



El Banco Mundial es una organización internacional de más de 180 miembros que otorga préstamos a los países prestatarios de conformidad con su misión de combatir la pobreza. Ha hecho suyos los objetivos de desarrollo del milenio y tiene una estrategia bien estructurada para alcanzarlos. Esta estrategia descansa sobre dos pilares: establecer condiciones favorables para la inversión, crear puestos de trabajo y promover un crecimiento sostenible, por un lado y, por el otro, invertir en la gente pobre y potenciarla para participar en el desarrollo. Mediante el financiamiento que proporcionan el BIRF y la AIF, así como sus relaciones de colaboración con otras organizaciones, el Banco lucha contra la pobreza tanto a nivel mundial como de los países.

Capítulo 1

Hacer frente al desafío de la pobreza: objetivos y estrategias del Banco Mundial

Capítulo 1

Hacer frente al desafío de la pobreza: objetivos y estrategias del Banco Mundial

Casi la mitad de la población mundial (6.000 millones de personas) sobrevive con menos de \$2 al día; una quinta parte (1.200 millones) debe hacerlo con menos de \$1 al día.

El Banco Mundial es una organización internacional integrada por más de 180 países miembros cuya misión es combatir la pobreza en el mundo. El Banco utiliza sus recursos y colabora con otras instituciones para ayudar a los países clientes a lograr un crecimiento sostenible basado en la equidad.

A pesar de los considerables progresos realizados en las últimas décadas, son todavía demasiadas las personas que subsisten en el mundo en desarrollo con un ingreso que no alcanza a cubrir sus necesidades básicas. Los pobres no tienen oportunidades ni pueden hacerse oír. Son vulnerables a las enfermedades, la violencia y los desastres naturales. Carecen de servicios básicos, como la educación, la atención primaria de salud y el agua potable. Su esperanza de vida es apenas una fracción de la que tenían los habitantes de los países industriales hace ya décadas. Son demasiados los niños (en particular niñas) que por no asistir a la escuela se enfrentan a un futuro sombrío.

Este año en particular, los dirigentes mundiales reconocieron que era preciso actuar con determinación para erradicar esa pobreza extrema en bien de la comunidad mundial, y de la paz y la seguridad internacionales. La lucha contra la pobreza en los países pobres es uno de los más grandes desafíos que enfrentan las instituciones internacionales de desarrollo al comenzar el siglo XXI.

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Reconociendo el enorme desafío que entraña la pobreza en el mundo, las instituciones internacionales de desarrollo aprobaron, a partir de 1990, objetivos concretos para la reducción de la pobreza, conocidos actualmente como los objetivos de desarrollo del milenio. Estos objetivos, que el Banco Mundial ha hecho suyos y que le sirven de guía en sus programas de desarrollo, son los siguientes:

Primer objetivo: erradicar la pobreza extrema y el hambre
Segundo objetivo: lograr la educación primaria universal



PRIMER OBJETIVO
Erradicar la pobreza extrema y el hambre



SEGUNDO OBJETIVO
Lograr la educación primaria universal



TERCER OBJETIVO
Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer



CUARTO OBJETIVO
Reducir la mortalidad infantil

Tercer objetivo: promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer

Cuarto objetivo: reducir la mortalidad infantil

Quinto objetivo: mejorar la salud materna

Sexto objetivo: combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

Séptimo objetivo: asegurar la sostenibilidad ambiental

Octavo objetivo: promover una alianza mundial para el desarrollo

El caudal de conocimientos sobre el desarrollo acumulado por el Banco tiene gran importancia ahora que éste ha intensificado sus esfuerzos por ayudar a los países a alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio. La información sobre los métodos y proyectos que han dado buen resultado en los países de ingreso mediano y bajo es compartida por el personal del Banco y con los países clientes y puede servir para que esas actividades se repitan con éxito.

En el Capítulo 3 se pasa revista a los progresos logrados para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio.

PRIORIDADES DEL BANCO MUNDIAL EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

Las tendencias de los indicadores de la pobreza han obligado al Banco y a las demás instituciones de desarrollo a evaluar cuidadosamente los enfoques aplicados en apoyo de los esfuerzos por combatirla en los países en desarrollo. Estos países deben crecer rápidamente para reducir la pobreza de manera significativa y alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio. Según la publicación del Banco *Global Economic Prospects 2002*, la meta de reducir a la mitad la pobreza de ingreso antes de 2015 sólo se podrá alcanzar si el producto interno bruto per cápita de los países en desarrollo aumenta

a razón de un promedio de 3,6% por año, o sea el doble del promedio (1,8%) del decenio de 1990. De acuerdo con esta hipótesis de un crecimiento vigoroso, el porcentaje de personas que viven con menos de \$1 al día podría reducirse al 12% y el número absoluto podría bajar a alrededor de 750 millones para el año 2015. Aun así, muchos países no alcanzarían ese objetivo. En África, por ejemplo, la incidencia de la pobreza disminuiría sólo un 39%, y la cantidad de gente pobre aumentaría a 345 millones, en comparación con 240 millones en 1990 y 300 millones en 1999.

Las investigaciones realizadas últimamente indican que la ayuda es eficaz cuando un país cuenta con una estructura de gastos y un marco normativo apropiados, instituciones sólidas y un sector privado dinámico, y cuando tanto las autoridades como la población están firmemente decididas a apoyar las reformas necesarias. También hay una clara conciencia de que la pobreza tiene un carácter multidimensional y de que los objetivos de desarrollo del milenio son interdependientes. El Banco reconoce que dos fuerzas importantes capaces de impulsar un crecimiento económico que beneficie a la gente pobre son el sector privado y los pobres mismos. En consecuencia, las prioridades estratégicas del Banco están basadas en dos pilares: establecer condiciones propicias para la inversión, crear puestos de trabajo y promover un crecimiento sostenible, por un lado y, por el otro, invertir en la gente pobre y potenciarla para participar en el desarrollo. Además, el Banco reconoce que algunos de los problemas de desarrollo más apremiantes trascienden las fronteras nacionales y deben encararse a escala mundial mediante esfuerzos coordinados internacionalmente. Para hacer frente a los múltiples problemas prioritarios y urgentes que se plantean en el mundo, como el suministro de bienes públicos mundiales, serán necesarios el mejoramiento de la gestión y el financiamiento de carácter multisectorial.



QUINTO OBJETIVO
Mejorar la salud materna



SEXTO OBJETIVO
Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades



SÉPTIMO OBJETIVO
Asegurar la sostenibilidad ambiental



OCTAVO OBJETIVO
Promover una alianza mundial para el desarrollo

Establecer condiciones favorables para la inversión, la creación de puestos de trabajo y un crecimiento sostenible

El Banco ayuda a sus clientes a inspirar confianza en los inversionistas y a promover la inversión privada nacional y extranjera. Presta apoyo para el desarrollo rural y urbano, la creación de una infraestructura eficiente, la reforma del sector financiero y el marco reglamentario y la formulación de políticas que fomenten la competencia. Las reformas del sector financiero promueven la estabilidad, la transparencia, el acceso y la competencia. Además, el Banco apoya la adopción de medidas para mejorar la gestión del sector público como condición necesaria para que el sector privado contribuya al crecimiento económico. La buena gestión de los asuntos públicos implica el respeto del estado de derecho, medidas contra la corrupción, la reforma de la administración pública y la reforma del sistema judicial.

Invertir en la gente pobre y potenciarla para participar en el desarrollo

El Banco reconoce que la única forma de lograr los objetivos de desarrollo del milenio es potenciar a la gente pobre para participar en el proceso de desarrollo. Esa participación aumenta la eficacia y el vigor de las medidas destinadas a combatir la pobreza. La integración de las cuestiones de género, la intervención de la sociedad civil y la gestión de los riesgos sociales son temas prioritarios. El Banco reconoce que los programas de educación y salud son indispensables para potenciar a la gente pobre. En el sector de la educación, se trata de promover ante todo la enseñanza universal y desarrollar la capacidad humana para crear una economía basada en los conocimientos. En el campo de la salud, es necesario centrar la atención en el cuidado de la salud materno-infantil, el abastecimiento de agua potable y los servicios de saneamiento.

PRIORIDADES A NIVEL MUNDIAL

El Banco se ocupa de cuestiones de alcance mundial en los casos en que una acción concertada puede aliviar condiciones desfavorables que afectan a todos los países en desarrollo. Cinco cuestiones que requieren atención expresa son las enfermedades transmisibles, el medio ambiente, el comercio y la integración, la información y los conocimientos, y la arquitectura financiera internacional. En lo que respecta a las enfermedades transmisibles, las cuestiones prioritarias son la lucha contra el virus de la inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA), la tuberculosis, el paludismo y las enfermedades de la infancia, así como el desarrollo de vacunas y drogas para combatir las principales enfermedades de este tipo. En la esfera del medio ambiente, se asigna prioridad al cambio climático, el abastecimiento de agua potable, la protección de los bosques, la diversidad biológica, el agotamiento de la capa de ozono y la degradación de la tierra, así como al fomento de la investigación agrícola. En lo que se refiere al comercio, el objetivo es ayudar a transformar el sistema comercial mundial para que contribuya más al desarrollo. Para ello es necesario facilitar

el acceso de los países en desarrollo a los mercados y fomentar su participación eficaz en las negociaciones comerciales a nivel mundial y regional. En el plano nacional, se trata de ayudar a los países en desarrollo a sacar provecho del comercio integrando, en sus estrategias nacionales de desarrollo y de lucha contra la pobreza, reformas que beneficien a la gente pobre (véase el Recuadro 1.1, La globalización y el comercio). En el campo de la información y los conocimientos, las prioridades son, por un lado, reducir la brecha digital y dotar a los países de la capacidad de adquirir información y, por el otro, lograr que se tenga conciencia cabal de los problemas del desarrollo y la lucha contra la pobreza. La arquitectura financiera comprende la formulación de normas internacionales, el fomento de la estabilidad financiera y el fortalecimiento de las normas de contabilidad internacionales y del marco jurídico internacional.

LUCHA CONTRA LA POBREZA A NIVEL DE LOS PAÍSES

El Banco adapta sus métodos de lucha contra la pobreza a las necesidades particulares de los distintos países. El modelo operativo de cada país se estructura en torno a las aspiraciones de éste y se basa en un buen análisis de las políticas propuestas, un programa del Banco en apoyo de esas aspiraciones nacionales y la obtención de resultados. De acuerdo con ese modelo se adoptan métodos concretos para prestar apoyo a los países de ingreso bajo y mediano.

A este respecto, las prioridades del Banco en lo que respecta a sus actividades de promoción son elementos críticos de la lucha contra la pobreza, ya que permiten integrar los dos pilares arriba descritos en las medidas que se adoptan a nivel de los países. Esas prioridades son la creación de condiciones apropiadas para la inversión y la buena gestión de los asuntos públicos; el empoderamiento, la seguridad y la inclusión social, y la educación y la salud. El Banco hace hincapié en estas prioridades y comparte sus conocimientos con los países clientes, otras instituciones de desarrollo y otras partes interesadas.

Países de ingreso bajo

La lucha contra la pobreza es particularmente difícil para el Banco en los países de ingreso bajo, donde es mayor la incidencia de la pobreza y donde son más graves las trabas institucionales, más desfavorable el contexto normativo para la inversión privada y más limitado el acceso a los recursos. En los programas para estos países, el Banco hace hincapié en la importancia de que cada país adopte como propio el orden de prioridades de las actividades de desarrollo.

Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) son un elemento importante que ha comenzado a utilizarse recientemente en la campaña mundial contra la pobreza. Se trata de estrategias que los países adoptan como propias y que constituyen el marco de la asistencia para el desarrollo. El enfoque está basado en los principios del Marco Integral de Desarrollo (MID), de modo que los DELP deben

reflejar las preferencias de los países y estar orientados a la obtención de resultados; deben ser detallados, tener una perspectiva a largo plazo y promover firmes relaciones de colaboración internas y externas.

Para que los países se identifiquen con los programas de asistencia, ellos mismos deben preparar los DELP basándose en procesos que promuevan una amplia participación y que reflejen sus circunstancias y necesidades particulares. Como se reconoce que muchos países pobres necesitan tiempo para preparar versiones detalladas o completas de esos documentos, se han comenzado a utilizar documentos provisionales de formato relativamente sencillo, para evitar que se entorpezca el acceso de esos países a la ayuda en condiciones favorables (préstamos sin interés) y a las operaciones de alivio de la deuda. Los DELP no son documentos estáticos; se revisan cada tantos años a la luz de la experiencia adquirida. Cuando se prepara uno de esos documentos, ya sea de carácter provisional o definitivo, los Directorios Ejecutivos del Banco y del Fondo determinan si es apropiado y si constituye un buen marco para otorgar financiamiento en condiciones favorables (y, cuando corresponde, alivio de la carga de la deuda), sobre

la base de una evaluación conjunta del personal de ambas instituciones. Los países pobres han acogido favorablemente este enfoque y reconocen que los DELP son documentos que reflejan su orden de prioridades (véase el Capítulo 4, Recuadro 4.1).

Se han introducido créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza (CALP) para proporcionar ayuda focalizada de conformidad con las prioridades estratégicas de los países en esta esfera. Los donantes bilaterales y otros donantes multilaterales apoyan cada vez más la idea de adaptar sus programas de asistencia a las estrategias de lucha contra la pobreza que los países han adoptado como propias (véase también la sección del Capítulo 2 relativa a asistencia con fines especiales en el ejercicio de 2002).

Países de ingreso bajo en situación difícil

En lo que respecta a los países de ingreso bajo cuyos indicadores económicos y sociales son crónicamente desfavorables, el Banco ha reconocido la necesidad de adoptar métodos más eficaces, tanto en los casos en que ha participado relativamente poco en los últimos 10 años como en los que no ha

RECUADRO 1.1 LA GLOBALIZACIÓN Y EL COMERCIO

La globalización, es decir, la creciente integración de las economías y las sociedades en todo el mundo como resultado del aumento del comercio y las corrientes de capital, personas e ideas, sigue siendo uno de los temas más controvertidos de nuestra época. El Banco Mundial ha hecho contribuciones importantes al examen del tema en el campo de la investigación y los estudios analíticos. En el ejercicio de 2002, publicó un informe sobre investigaciones relativas a políticas titulado *Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*. En él se resumen las conclusiones de un programa de investigación en gran escala emprendido por el Banco sobre las distintas dimensiones de la globalización. Según ese estudio, no se había observado ninguna señal de que en los países en desarrollo típicos que comenzaran a integrarse en la economía mundial aumentara la desigualdad. Es más, las tasas de crecimiento más rápido se han registrado en aquellas partes del mundo en desarrollo que eran extremadamente pobres hace 20 años pero que han hecho grandes esfuerzos por integrarse en el mercado mundial. Bangladesh, China, India, Uganda y Viet Nam son todos países en desarrollo que están a favor de la globalización y han logrado resultados sin precedentes en la lucha contra la pobreza. En cambio, muchos países de ingreso bajo en realidad están hoy día menos integrados en la economía mundial que hace 20 años; en general, en esos países el crecimiento ha sido negativo y se ha extendido la pobreza. No cabe duda de que la tarea de ayudar a los países que desean integrar-

se en la economía mundial es importante para el Grupo del Banco Mundial.

Condiciones favorables para la inversión

Dos conclusiones de los estudios del Banco sobre el tema de la globalización han servido para aclarar cuáles son las tareas indispensables que permitirían que un número mayor de países pobres participara en el proceso de globalización y se beneficiara en consecuencia. Esto ha ayudado a definir con más precisión la orientación estratégica del Banco. La primera es el mejoramiento de las condiciones para la inversión. Muchos países en desarrollo han introducido reformas de primera generación que incluyen la liberalización de las políticas comerciales oficiales. Los que más se benefician como resultado de estas reformas son aquellos donde las condiciones para la inversión son razonablemente buenas: un marco reglamentario en el que las empresas pueden comenzar sus operaciones, aumentar su productividad y ampliar sus actividades; servicios públicos eficientes, como los de administración de aduanas, y una infraestructura complementaria (electricidad, puertos y telecomunicaciones), es decir, servicios que puede proporcionar el sector privado si existe una estructura jurídica y reglamentaria apropiada.

Reconociendo la importancia de condiciones favorables para la inversión, el Grupo del Banco ha iniciado un programa en gran escala para ayudar a los países en desarrollo a evaluar esas condiciones y analizar, mediante

(El Recuadro 1.1 continúa en la página siguiente)

RECUADRO 1.1 (continuación)

encuestas de empresas privadas, los efectos de determinadas trabas y obstáculos dentro de sus fronteras y también en la productividad. La Red sobre Sector Privado e Infraestructura y su Grupo de Economía del Desarrollo han establecido una unidad conjunta sobre condiciones apropiadas para la inversión con objeto de aumentar el apoyo que se presta a los países al respecto.

La protección social

Una segunda cuestión importante que ha salido a la luz en los estudios sobre la globalización es la de los servicios sociales y la protección social. La integración en la economía mundial conduce a una aceleración del crecimiento de los países en desarrollo, porque el proceso crea condiciones más dinámicas en la que se intensifican la competencia y el ingreso y la salida de empresas. Pero este dinamismo tiene un costo social evidente; al aumentar el movimiento de la mano de obra en el mercado laboral se pone de manifiesto la necesidad de contar con un buen sistema de protección social. Además, para los puestos de trabajo creados en los países en desarrollo como resultado del comercio y la inversión extranjera por lo general se requieren más calificaciones que para la mayoría de los empleos existentes. Esta nueva exigencia puede ser una fuerza que estimule poderosamente el aumento agregado de la productividad, pero también es fundamental contar con el apoyo de un buen sistema de educación y que la gente pobre, en particular, tenga un buen acceso a la enseñanza básica.

Por lo tanto, en las próximas etapas del debate sobre la globalización, el Banco tiene un importante papel que desempeñar en el campo de la investigación y en el establecimiento de los dos pilares fundamentales, es decir, condiciones favorables para la inversión y servicios sociales adecuados, junto con un buen sistema de protección social.

La arquitectura mundial del comercio

Una función importante del Banco es la promoción del comercio en favor de los países en desarrollo. Si bien los países desarrollados, en promedio, no tienen un alto grado de protección al comercio, los sectores en que se mantienen las medidas proteccionistas son exactamente aquellos en los que podrían competir los países pobres, a saber, la agricultura y las manufacturas que requieren gran densidad de mano de obra. Como éstos son los sectores donde existen los mayores obstáculos al comercio, los pobres del mundo se encuentran en una situación de particular desventaja. Según estimaciones de la publicación del Banco *Global Economic Prospects 2002*, el típico trabajador pobre que vende sus productos a los mercados globalizados enfrenta obstáculos aproximadamente dos veces mayores que el trabajador medio de un país que no es pobre. En general, los aranceles de los países de ingreso alto aplicados a las importaciones de los países en desarrollo, aunque bajos, son cuatro veces superiores a los que aplican a los países industriales. En la actualidad, el costo aproximado de los subsidios y otras medidas de apoyo a la agricultura en los países

de ingreso alto es de \$1.000 millones al día, o sea una cifra seis veces superior a toda la asistencia mundial para el desarrollo.

Las investigaciones del Banco han puesto de relieve el costo que representan para los países en desarrollo las medidas de protección de los textiles y las prendas de vestir y los subsidios a la agricultura de los miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). También han puesto de manifiesto los posibles costos que entraña para los países en desarrollo el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), que prevé patentes de 20 años para los productos farmacéuticos e impone nuevos costos legales y administrativos a los países en desarrollo. El Banco ha hecho un llamamiento para que se facilite el acceso de los países pobres a los mercados y se modifiquen las disposiciones para la aplicación del mencionado acuerdo a fin de que esos países tengan acceso a los medicamentos esenciales.

Sin embargo, las medidas de protección no son una cuestión que concierne únicamente a los países de ingreso alto. Los países en desarrollo también aplican elevados aranceles a los productos agrícolas, las manufacturas que requieren gran densidad de mano de obra y otros productos y servicios. En el sector de las manufacturas, los aranceles aplicados a las importaciones de los países en desarrollo por otros países en desarrollo son en promedio cuatro veces más altos que los aplicados al mismo efecto por los países industriales. Asimismo, las restricciones al comercio de servicios suelen ser más comunes en los países en desarrollo que en los países industriales.

En *Global Economic Prospects 2002* se proponen argumentos convincentes para reformar en cuatro frentes la arquitectura del comercio mundial a fin de promover el desarrollo y la reducción de la pobreza: iniciar, en el marco de la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), una ronda de negociaciones comerciales sobre el desarrollo a fin de reducir los obstáculos al comercio mundial; emprender una acción colectiva a nivel mundial para promover el comercio fuera del marco de negociación de la OMC, y, en particular, aumentar la ayuda multilateral para el fomento del comercio; adoptar unilateralmente las políticas de desarrollo de los países de ingreso alto que fomentan el comercio y emprender nuevas reformas comerciales en los países en desarrollo. Actualmente, alrededor de 2.800 millones de personas viven con menos de \$2 al día. Si se alcanzara la tasa de crecimiento de referencia proyectada actualmente, el número de pobres podría reducirse a 2.200 millones (o sea en 600 millones) para 2015. En el informe se afirma que, si se aprovecha la oportunidad para modificar de esta forma la arquitectura del comercio mundial, las consiguientes tasas de crecimiento de los países en desarrollo permitirían reducir el número de pobres a 1.900 millones para el año 2015, con lo cual otros 300 millones de personas llegarían a estar por encima de la línea de pobreza de \$2 al día.

obtenido buenos resultados con los instrumentos convencionales. En el ejercicio de 2002, un grupo de estudio emprendió la tarea de determinar las características básicas de esos países y de proponer una combinación apropiada de instrumentos que el Banco utilizaría para apoyar las prioridades nacionales en materia de desarrollo.

Países de ingreso mediano

Una considerable proporción de los pobres del mundo vive en países de ingreso mediano. El Banco desempeña una función indispensable para ayudar a estos países a luchar contra la pobreza y proseguir su marcha para convertirse en economías de mercado desarrolladas. Por lo general, estos países pueden acceder a los mercados internacionales de capital, aunque su acceso es limitado y en muchos casos, precario. Para estos países, la clave del desarrollo y la reducción de la pobreza es el aumento de la inversión privada y el fortalecimiento de las condiciones para la inversión y la creación de programas de gastos sociales eficientes y equitativos que tengan por fin desarrollar el capital humano y asegurar la igualdad de acceso a las oportunidades económicas.

Las funciones fundamentales del Banco son ayudar a estos países a introducir las complejas reformas estructurales, sociales e institucionales que les permitan atraer inversiones privadas; ayudarlos a cubrir sus necesidades en materia de reestructuración e inversión mientras su acceso a los capitales a largo plazo sea limitado; proporcionarles asistencia para reducir los focos de pobreza que aún persisten, protegerse mejor de los trastornos económicos y mitigar las consecuencias sociales de las crisis, y, por último, prestar apoyo para el suministro de bienes públicos mundiales a nivel de los países.

Una clave de la rápida reducción de la pobreza en los países de ingreso mediano es el crecimiento del sector privado. El Banco sigue ayudando a esos países a introducir reformas básicas para liberalizar sus mercados y, al mismo tiempo, les presta apoyo para la introducción subsiguiente de complejas reformas estructurales y sociales. A medida que se afianzan las reformas, los países ofrecen condiciones más favorables a los inversionistas privados nacionales y extranjeros. El Banco utiliza varios instrumentos para movilizar al sector privado y catalizar su apoyo; entre otras cosas, ofrece créditos y garantías parciales contra riesgos para movilizar el financiamiento de proyectos por el sector privado. Su apoyo al desarrollo del sector financiero se basa en las funciones complementarias del BIRE, la CFI y el OMGI.

LUCHA CONTRA LA POBREZA A NIVEL MUNDIAL

Dada la magnitud y complejidad del problema de la pobreza en el mundo, es imperiosa la necesidad de que las distintas entidades que se ocupan del desarrollo, es decir, los gobiernos, las organizaciones multilaterales y bilaterales, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, unan sus fuerzas para abordar uno de los aspectos más importantes y difíciles del desarrollo. En los últimos años, el Banco Mundial ha mantenido relaciones de colaboración con varias de esas

organizaciones en torno a temas concretos o a programas de importancia mundial. Se han establecido relaciones institucionales con organismos bilaterales de ayuda, las Naciones Unidas y sus diversos organismos especializados, el FMI, otros bancos multilaterales de desarrollo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), organizaciones no gubernamentales y fundaciones privadas. El fruto de esta colaboración ha sido una serie de iniciativas internacionales relativas al suministro de bienes públicos mundiales. En este Capítulo se destacan dos de esas importantes iniciativas.

Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales

El Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR) cuenta con el apoyo de una vasta asociación que abarca la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 22 países en desarrollo y 21 países industriales, fundaciones privadas y organizaciones regionales. A partir de 1971, el Banco ha prestado un firme apoyo al CGIAR, una red de 16 centros de investigaciones agrícolas en los que se aplican los conocimientos científicos más modernos a la tarea de reducir el hambre y la pobreza en los países en desarrollo, mejorar la salud y proteger el medio ambiente.

El CGIAR reconoce que el desarrollo de la agricultura, que permite alimentar a una población mundial cada vez más numerosa y reducir la pobreza, debe lograrse con métodos socialmente aceptables y ecológicamente sostenibles. La investigación es un factor clave para idear nuevas técnicas de cultivo y desarrollar nuevas variedades. Los resultados de las investigaciones del CGIAR son bienes públicos a los que todos tienen acceso gratuitamente. Sus beneficios son de gran alcance. Por ejemplo, los científicos del CGIAR desarrollaron una variedad de maíz de alta calidad proteínica que sirve para combatir la malnutrición y que ha merecido el Premio Mundial de la Alimentación. En las regiones húmedas de África occidental ha aumentado la producción de arroz gracias a las nuevas variedades desarrolladas para África; en Guinea se cultivan esas variedades en 90.000 hectáreas, con lo cual ha sido posible reducir en \$13 millones el agobiante costo de las importaciones.

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial

El Banco ha establecido una relación estratégica de colaboración con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), la única fuente de financiamiento nueva que se creó como resultado de la Cumbre sobre la Tierra celebrada en Rio de Janeiro en 1992. El FMAM, en cooperación con el Banco, el PNUD y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), es un importante catalizador para la protección del medio ambiente mundial. Promueve la cooperación y financia actividades para conservar la biodiversidad, reducir los riesgos que entraña el cambio climático,



El Banco, uno de los tres organismos de ejecución del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, presta asistencia a sus países miembros para que éstos conserven sus recursos naturales y los exploten de manera sostenible.

proteger la capa de ozono, descontaminar las aguas internacionales, frenar la degradación de la tierra y eliminar los contaminantes orgánicos persistentes. El FMAM es el mecanismo financiero encargado de la aplicación de los convenios sobre la diversidad biológica y los contaminantes orgánicos persistentes y la convención sobre el cambio climático.

La asociación entre el Banco y el FMAM ha contribuido de manera decisiva al éxito de este último. A través de la Secretaría del Banco y el FMAM, el Banco desempeña una función clave en la gestión de proyectos financiados por el Fondo.

En su calidad de organismo de ejecución del FMAM, el Banco ayuda a sus países clientes a preparar y supervisar proyectos financiados por el Fondo. El Banco y el FMAM han ejecutado más de 300 proyectos en 127 países, incluidos algunos proyectos conjuntos con otros organismos de ejecución. Esos proyectos se financian con donaciones del FMAM por valor de \$1.500 millones y con más de \$9.000 millones en fondos adicionales procedentes de fuentes públicas y privadas. El Banco también administra el Fondo Fiduciario del FMAM y presta apoyo administrativo a la Secretaría del FMAM. (Véase www.gefweb.org o www.worldbank.org/gef).

DIFUSIÓN DE CONOCIMIENTOS: PRODUCTOS Y SERVICIOS

La generación, el intercambio y la aplicación de conocimientos por medio de estudios analíticos y servicios de asesoramiento siempre ha sido un componente importante de la función que desempeña el Banco para ayudar a los países clientes a promover su crecimiento y reducir la pobreza. En los últimos años, el Banco ha comenzado a organizar sus

actividades en esta esfera de manera sistemática. Se ha centrado en tres aspectos: aplicar eficazmente los conocimientos adquiridos para reforzar la calidad de sus operaciones; intercambiar conocimientos con sus clientes y asociados con miras a emprender actividades de desarrollo que fomenten la participación, complementadas con programas basados en tecnologías que faciliten ese intercambio, y prestar asistencia a los países clientes para que mejoren su capacidad de generar, adquirir y aplicar conocimientos de todas las fuentes.

Entre las iniciativas del Banco relativas a la difusión mundial de conocimientos se cuentan los programas de aprendizaje del Instituto del Banco Mundial, en los que se intercambian y destilan conocimientos de fuentes locales y mundiales; la Red mundial de educación sobre el desarrollo; el Portal del Desarrollo; los Enlaces Mundiales para el Desarrollo; la Red Mundial para el Desarrollo; la Universidad Africana Virtual y el Programa de Información para el Desarrollo (InfoDev). (Véase www.worldbank.org/ks/initiatives.html).

Cada vez se tiene más conciencia de que la aplicación eficiente de los conocimientos aumenta la eficacia del Banco como institución. Como resultado de ello, los esfuerzos relativos al fortalecimiento de la capacidad se han integrado en las actividades operacionales. Por ejemplo, se está utilizando un “instrumento de evaluación de la economía del saber” para ayudar a los países a determinar sus necesidades normativas y de inversión a medida que se incorporan a la economía mundial. En el ejercicio de 2002 se realizaron evaluaciones de esta índole en China y la República de Corea y se han emprendido otras en la Federación de Rusia y los países que esperan ingresar en la Unión Europea (UE).

El fortalecimiento de la capacidad, sobre todo para la gestión del sector público, también tiene importancia crítica para que los países de ingreso bajo puedan aplicar sus estrategias de lucha contra la pobreza y mejorar los servicios públicos básicos. En vista de que ha aumentado la demanda de los países, el Instituto del Banco Mundial se vale de sus vínculos con otras instituciones especializadas y donantes para organizar, por ejemplo, cursos para periodistas, seminarios para parlamentarios y programas prácticos de capacitación sobre la lucha contra la corrupción y la reforma de los sistemas jurídico y judicial destinados a funcionarios de gobierno y funcionarios encargados de la formulación de políticas.

Como parte de su rápida respuesta a la crisis en Afganistán y a petición del Organismo Nacional de Coordinación de la Ayuda, el Banco está estableciendo un centro de aprendizaje a distancia en Kabul en el marco de la Red mundial de educación sobre el desarrollo.

FINANCIAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DEL BANCO MUNDIAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

El Banco Mundial es una institución de cooperación que moviliza recursos en forma de contribuciones directas a la AIF, aportadas por los países miembros más ricos, y fondos para el BIRF que obtiene en préstamo en los mercados internacionales de capital. Esos recursos se encauzan hacia actividades

RECUADRO 1.2 FINANCIAMIENTO DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

Por intermedio del BIRF y la AIF, el Banco ofrece una gran variedad de servicios —préstamos, asistencia técnica y asesoramiento— adaptados a las necesidades especiales de aquellos de sus miembros que son países en desarrollo y países con economías en transición. El Banco emplea dos instrumentos básicos de financiamiento: los préstamos para inversión y los préstamos para fines de ajuste.

Préstamos para inversión

Con estos préstamos se financian bienes, obras y servicios en apoyo de proyectos de desarrollo económico y social en una amplia gama de sectores. La índole del financiamiento del Banco para fines de inversión ha evolucionado con el tiempo. Al principio las inversiones se destinaban sobre todo a la adquisición de equipo, servicios técnicos y obras de construcción, pero a medida que ha cambiado su orden de prioridades, el Banco ha ido centrando esas inversiones en la creación de instituciones, el desarrollo social y la infraestructura normativa necesaria para facilitar la actividad del sector privado.

Préstamos para fines de ajuste

Con estos préstamos se proporciona financiamiento externo de desembolso rápido en apoyo de reformas normativas e institucionales. Al principio, el propósito de estos préstamos era otorgar apoyo a corto plazo para cubrir necesidades de la balanza de pagos mientras se efectuaban reformas macroeconómicas, incluso de la política comercial. Con el tiempo han evolucionado para orientarse más hacia reformas estructurales e institucionales de mediano plazo en el sector financiero, la política social y la gestión de los recursos del sector público.

Los préstamos para inversión y ajuste se utilizan de manera flexible para distintos fines.

Cómo se otorga un préstamo

El otorgamiento de préstamos abarca varias etapas. Basándose en estudios económicos y sectoriales, para los que en muchos casos el Banco presta apoyo, el prestatario decide y prepara el proyecto y el Banco evalúa su viabilidad. Durante la negociación del préstamo, el Banco y el prestatario determinan de común acuerdo el objetivo de desarrollo, los componentes y productos del proyecto, los indicadores de resultados, un plan de ejecución y un calendario para el desembolso de los fondos. Una vez que el Banco ha aprobado el préstamo y éste entra en vigor, el prestatario ejecuta el proyecto o programa de conformidad con las condiciones convenidas con el Banco.

Todos los préstamos se rigen por las políticas operacionales del Banco Mundial, cuyo fin es asegurar que las actividades financiadas por el Banco estén bien fundamentadas desde el punto de vista económico, financiero, social y ambiental. La utilización de los fondos para proyectos, sobre todo los destinados a la adquisición de bienes y servicios, se rige por normas y procedimientos fiduciarios. Las medidas de salvaguardia sirven para evitar efectos que perjudiquen inadvertidamente a terceros o al medio ambiente.

El Banco supervisa la ejecución de cada préstamo y evalúa sus resultados. Las tres cuartas partes de los préstamos pendientes son administrados a nivel de los países por directores que trabajan fuera de la sede del Banco en la ciudad de Washington. Aproximadamente el 30% del personal del Banco trabaja en casi 100 oficinas de países en todo el mundo.

que puedan beneficiar a la población pobre de los países prestatarios.

Los clientes de la AIF son los países más pobres que por lo general no pueden obtener préstamos en condiciones comerciales. La AIF ofrece a esos países préstamos (o créditos) sin interés y en condiciones favorables, con plazos de vencimiento de 35 a 40 años y períodos de gracia de 10 años. En el ejercicio de 2002, la AIF proporcionó financiamiento por valor de \$8.100 millones para 133 proyectos en 62 países de ingreso bajo.

En cambio, los clientes del BIRF suelen ser países de ingreso mediano y (debido a lo limitado de los recursos de la AIF) también algunos de los países de ingreso bajo más grandes que se considera que tienen capacidad crediticia para obtener préstamos. El BIRF ofrece préstamos en condiciones casi de mercado pero con largos plazos de vencimiento. En el ejercicio de 2002, el BIRF concedió préstamos por un total de \$11.500 millones para financiar 96 proyectos en 40 países.

La lucha contra la pobreza es la piedra angular del financiamiento que proporcionan la AIF y el BIRF, por medio de inversiones en apoyo del crecimiento e inversiones en servicios públicos básicos (en el Recuadro 1.2 se describen los instrumentos de financiamiento del Banco y el proceso de aprobación de los préstamos). En el Capítulo 2 se dan detalles de los préstamos otorgados durante el año.

Por medio de asociaciones con otras entidades, también se realizan operaciones de cofinanciamiento y se proporcionan fondos en fideicomiso para proyectos.

Función de la AIF

La AIF es la fuente más importante del mundo en lo que respecta a la asistencia financiera proporcionada en condiciones muy favorables. La AIF invierte fondos en proyectos básicos de desarrollo económico y humano. El acceso a los recursos de la Asociación está determinado por dos criterios básicos: la pobreza relativa de un país (según el ingreso per cápita)

y su falta de solvencia. En el ejercicio de 2002, tenían acceso a esos recursos los países con un ingreso per cápita bruto de menos de \$885. Para recibir créditos de la AIF, los países también deben aplicar políticas bien fundadas para promover el crecimiento y reducir la pobreza. La asistencia de la AIF se asigna sobre la base de evaluaciones anuales de las políticas e instituciones de cada país. En circunstancias excepcionales, la AIF también otorga créditos a los países cuyo ingreso per cápita es superior al límite fijado pero que no tienen la capacidad crediticia para obtener préstamos del BIRF. Se han hecho estas excepciones en el caso de las pequeñas economías insulares.

Los países que reciben créditos de la AIF enfrentan grandes dificultades en el proceso de alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio. La AIF apoya las actividades de desarrollo nacionales promoviendo políticas apropiadas que permitan sentar las bases del crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Son cuestiones normativas prioritarias: el mejoramiento de la calidad de la enseñanza básica y el acceso de los pobres a la educación básica; el fortalecimiento de las medidas para impedir la propagación de las enfermedades transmisibles, incluso el VIH/SIDA, y la creación de condiciones propicias para la inversión. La AIF se destaca entre las instituciones de desarrollo que prestan asistencia específicamente a los países que aplican políticas apropiadas, y ha adaptado su sistema de asignación de créditos basado en el desempeño para hacer aún más hincapié en la buena gestión de los asuntos públicos.

La AIF es financiada por un conjunto de donantes que se reúnen cada tres años para decidir la cantidad de nuevos recursos que requerirá el futuro programa de financiamiento de la Asociación y examinar su orden de prioridades y sus políticas de financiamiento.

El ejercicio de 2002 fue el último año de la duodécima reposición de los recursos de la AIF, destinada a financiar compromisos en los ejercicios de 2000 a 2002. Los donantes aportaron 8.700 millones de derechos especiales de giro (DEG); otros DEG 6.600 millones provinieron de recursos internos, que incluyen reembolsos de créditos ya concedidos, cargos por servicios e ingresos netos del BIRF (en el Capítulo 2 figura información actualizada sobre la AIF). En el Gráfico 1.1 se muestra el aumento del financiamiento de la AIF en los sectores sociales.

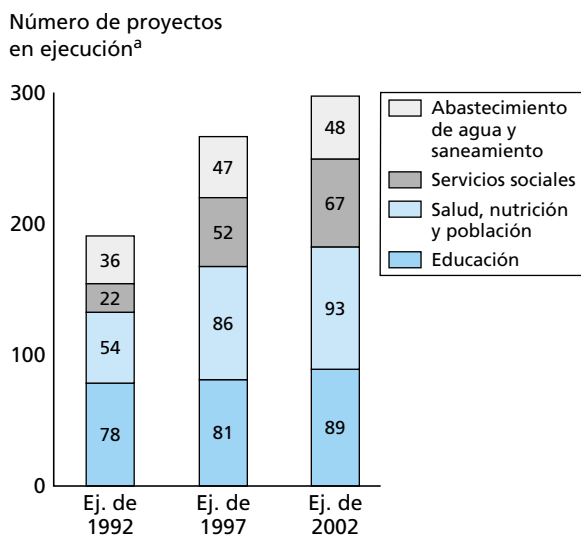
Función del BIRF

Pueden obtener préstamos del BIRF los países con un ingreso per cápita de menos de \$5.225 que no sean naciones que sólo pueden recibir financiamiento de la AIF. Los países con un ingreso per cápita más alto pueden obtener fondos en circunstancias especiales o como parte de una estrategia de graduación. No obstante, es importante señalar que las sumas que los países pueden obtener en préstamo del BIRF dependen de su capacidad crediticia. Así pues, puede haber países en condiciones de recibir préstamos que no tienen acceso a los recursos del BIRF por carecer de solvencia. Además, el monto de los préstamos pendientes de un país prestatario del



El recinto de operaciones del Departamento de Tesorería es el centro neurológico del Banco donde se ejecutan novedosas transacciones financieras. La inversión de los activos líquidos del Banco, la gestión de los riesgos de los balances y la satisfacción de las necesidades de los inversionistas en valores de renta fija son fundamentales para que el Banco pueda proporcionar a sus clientes el financiamiento que precisan.

Gráfico 1.1 Aumento del financiamiento de la AIF para los sectores sociales
297 proyectos en curso (en comparación con 190 hace 10 años)



a. Incluye proyectos correspondientes a países que sólo reciben financiamiento de la AIF y a países que reciben financiamiento combinado (del BIRF y de la AIF).

Valor de los compromisos de la AIF para proyectos actualmente en curso en los sectores sociales

Ejercicio de 1992: \$8.100 millones
Ejercicio de 1997: \$13.200 millones
Ejercicio de 2002: \$13.700 millones

BIRF no puede sobrepasar los \$13.500 millones, sea cual fuere su capacidad crediticia.

El 75% de la población que cuenta con menos de \$1 al día vive en países que reciben financiamiento del BIRF. Los prestatarios del BIRF son en su mayoría países de ingreso

mediano que tienen acceso a algunos mercados de capitales privados. Algunos países pueden recibir financiamiento de la AIF debido a su bajo ingreso per cápita, pero también tienen la solvencia necesaria para obtener algunos préstamos del BIRF. Estos países reciben financiamiento combinado, o sea que son prestatarios de ambas instituciones. Aun si se excluyen los préstamos del BIRF a estos últimos, el 25% de las personas que cuentan con menos de \$1 al día vive en países prestatarios del BIRF. Éste proporciona un apoyo importante a la lucha contra la pobreza facilitando el acceso a grandes cantidades de capital en condiciones favorables y con largos plazos de vencimiento y de manera más estable que el mercado.

El BIRF es una institución financiera de solvencia óptima (AAA), que tiene además ciertas características fuera de lo común. Sus accionistas son gobiernos soberanos. Los miembros que solicitan préstamos participan en la formulación de sus políticas. En la mayoría de los casos, los préstamos del BIRF (y los créditos de la AIF) van acompañados de servicios no crediticios para asegurar que los fondos se utilicen de la manera más provechosa posible. Además, a diferencia de los bancos comerciales, el objetivo último del BIRF no es la maximización de las utilidades sino la eficacia de sus proyectos desde el punto de vista del desarrollo.

En el ejercicio de 2002, el BIRF obtuvo \$23.000 millones en los mercados internacionales de capital con vencimientos a mediano y a largo plazo. En ese ejercicio, el volumen de financiamiento sobrepasó la cifra de \$17.000 millones alcanzada en el ejercicio de 2001. Los préstamos e inversiones del BIRF se financian con fondos obtenidos en préstamo y con el capital accionario. Su solidez financiera depende del apoyo que recibe de sus accionistas y de sus políticas y prácticas financieras, destinadas a mantener una solvencia óptima en los mercados internacionales.

Operaciones de cofinanciamiento

Este término se refiere a los fondos procedentes de instituciones oficiales bilaterales, instituciones multilaterales, organismos de crédito a la exportación o fuentes privadas para proyectos concretos financiados por el Banco. El cofinanciamiento permite al Banco Mundial complementar sus recursos con fondos adicionales, en muchos casos sin interés o en forma de donaciones, para beneficio de los países receptores. El financiamiento para proyectos procedente de fuentes múltiples también permite armonizar las normas y los procedimientos, reduce la carga administrativa del país receptor y aumenta la eficacia de las operaciones. En el ejercicio de 2002, el financiamiento proporcionado por el BIRF y la AIF —\$19.500 millones— se complementó con \$4.700 millones procedentes de esas fuentes (véanse más detalles sobre las operaciones de cofinanciamiento en el Capítulo 2).

Fondos fiduciarios

Varios países industriales, algunos de los países en desarrollo más grandes, el sector privado y varias organizaciones no gubernamentales mantienen fondos fiduciarios en el Banco Mundial. Éste puede utilizar esos fondos para complementar

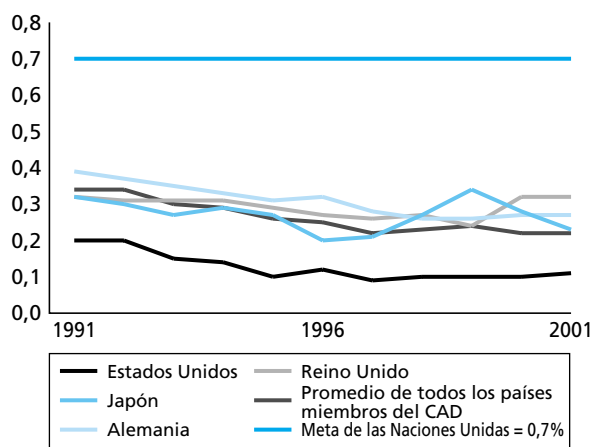
sus recursos en apoyo de iniciativas concretas convenidas de común acuerdo. Los fondos fiduciarios disponibles se utilizan para facilitar la concesión de donaciones destinadas a cubrir necesidades de desarrollo prioritarias, en particular de asistencia técnica y servicios de asesoramiento, así como para el alivio de la deuda y para la transición después de un conflicto. En el ejercicio de 2002, el monto de los fondos fiduciarios aumentó a \$5.340 millones (véanse más detalles sobre los fondos fiduciarios en el Capítulo 2).

AUMENTO DE LA EFICACIA EN TÉRMINOS DE DESARROLLO: UN MAYOR ÉNFASIS EN LOS RESULTADOS

La experiencia de los últimos 50 años en la esfera del desarrollo ha puesto de relieve la importancia de centrar la atención en los resultados. Los donantes exigen que los fondos que aportan sus contribuyentes se utilicen para obtener resultados concretos. Las poblaciones de los países en desarrollo están deseosas de que sus condiciones de vida mejoren de forma tangible dentro de un plazo razonable. El Banco Mundial y otros organismos de desarrollo deben demostrar a unos y a otros que sus esfuerzos concertados rinden fruto. La obtención de datos actualizados más precisos sobre los resultados económicos y sociales y la realización de evaluaciones independientes de los proyectos y programas por países constituyen una base para asignar responsabilidades y, lo que es más importante, aprender de la experiencia (en el Gráfico 1.2 se muestra la asistencia oficial para el desarrollo por países).

En los últimos años, el Banco ha prestado mucha más atención a la tarea de evaluar la calidad de las actividades de ejecución, la sostenibilidad y los resultados, desde el punto de vista del desarrollo, de los programas que financia. Está fortaleciendo sus programas y sus sistemas de seguimiento

Gráfico 1.2 Asistencia oficial para el desarrollo en cifras netas, como porcentaje del producto nacional bruto



Nota: Los datos relativos a 2001 son preliminares.

Fuente: Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE.

y evaluación a fin de captar en más detalle los efectos en la pobreza del financiamiento para fines normativos y de inversión, así como los de sus servicios de asesoramiento. Esto le permitirá vigilar en forma más sistemática el progreso hacia los objetivos de desarrollo del milenio. Las evaluaciones de proyectos terminados realizadas por el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) indican que la situación ha seguido mejorando; se consideran satisfactorios el 82% de los proyectos, que reciben el 78% del financiamiento. El DEO también ha realizado más de 55 evaluaciones de la asistencia prestada a los países en el ejercicio de 2002. Se han establecido mecanismos para evaluar la calidad de las operaciones en forma permanente.

Además de evaluar sus operaciones, el Banco Mundial realiza periódicamente un estudio más amplio de sus programas más importantes. En el ejercicio de 2002 se hizo un estudio del financiamiento proporcionado por el BIRF y la AIF a lo largo de 50 años (véase un examen detallado de la eficacia del financiamiento desde el punto de vista del desarrollo en el Capítulo 3).

APERTURA Y TRANSPARENCIA

El proceso de informar y consultar a las partes interesadas ha contribuido a promover un desarrollo eficaz y sostenible, pues ha servido para estimular el debate, profundizar los conocimientos y lograr que los países adopten como propias las

actividades de desarrollo. El Banco, continuando las medidas adoptadas para dar acceso público a más información sobre su labor, ha revisado su política en esta esfera.

Las modificaciones se aprobaron en agosto de 2001, después de que el Banco publicara su examen provisional de esta política y celebrara amplias consultas para obtener las opiniones de la sociedad civil, agrupaciones interesadas y gobiernos de 21 países de todo el mundo. El Banco también invitó a realizar comentarios a través de su sitio en la Web.

De conformidad con la política revisada, el Banco dará a conocer más documentos relativos a proyectos y suministrará información y archivos de manera más sistemática, oportuna y accesible. El Banco también ha formulado planes que, con el tiempo, permitirán aumentar considerablemente el acceso a la información a través de las oficinas del Banco en los países en desarrollo. Se han emprendido 13 programas piloto en todo el Banco a fin de que las unidades de gestión de los países formulen y prueben métodos para dar acceso a una cantidad aún mayor de información, especialmente para las consultas sobre las estrategias de asistencia a los países, la preparación de operaciones de financiamiento y la ejecución de proyectos.

Varios grupos de estudio han elaborado estrategias para mejorar los servicios de información pública en todo el mundo (véase el texto completo de la política revisada sobre el acceso a la información y directrices actualizadas sobre su aplicación en www.worldbank.org/operations/disclosure/).