



INTERNATIONAL MONETARY FUND



OFICINA DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE

Comunicado de prensa No. 04/01 (S)
ORIGINAL: INGLÉS
PARA SU PUBLICACIÓN INMEDIATA
27 de julio de 2004

Fondo Monetario Internacional
Washington, D.C. 20431 EE.UU.

La Oficina de Evaluación Independiente anuncia la publicación del informe sobre los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP)

La OIE provee una evaluación independiente y objetiva sobre temas relacionados con el FMI. La oficina opera independientemente de la gerencia del FMI y con autonomía a del Directorio Ejecutivo del FMI.

La Oficina de Evaluación Independiente (OEI) del Fondo Monetario Internacional (FMI) publicó el día de hoy el informe *Evaluation of the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)* [Evaluación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP)].

En 1999, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial adoptaron un nuevo enfoque para apoyar a los países de bajo ingreso con el fin de fortalecer la identificación de los países con los programas, lograr que en los programas se preste más atención a la pobreza y facilitar una colaboración más estrecha entre las instituciones de Bretton Woods y entre los socios en el desarrollo. Ambas instituciones debían basar sus concesiones de préstamos y sus esfuerzos por aliviar la deuda en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) preparados por los propios países.¹ Este nuevo enfoque se complementó con la transformación del servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE)—el servicio de crédito concesionario del FMI—en el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP), con miras a diseñar los programas respaldados por el FMI en los países de bajo ingreso centrándose más en el crecimiento en beneficio de los pobres.²

El informe se basa en análisis transversales detallados, exámenes de documentos internos del FMI, encuestas realizadas a las partes interesadas y estudios de países sobre Guinea, Vietnam, Nicaragua, Mozambique, Tayikistán y Tanzania, de los cuales los últimos cuatro se realizaron conjuntamente con el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) del Banco Mundial.³

¹ Véase más información sobre la iniciativa de los DELP en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/prsps.htm>

² Véase más información sobre el SCLP en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/prgfs.htm>

³ El Departamento de Evaluación de Operaciones ha iniciado una evaluación paralela del proceso de los DELP que puede consultarse en www.worldbank.org/oed/prsp/

Conclusiones principales

El enfoque de la estrategia de reducción de la pobreza (ERP) tiene un potencial considerable pero los resultados alcanzados hasta la fecha han sido menos satisfactorios de lo previsto, especialmente en los ámbitos que revisten importancia para el FMI

La mayor parte de los DELP no han presentado una hoja de ruta estratégica para formular políticas económicas, especialmente en el ámbito de la política macroeconómica y las políticas estructurales conexas. Mucho de esto obedece a que no se han resuelto algunas cuestiones problemáticas de política económica, así como a la falta de parámetros de referencia claros que permitan supervisar el avance hacia los objetivos intermedios definidos por el país, y a que no se ha podido integrar mejor el análisis específico del país (por ejemplo, de las vinculaciones entre la macro y la microeconomía) en los marcos de política económica.

Si bien la participación en la formulación de los DELP tuvo en general una base más amplia que en las anteriores estrategias de desarrollo autóctonas, *el nuevo enfoque no ha logrado que el debate y la identificación con las políticas macroeconómicas y otras políticas conexas tuvieran mayor significación fuera de estrechos círculos oficiales.* En los casos en que el enfoque se integró en las estructuras y los procesos institucionales del país se han alcanzado mejores resultados. En gran medida, el proceso de los DELP tampoco ha cumplido con su promesa de mejorar la coordinación entre los donantes.

La contribución del FMI ha variado mucho según los países y temas pero en general no ha permitido alcanzar las ambiciosas expectativas previstas en los documentos originales de política económica

El campo de la política económica se amplió en cierta medida, por lo menos en los casos en los que la estabilidad macroeconómica no es un problema apremiante. No obstante, el apoyo del FMI para ampliar la participación en la formulación de las políticas macroeconómicas ha sido limitado y contribuyó poco a cubrir las deficiencias de conocimiento específicas del país sobre las vinculaciones entre la macro y la microeconomía. *Para cumplir estas expectativas será necesario que el FMI modificara aún más su “forma de operar”.* Al mismo tiempo, al formularse estas expectativas probablemente se exageró lo que el FMI podía realizar en vista de las limitaciones de recursos y su ventaja comparativa.

Se han hecho mejoras en los programas respaldados por el FMI en los países de bajo ingreso en el marco del SCLP según lo previsto,⁴ pero falta mucho para que estos programas queden totalmente incorporados en la estrategia de crecimiento y reducción de la pobreza de un país.

- Los programas muestran *mayor flexibilidad fiscal* para dar cabida a aumentos de los flujos de ayuda.

⁴ Estas se describen en “Key Features of IMF Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) Supported Programs”, <http://www.imf.org/external/np/prgf/2000/eng/key.htm>

- No hay pruebas de que exista un “pesimismo generalizado en la ayuda” o un sesgo excesivo de “desinflación”.
- Se ha reducido el número de condiciones estructurales que establece el FMI, pero es difícil decir lo que ha sucedido con la condicionalidad agregada del Banco Mundial y el FMI.
- Ha aumentado el gasto destinado a reducir la pobreza (aunque persisten interrogantes con respecto a la medida en que este gasto favoreció la reducción de la pobreza) y se presta más atención a mejorar la gestión del gasto público, aunque todavía se considera insuficiente para que los DELP puedan tener una función central en la implementación de las prioridades del gasto.

Por otro lado:

- Las propias deficiencias en los DELP han socavado la alineación entre los programas respaldados por el SCLP y los DELP, especialmente en el ámbito de la política macroeconómica y las políticas estructurales conexas. Ello ha significado en muchos casos que las cuestiones que tendrían que haberse basado en estrategias impulsadas por los países se dejaron para ser abordadas en los programas respaldados por el FMI.
- Los programas no han estado claramente basados en un análisis de las vinculaciones entre la macro y la microeconomía específicas de un país; y en los informes del FMI pocas veces se explicaba enteramente la base lógica y las hipótesis de comportamiento implícito que se emplearon en el diseño del programa.
- A pesar de que cada vez se tenía más conciencia de la importancia del análisis ex ante del efecto en la pobreza y la situación social (PSIA) al realizar reformas económicas importantes, la “integración” de dicho análisis en el diseño de los programas no ha cumplido con las expectativas, debido en gran medida a la insuficiencia de recursos y experiencia, a la falta de claridad en la división del trabajo institucional, y a no haber podido asignar suficiente prioridad al PSIA con la debida antelación.

Lecciones y recomendaciones

La experiencia con el enfoque de la ERP parece indicar que es necesario alinear mejor los incentivos con los objetivos intermedios. Los incentivos actuales han dado lugar a que se haga demasiado hincapié en los documentos y los procesos impulsados por las instituciones de Bretton Woods, a que sea insuficiente el margen para tratar de distinta manera a los diferentes países, a que se definan muy pocos parámetros de referencia para supervisar el avance (y a la consiguiente falta de claridad sobre los criterios para la toma de decisiones sobre financiamiento) y a que haya muy poca claridad con respecto a lo que se espera que logren las propias instituciones de Bretton Woods. Por lo tanto la OEI recomienda:

- *Mayor flexibilidad en la implementación* para dar cabida a los distintos sistemas políticos y administrativos de los países así como sus limitaciones.

- Mejorar la “orientación hacia los resultados” del enfoque para permitir que los países definan, de manera abierta al análisis público, sus propios parámetros de referencia y objetivos para mejorar los procesos de formulación de políticas.
- Los funcionarios de las instituciones de Bretton Woods deberán presentar evaluaciones claras y francas del progreso que realiza cada país, ayudar a identificar los obstáculos al progreso y brindar apoyo para superarlos. Las actuales evaluaciones conjuntas que prepararon los funcionarios del Banco y el FMI no cumplen con este objetivo.
- Se necesita un marco más claro para elaborar los marcos macroeconómicos y catalizar el apoyo de los donantes. La tensión entre “aspiración” y “realismo” al proyectar la disponibilidad de recursos externos puede manejarse mejor presentando otras proyecciones, pero el propio país debe tomar la iniciativa.

La iniciativa no es clara respecto a lo que el FMI deberá realizar, lo cual contribuye a la falta de congruencia entre sus compromisos vinculados al enfoque de la ERP y la disponibilidad de sus recursos de personal. En el informe se presentan varias recomendaciones sobre la manera en que el FMI puede adaptar su “forma de operar” para alcanzar los objetivos del enfoque de la ERP, que incluyen:

- Prestar más atención a las actividades que proporcionan información para los debates de amplia base sobre política económica en los ámbitos de competencia del FMI.
- En lugar de establecer normas uniformes sobre la función, expectativas y prioridades del FMI, la labor que éste realice deberá adaptarse a las circunstancias específicas del país (incluso los deseos del gobierno) y divulgarse.
- Ser más explícito sobre el motivo de las recomendaciones del FMI en materia de política económica de modo de someter dicho asesoramiento a un análisis y debate más amplios.
- Aclarar la estrategia adoptada por el FMI en aquellos casos en los que el enfoque de la ERP haya agregado algún valor pero todavía no haya producido una hoja de ruta operativa o el marco institucional necesario para la implementación.
- Adaptar los instrumentos existentes (por ejemplo, las evaluaciones conjuntas) para proporcionar a los donantes señales más ajustadas sobre el desempeño macroeconómico evitando un exceso de señales contradictorias con respecto al financiamiento.
- Aclarar, junto con el Banco Mundial, lo que están tratando de lograr **de manera conjunta** con la racionalización de la condicionalidad y cómo encaja con una mayor identificación del país con los objetivos de los programas.

En su reunión del 21 de julio del 2004, los directores ejecutivos del FMI agradecieron el reporte, y resaltaron sus recomendaciones constructivas. Indicaron también que será necesario un cuidadoso seguimiento e implementación, incluido en el marco del Comité sobre Trabajo en Países de Bajos Ingresos liderado por la gerencia.

El texto completo del informe, incluido los estudios de caso, y el resumen de las discusiones del Directorio Ejecutivo pueden consultarse en el sitio de la OEI en Internet: www.imf.org/ieo

Personas a quienes consultar en la OEI: Sr. David Goldsbrough, (202) 623-4735
 Sr. Tsidi Tsikata, (202) 623-9601
 Sra. Isabelle Mateos y Lago, (202) 623-7219