecha es la relación de la ERP con cualesquiera otros documentos vigentes del gobierno en que se establecen planes de desarrollo o presupuestos nacionales o sectoriales?

A.4 ¿Qué planes hay para dar a conocer públicamente la ERP?

⁶ En el Manual de consulta sobre las estrategias para la reducción de la pobreza, que se encuentra en los sitios web del Banco y del Fondo, se presentan en forma mucho más detallada los temas y las cuestiones que pueden considerarse en el marco de las ERP y de los JSA. El Manual es un compendio de materiales de referencia, no una guía sobre cómo preparar las ERP, que reúne información sobre las mejores prácticas y políticas internacionales. Véase <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm>.

⁷ Los Directorios Ejecutivos han dado instrucciones para que los JSA describan el proceso de participación, pero que no lo evalúen. Se reconoce que es el gobierno el que diseña y administra el proceso de participación y que el conocimiento que el Banco y el Fondo tienen del proceso y de sus consecuencias es muchas veces limitado.

B. Diagnóstico de la pobreza

B.1 ¿Cuán suficientes son los datos existentes sobre la pobreza?

- Grado de desglose de los datos sobre la pobreza por regiones y por grupos demográficos, incluso por género.
- Grado en el que los datos cuantitativos se complementaron con información cualitativa.
- Accesibilidad de los datos para fines de análisis de políticas, especialmente fuera del ámbito del gobierno.

B.2 ¿Hasta qué punto se han identificado la naturaleza y los factores determinantes de la pobreza medida en base tanto a su dimensión de ingresos como a dimensiones no monetarias? ¿Se han presentado las tendencias de los factores determinantes de la pobreza así como de la pobreza misma?

- Grado de análisis de la pobreza en base a la dimensión de ingresos/consumo y en base a otras dimensiones (salud, incluso enfermedades ambientales y el VIH/SIDA, educación, degradación de los recursos naturales, vulnerabilidad, privación de participación) y su evolución con el tiempo.
- Análisis de los aspectos de la pobreza relacionados con el género.
- Distribución de los recursos de diversos tipos: naturales (especialmente la tierra), físicos, financieros y humanos.
- Identificación de los factores de orden económico, social e institucional (incluso la corrupción y la gestión de gobierno deficiente) que dificultan la reducción de la pobreza.

B.3 ¿Hasta qué punto se han evaluado los efectos de crecimiento y distributivos de las políticas y los programas anteriores?⁸

- Políticas macroeconómicas, incluida la capacidad de hacer frente a shocks externos.
- Políticas estructurales y sectoriales, incluidos los efectos distributivos de las reformas y las políticas anteriores que afectan el desarrollo del sector privado, el comercio, el funcionamiento de los mercados de productos y factores y la ordenación ambiental.
- Equidad, eficacia y eficiencia del sistema vigente de gastos públicos, suministro de servicios, y sistemas de gestión del presupuesto, administración financiera y adquisiciones.
- Otras limitaciones fundamentales para la capacidad de ejecución.
- Políticas relativas a la inclusividad de género y la inclusividad social.

C. Metas, indicadores y seguimiento

C.1 ¿Se definen en la ERP los objetivos a mediano y a largo plazo en materia de reducción de la pobreza (monetarios y no monetarios), se establecen indicadores de progreso y se fijan metas anuales y a mediano plazo? ¿Son apropiados esos indicadores y esas metas habida cuenta de la evaluación de la pobreza y de la capacidad institucional de seguimiento? ¿Son compatibles con las decisiones de política que figuran en la estrategia?

- Selectividad en la elección de indicadores y metas susceptibles de seguimiento, de conformidad con las acciones públicas prioritarias y la capacidad.
- Inclusión de indicadores relacionados con los objetivos de desarrollo internacional, en reconocimiento de que los indicadores apropiados, así como las metas concretas, variarán según los países.
- Indicadores y metas que captan debidamente las disparidades por grupo social, género y región.

⁸ Los sistemas de seguimiento y evaluación son generalmente débiles, y rara vez se pueden realizar evaluaciones cuantitativas rigurosas. Sin embargo, los juicios acerca de la eficacia y los efectos de las políticas anteriores, aunque cualitativos, tienen importancia crucial para mejorar las estrategias con el tiempo.

C.2 ¿Son suficientes y sostenibles los sistemas de seguimiento y evaluación actuales y propuestos?

- Suficiencia de las medidas orientadas a mejorar los sistemas de reunión y análisis de datos.
- Transparencia de los mecanismos para el seguimiento de la ERP y transparencia de los resultados del seguimiento, incluso el suministro de servicios a los pobres.
- Utilización de métodos participativos para el seguimiento.
- Utilización suficiente de los resultados del seguimiento y evaluación en la formulación de políticas.

D. Acciones públicas prioritarias

D.1 ¿Se presentan en la ERP **prioridades claras en materia de acciones públicas**? ¿Son esas acciones prioritarias apropiadas y viables teniendo en cuenta el diagnóstico, las metas, sus costos estimados, los recursos disponibles, las capacidades institucionales y la eficacia de las políticas anteriores? Al realizar esta evaluación global, el personal debería tener en cuenta además las preguntas siguientes:

Marco macroeconómico, opciones fiscales y plan de financiamiento

D.2 ¿Promueve el **marco macroeconómico**: i) un nivel de inflación que no debilite el crecimiento del sector privado; ii) una posición externa sostenible en un plazo mediano a largo; iii) un crecimiento compatible con los objetivos de reducción de la pobreza establecidos en la ERP; y iv) una marco fiscal general compatible con los objetivos de reducción de la pobreza y de crecimiento de la ERP?

- Proyecciones de crecimiento realistas y que tienen en cuenta las probables fuentes de crecimiento, con inclusión del comercio exterior.
- Posibles ventajas comparativas de la lucha por reducir la pobreza a corto plazo en comparación con su reducción a largo plazo y otros objetivos macroeconómicos.
- Solidez del programa macroeconómico teniendo en cuenta el riesgo de conmociones externas.

D.3 ¿Son compatibles las **opciones fiscales** con los objetivos de reducción de la pobreza y de crecimiento establecidos en la ERP? ¿Es compatible la asignación de gastos con las prioridades estratégicas, las capacidades y la eficiencia institucionales y una estimación objetiva de los costos? ¿Se han diseñado las medidas sobre ingresos nacionales teniendo en cuenta su probable impacto distributivo? Es suficiente la capacidad de gestión fiscal para aplicar eficazmente el programa de gastos propuesto?

- Calidad de las estimaciones de costos para los programas principales.
- Carácter global de los datos presupuestarios, es decir, medida en que todos los programas (entre ellos, los proyectos financiados externamente) están incluidos en un marco presupuestario integrado.
- Situación de una estructura de gastos a mediano plazo para mejorar, con el tiempo, la capacidad de realizar asignaciones presupuestarias favorables a los pobres.
- Desglose de los programas de gastos por sector y programas principales de reducción de la pobreza y por gastos periódicos y de inversión.

D.4 ¿Tiene la estrategia un **plan de financiamiento** suficiente y verosímil, que incluya la emisión de deuda interna y los flujos externos de ayuda al desarrollo proyectados?

- Realismo de las proyecciones de financiamiento externo y de las consecuencias para la sostenibilidad de la deuda a largo plazo.

- Grado en el que los aliados para el desarrollo externos han comenzado a armonizar y coordinar sus propias estrategias con la ERP, o han indicado su intención de hacerlo.
- Planes de emergencia para gastos en el caso de insuficiencia de los ingresos o el financiamiento.

Políticas estructurales y sectoriales, políticas sobre inclusión social y equidad, gestión de gobierno y gestión del sector público

D.5 ¿Hasta qué punto se ocupan las **políticas estructurales y sectoriales** de las principales limitaciones normativas, de incentivos e institucionales que dificultan la reducción de la pobreza? ¿Hasta qué punto se han estimado en la ERP los probables efectos de las medidas de política propuestas para los pobres y hasta qué punto se han incluido medidas para mitigar los efectos negativos?

- Medidas para ampliar las oportunidades para los pobres y distribuir los beneficios del crecimiento y los servicios públicos más equitativamente por región, por agrupación económica y social y por género.
- Fijación de prioridades y orden de ejecución de las reformas, teniendo en cuenta sus efectos previstos para los pobres.
- Desarrollo del sector privado y del sector financiero, incluyendo la reglamentación de los mercados sectoriales, financieros y laborales, políticas comerciales y políticas internas en materia de precios.
- Políticas y programas clave del sector social, incluso aquellos relacionados con el VIH/SIDA.
- Políticas e instituciones para la sostenibilidad ambiental.
- Vinculaciones intersectoriales.

D.6 ¿Hasta qué punto se ocupan las **políticas sobre inclusividad y equidad social** de las principales limitaciones normativas, de incentivos e institucionales que dificultan la reducción de la pobreza?

- Medidas para promover un tratamiento justo y equitativo ante la ley de los hombres y las mujeres pobres y posibilidades de recurso, incluso con respecto a los derechos de propiedad.
- Protección social y políticas laborales.

D.7 ¿Hasta qué punto se están tratando de introducir mejoras en la **gestión de gobierno** y la **gestión del sector público** en relación con aquellos aspectos que son importantes para la reducción de la pobreza? ¿Cuán suficientes son las mejoras propuestas en las leyes y en las instituciones en los niveles central y local con respecto a asegurar la responsabilidad por el uso de los recursos fiscales y un mejor suministro de servicios?

- Medidas para hacer frente a problemas sistémicos en la formulación y ejecución del presupuesto, sistemas de gestión financiera y de adquisiciones, y seguimiento del gasto público, así como medidas a corto plazo para asegurar la rendición de cuentas por la utilización del alivio de la deuda de la iniciativa HIPC.
- Planes para mejorar los mecanismos de gobierno y el suministro de servicios, incluida la función de las comunidades locales y del gobierno local.
- Medidas que se han de adoptar para mejorar la transparencia y asegurar la responsabilidad de las instituciones y los servicios públicos frente a las necesidades y las prioridades de los pobres.
- Medidas para solucionar los problemas críticos que inhiben el adecuado desempeño de la administración pública y cualesquiera problemas de corrupción en los servicios públicos.