

Principales mensajes de la evaluación

- Los países de ingreso bajo en dificultades (PIBD) experimentan algunas de las dificultades más severas en materia de desarrollo, y la comunidad de los donantes sigue batallando por hallar la manera más eficaz de ayudarlos. El Banco Mundial ha participado activamente en los debates internacionales de políticas referentes a los PIBD y desde que introdujo la Iniciativa para los PIBD, en 2002, se ha puesto en mejores condiciones operativas para darles respaldo.
- Antes de la Iniciativa para los PIBD, la mayor parte de los resultados de los programas del Banco en PIBD se situaban en la gama de lo insatisfactorio. La Iniciativa ha hecho que el Banco preste más atención a los PIBD, pero sería prematuro abrir juicio sobre los resultados. La experiencia en cuanto a ejecución de la Iniciativa ha sido despareja, y la mayoría de los resultados de las pocas estrategias para los países evaluadas por el Grupo de Evaluación Independiente (IEG) indican que los objetivos no se han alcanzado en la medida necesaria.
- Al adoptar como objetivo central el fortalecimiento del Estado, el Banco ha hecho de un ámbito de debilidad tradicional (creación de capacidad y gestión de los asuntos públicos) un componente de su enfoque principal en los PIBD. Para que la Iniciativa para los PIBD se centre en el complicado programa de fortalecimiento del Estado es necesario que el Banco establezca claramente sus ámbitos de ventajas comparativas y el alcance y el contenido del programa. Asimismo, debe identificar enfoques innovadores para lograr mejoras en el historial poco satisfactorio en materia de desarrollo de la capacidad y gestión de los asuntos públicos, así como indicadores de desempeño que permitan medir los resultados en cuanto a fortalecimiento del Estado.
- En los tres años transcurridos desde que se implementó el enfoque de la Iniciativa, poco se ha avanzado en la ejecución de reformas esenciales en la esfera de los recursos humanos relacionadas con número de funcionarios, calidad de sus aptitudes e incentivos para la realización de la labor referente a los PIBD.
- Aunque el Banco ha hecho hincapié recientemente en un necesario incremento de su presencia in situ en los PIBD, ello no basta para una eficaz ejecución de estrategias para los países. Se requiere, como complemento, una más sólida comunicación entre el personal del Banco in situ y en la sede, así como un número adecuado de funcionarios in situ poseedores de las facultades y aptitudes adecuadas.
- Podrían ser más selectivos los objetivos de reforma de los donantes en los PIBD. En los complicados entornos de los PIBD, en que se requieren reformas prácticamente en todos los sectores, es esencial establecer una apropiada secuencia de reformas y disponer de tiempo suficiente para llevarlas a cabo, a fin de lograr resultados sin hacer recaer una carga abrumadora sobre la escasa capacidad de los PIBD.



Resumen

Los países de ingreso bajo en dificultades (hasta recientemente conocidos en el Banco Mundial como PIBD), poblados por casi 500 millones de personas, aproximadamente la mitad de los cuales ganan menos de un dólar por día, suscitan cada vez más atención. Es causa de creciente preocupación la posibilidad de que esos países no logren alcanzar sus objetivos de desarrollo, así como los efectos económicos desfavorables que provoca su situación en países vecinos y la consiguiente posibilidad de que sus problemas se propaguen al resto del mundo.

Dada la multiplicidad de problemas crónicos que padecen, los PIBD plantean algunos de los desafíos más arduos en materia de desarrollo. En la mayor parte de ellos, la gestión de los asuntos públicos es insatisfactoria, y esos países están inmersos en amplios conflictos internos o se están debatiendo en el proceso de culminación de precarias transiciones en situaciones posteriores a conflictos. Todos tienen ante sí obstáculos similares: generalizada falta de seguridad, fractura de las relaciones sociales, significativos niveles de corrupción, desintegración del Estado de derecho y falta de mecanismos de generación de poder y autoridad legítimos, una enorme acumulación de necesidades de inversión insatisfechas, y limitados recursos públicos para el desarrollo. En general, la labor internacional llevada a cabo en el pasado en relación con esos países no ha generado mejoras significativas.

La comunidad de los donantes sigue batallando por hallar la manera más eficaz de

ayudarlos. Dadas sus diferencias en cuanto a propósitos y objetivos, los donantes y los investigadores han optado por abordar diferentes aspectos de esos problemas, lo que los ha llevado a centrar la atención en grupos de países levemente distintos. Por ejemplo, en estudios recientes del Centro para el Desarrollo Mundial se centra la atención en los países de ingreso bajo en situación de estancamiento (definida por el producto nacional bruto per cápita y las tasas de crecimiento económico), y, en el Índice de Estados fallidos de *Foreign Policy*, la atención está centrada en las fallas del Estado y se identifica a los países según factores tales como nivel de deterioro económico, seguridad, sectores sociales predominantes organizados como facciones, personas desplazadas, violación de derechos humanos e intervención externa. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional procura hacer frente a problemas relativos a

vulnerabilidad y crisis, muchos de los cuales pertenecen al entorno político. Las definiciones de Estados frágiles adoptadas por el Departamento del Reino Unido de Desarrollo Internacional (DFID) y por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD de la OCDE) son similares a las utilizadas por el Banco Mundial.

Tal como los define el Banco Mundial, todos los PIBD se caracterizan por lo inadecuado de sus políticas, instituciones y gestión de sus asuntos públicos. El Banco ha utilizado dos criterios para definir PIBD *básicos* y PIBD en situación *grave* (de aquí en adelante, por “PIBD” se entiende los de esas dos categorías, y no los *marginales*, que el Banco identifica tan sólo con fines de control): ingreso per cápita comprendido en el rango de admisibilidad de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), y un desempeño de 3,0 puntos o menos (2,5 o menos en el caso de los PIBD en situación grave y entre 2,6 y 3,0 para la categoría básica) según la calificación global de la Evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA, por su sigla en inglés) y la calificación de la CPIA referente a gestión e instituciones del sector público.

También se incluyen algunos países de bajo ingreso sin datos de la CPIA. En el ejercicio de 2005, el Banco identificó 25 países como PIBD. Seis PIBD identificados en el ejercicio de 2005 —Afganistán, Liberia, Myanmar, Somalia, Timor-Leste y el territorio de Kosovo— carecían de puntajes de la CPIA. El presente examen basa su evaluación en la asistencia otorgada por el Banco a los 25 países clasificados como PIBD en el ejercicio de 2005.

El monto de los presupuestos para otorgamiento de préstamos y administrativo destinados a los PIBD se ha incrementado desde la puesta en marcha de la Iniciativa. El financiamiento otorgado a los PIBD aumentó de alrededor de US\$2.500 millones en los ejercicios de 2000–02 (antes de la Iniciativa para los PIBD) a alrededor de US\$4.100 millones en los ejercicios de 2003–05 (a partir de la puesta en marcha de la Iniciativa). En cifras per cápita, dicho financiamiento osciló entre US\$0 y US\$25,4 en los ejercicios de 2003–05. El monto de los presupuestos

administrativos para los PIBD se incrementó de aproximadamente US\$104 millones en los ejercicios de 2000–02 a alrededor de US\$161 millones en los de 2003–05. En cifras per cápita, dichos presupuestos oscilaron entre US\$0,002 a US\$4,5 en los ejercicios de 2003–05.

Gran parte del financiamiento otorgado a los PIBD en 2003–05 se destinó a PIBD en situaciones posteriores a conflictos (los países de esa categoría se identifican en función de indicadores de progreso en situaciones posteriores a conflictos, a los efectos determinar las donaciones excepcionales de la AIF), en tanto que los presupuestos administrativos se han distribuido en forma más pareja entre los distintos grupos de PIBD (siete PIBD en situaciones posteriores a conflictos de los 25 considerados recibieron un 64% del total del financiamiento para los PIBD y un 34% del total del presupuesto administrativo para este tipo de países).

Si bien la elevada proporción de financiamiento para PIBD en situaciones posteriores a conflictos pudo haberse alcanzado aunque no se hubiera creado la Iniciativa para los PIBD, dado que las asignaciones excepcionales de la AIF para países en situaciones posteriores a conflictos anteceden a la Iniciativa, es probable que ésta haya contribuido a una distribución más pareja de los recursos del presupuesto administrativo dentro del grupo (dado el incremento de no menos del 400% registrado por los presupuestos administrativos entre los ejercicios de 2000–02 y de 2003–05 en relación con tres PIBD —Liberia, Somalia y Sudán— que habrían recibido recursos administrativos ínfimos antes de la Iniciativa, dada su situación de excluidos del régimen de contabilidad en valores devengados).

El enfoque de la Iniciativa para los PIBD del Banco ha variado en relación con su estructura original, de 2002, que se basaba en seis principios fundamentales (véase el Cuadro R.1). El fundamento original de la Iniciativa consistía en dar más eficacia a la ayuda mediante la utilización de otros instrumentos, como la labor de análisis y las transferencias de conocimientos, complementados por transferencias financieras para promover reformas.

En 2005 los objetivos y el alcance de la Iniciativa para los PIBD pasaron de una eficacia

general de la ayuda a objetivos de fortalecimiento del Estado y consecución de la paz. En la Iniciativa se introdujeron asimismo cuatro modelos (deterioro, crisis políticas o estancamiento prolongados, situaciones posteriores a conflictos o transición política, y mejora gradual) que dieron lugar a la aplicación de un tratamiento diferente a distintos tipos de PIBD. En 2005, se mantuvieron y se reforzaron los conceptos de aprendizaje práctico y atención a las cuestiones de organización contenidos en el enfoque de 2002.

A través del presente examen se procura dar respuesta a tres preguntas:

- ¿En qué medida ha sido eficaz el enfoque del Banco para los PIBD?
- ¿En qué medida son útiles desde el punto de vista operativo los criterios utilizados por el Banco para identificar y clasificar a los PIBD, y

en qué medida es útil el sistema de asignación de la asistencia que se les brinda?

- ¿En qué medida ha sido apropiado y adecuado el respaldo interno otorgado por el Banco a la labor referente a los PIBD?

Principales constataciones y conclusiones

Eficacia del enfoque del Banco para los PIBD

La experiencia obtenida en la aplicación de los principios básicos de la Iniciativa para los PIBD a nivel de países ha sido heterogénea (véase el Cuadro R.1). Los problemas de aplicación experimentados obedecen, en algunos casos, a la adopción de objetivos excesivamente ambiciosos por parte del Banco (se requieren objetivos más modestos) y, en otros casos, a que los esfuerzos del Banco o los aportes no han sido apropiados, como lo indican la labor sobre

Cuadro R.1: Experiencia en materia de aplicación de los principios básicos de la Iniciativa para los PIBD en los países

| Principio de la Iniciativa para los PIBD | Calificación de la experiencia en materia de aplicación |
|--|--|
| Perseverancia en la participación | Considerable |
| Estrategias ancladas en un mejor análisis sociopolítico | Mediana |
| <ul style="list-style-type: none"> • Comprensión de la situación política • Asimilación de esa comprensión de la situación política en el diseño y la ejecución de la estrategia | <ul style="list-style-type: none"> • Mediana-considerable • Mediana-baja |
| Promoción de la demanda interna y la capacidad de realizar reformas positivas | Baja |
| Reformas sencillas y factibles en el nivel de ingreso | Mediana-baja |
| <ul style="list-style-type: none"> • Reformas macroeconómicas • Creación de infraestructura física • Transición de la fase de reconstrucción inmediata en situaciones posteriores a conflictos a la fase de desarrollo • Selectividad y priorización | <ul style="list-style-type: none"> • Considerable • Considerable • Baja • Baja |
| Examen de mecanismos innovadores para la prestación de servicios sociales | Mediana |
| Colaboración de los donantes | Mediana |
| <ul style="list-style-type: none"> • A nivel de políticas internacionales • A nivel de países | <ul style="list-style-type: none"> • Considerable • Mediana-baja |
| Medición y seguimiento de los resultados^a | Baja |

Fuentes: Labor sobre el terreno y análisis temático de antecedentes realizados para este examen, IEG, 2005.

a. El Banco no lo menciona específicamente como principio básico autónomo, pero el IEG lo incluyó porque es un puntal de los objetivos de aprendizaje práctico de la Iniciativa para los PIBD.

el terreno del IEG y las revisiones de los informes de terminación de las estrategias de asistencia a los países (deben intensificarse los esfuerzos).

La mayoría de los entrevistados en la encuesta de interesados realizada por el IEG dijeron que la contribución positiva al desarrollo que implica el programa global del Banco para los PIBD ha sido escasa, opinión que se refiere al respaldo otorgado por el Banco en general, no al enfoque mismo de la Iniciativa para los PIBD.

En relación con los principios de la Iniciativa para los PIBD, se han logrado algunos notables éxitos iniciales. La Iniciativa ha hecho posible una mayor participación del Banco en países en que probablemente habría sido menor. Recientemente, el Banco atendió la situación de varios PIBD desde los primeros días de paz o de transición política, y ha contribuido a la estabilidad macroeconómica y al suministro de un volumen significativo de infraestructura física, especialmente en PIBD en situaciones posteriores a conflictos. Se han logrado avances sustanciales en materia de coordinación de los donantes a nivel de políticas internacionales, como lo pone de manifiesto la reciente aceptación, por un amplio espectro de donantes, incluido el Banco, de los 12 principios de participación internacional del CAD del OCDE.

El Banco ha cumplido repetidamente un papel orientador como copresidente de reuniones internacionales de donantes y coautor de documentos de políticas conjuntos. Recientemente introdujo modelos en que se establecen diferencias entre distintos tipos de PIBD, lo que probablemente permita atender mejor las necesidades específicas de los PIBD. El porcentaje de proyectos de PIBD cerrados y clasificados por el IEG como satisfactorios desde el punto de vista de los resultados aumentó desde el 50% en el ejercicio de 2002, antes de que se estableciera la Iniciativa para los PIBD, hasta el 58% en 2003, 65% en 2004 y 82% en 2005. Las cifras correspondientes de proyectos ejecutados en países de ingreso bajo que no eran PIBD oscilaron entre 70% y 79%.

No obstante, subsisten considerables dificultades. La participación inicial del Banco en relación con algunos PIBD no siempre ha sido

seguida por un programa de reforma debidamente focalizado y dotado de una adecuada secuencia de etapas. Además el Banco aún no ha asimilado suficientes conocimientos políticos en el diseño y la ejecución de estrategias de países. También es necesario que la institución coordine mejor sus actividades en los países con otros donantes, especialmente en cuanto al seguimiento de todas las etapas de la ejecución, que van más allá de los acuerdos de políticas.

Además el Banco ha hecho de un ámbito de debilidad tradicional (creación de capacidad y gestión de los asuntos públicos) un aspecto cardinal de su enfoque, al adoptar el objetivo de fortalecimiento del Estado, que es más complejo. Para ello debe identificar con mayor precisión su ventaja comparativa; mejorar su desempeño, incluso a través de la creación de enfoques innovadores, e identificar asociados que puedan complementar su labor para hacer efectivo el logro de los resultados deseados. Finalmente, el propio término *fortalecimiento del Estado* puede ser inapropiado, dadas sus connotaciones políticas e ideológicas.

Es necesario que el Banco elabore sus enfoques operacionales en el marco de la Iniciativa para los PIBD, especialmente en relación con los modelos de *deterioro y crisis o estancamiento prolongados*. Es necesario, asimismo, perfeccionar aún más los modelos, teniendo en cuenta en forma más explícita las diferencias de capacidad para el cumplimiento de funciones estatales fundamentales (por ejemplo, generación de recursos, asignación de recursos, suministro de infraestructura y servicios sociales básicos, y admisión de la discrepancia y la seguridad en la esfera política), para que el Banco pueda hacer coincidir mejor sus enfoques operacionales con los diversos entornos institucionales de los PIBD.

La labor del Banco en los países en situaciones posteriores a conflictos antecede al enfoque de la Iniciativa para los PIBD, por lo cual el modelo que corresponde a los PIBD en situaciones posteriores a conflictos tiene una estructura más diáfana que la de los restantes modelos. No obstante, presenta imperfecciones y es necesario desarrollarlo mejor para orientar las fases de transición y desarrollo que siguen a la fase de

reconstrucción inmediata posterior a conflictos. Por otra parte, aunque el Banco ha venido prestando cada vez mayor atención a la prevención de conflictos, poco se sabe sobre la eficacia de los esfuerzos realizados en ese ámbito.

Aún no se han establecido claramente el papel y la ventaja comparativa del Banco en materia de prevención de conflictos, en especial porque, para cumplir esa labor, la institución debe prestar mayor atención a las *causas profundas* de los conflictos y tener en cuenta factores étnicos, sociológicos y políticos. El Banco debe definir mejor el contenido del objetivo de consecución de la paz y lo que es ajeno a éste, así como la manera de alcanzarlo.

Utilidad operativa de los mecanismos de identificación, clasificación y asignación de asistencia para los PIBD que aplica el Banco

A pesar del énfasis en los objetivos de fortalecimiento del Estado y consecución de la paz, el Banco sigue basándose casi exclusivamente en la CPIA para identificar a los PIBD. Esas evaluaciones, sin embargo, no permiten captar algunos aspectos esenciales de fragilidad del Estado (como la admisión de las discrepancias políticas) y conflictos (por ejemplo, inestabilidad política y seguridad, o susceptibilidad a conflictos), lo que puede requerir mecanismos complementarios. Para reforzar el método de identificación de los PIBD se requeriría un marco analítico centrado en forma más explícita en los objetivos de la Iniciativa para los PIBD.

A lo largo de los años, el sistema utilizado por el Banco para asignar recursos de la AIF (denominado asignación basada en el desempeño) se ha ido haciendo más selectivo con respecto a las políticas, y se ha reducido el financiamiento de la AIF disponible para países con políticas e instituciones más débiles y una gestión pública menos satisfactoria. Esto ha llevado a preguntarse si los PIBD están recibiendo de la AIF un volumen apropiado de asistencia. Los ajustes a la asignación basada en el desempeño han dado lugar a un aumento del financiamiento de la AIF, incluido el otorgado a algunos PIBD en situaciones posteriores a conflictos y a PIBD que realizan transiciones políticas. No obstante, dista mucho de ser claro

si los actuales niveles de financiamiento de la AIF permiten afirmar que los PIBD no reciben menos ni más ayuda de la necesaria.

La cuestión de la asignación de la ayuda ha vuelto a primer plano, y en algunos estudios se ponen en tela de juicio las pruebas empíricas referentes a la existencia de un vínculo positivo entre políticas y eficacia de la ayuda (en que se basa el sistema de asignación basado en el desempeño). En otros estudios se sostiene que la ayuda puede promover un cambio sostenible de las políticas en los Estados en descomposición, al crear y reforzar las condiciones previas de la reforma o al aumentar la probabilidad de que ésta, una vez establecida, se mantenga. En esos últimos estudios se concluye que conceder asistencia a los PIBD puede ser extremadamente beneficioso, aunque los riesgos de fracaso sean sustanciales.

Por su parte, el Banco aún no ha abordado la cuestión de la asignación de la ayuda para los PIBD a través de un método que refleje los objetivos correspondientes a esos países e impida que esa asistencia sea insuficiente o excesiva.

Pertinencia y suficiencia del respaldo interno del Banco a la labor referente a los PIBD

El respaldo interno otorgado por el Banco a la labor referente a los PIBD ha avanzado en varios ámbitos:

- Ampliación de la labor de análisis, gracias a que se desvinculan, de los volúmenes de financiamiento, los presupuestos administrativos destinados a financiar los estudios económicos y sectoriales y la asistencia técnica
- Utilización de las notas provisionales sobre la estrategia, que permiten diseñar estrategias que abarcan un período más breve para dar cabida a las condiciones inestables de los PIBD
- Acceso a la administración superior del Banco para los administradores de la Iniciativa
- Creación de un Fondo Fiduciario de los PIBD para otorgar financiamiento a países excluidos del régimen de contabilidad en valores devengados (en relación con los cuales el Banco carecía anteriormente de instrumentos).

De la experiencia en los países, la Unidad de PIBD ha extraído orientaciones sobre algunos temas importantes y las ha hecho gravitar en el asesoramiento operativo a los grupos a cargo de los países y en más amplios debates externos sobre políticas.

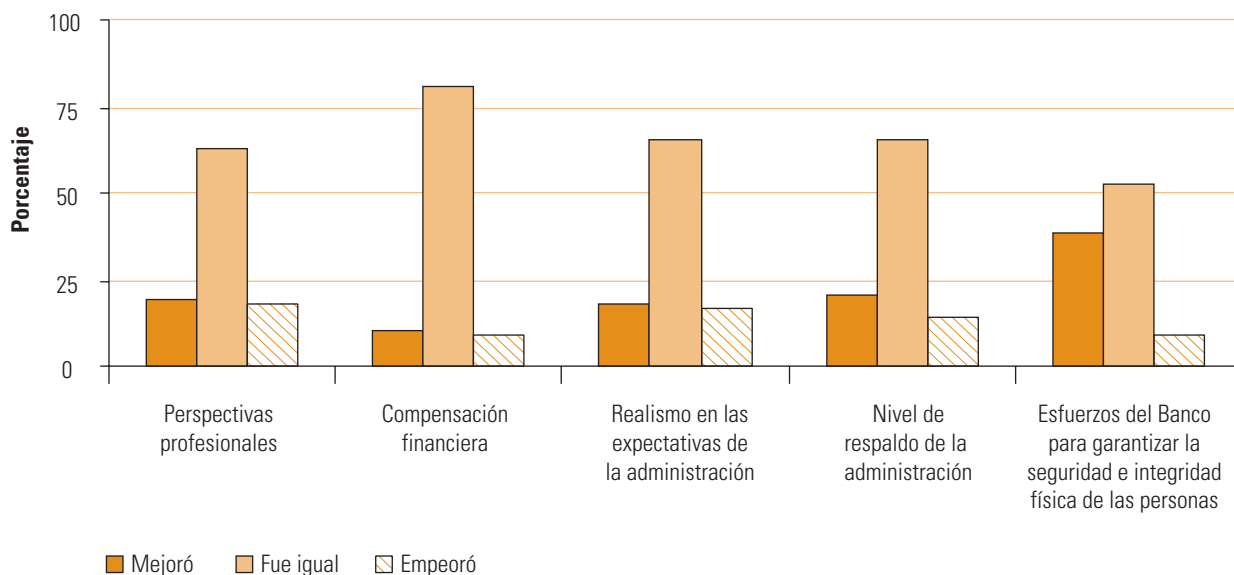
No obstante, tres años después que el Banco reconociera la necesidad de una modificación cultural interna tendiente a una eficaz aplicación del enfoque de PIBD, poco se ha logrado en cuanto al otorgamiento de respaldo interno del Banco para la labor de la Iniciativa. Sigue siendo insatisfactorio el avance de reformas esenciales sobre recursos humanos relativas a número de funcionarios, calidad de sus aptitudes e incentivos para la realización de la labor relativa a los PIBD. Los comentarios del personal del Banco sobre la importancia que reviste trabajar tanto en países pertenecientes a la Iniciativa como en otros países revelan que dentro del Banco no se reconoce en la medida apropiada la labor referente a los PIBD, e indican la necesidad de reformar el sistema de incentivos.

El personal señaló como un problema el desigual nivel de atención que prestan al tema

los diferentes directores a cargo de países, en especial cuando se ocupan de un país mayor, más “exitoso” o más destacado. Puso también de manifiesto la necesidad de que, en toda la jerarquía de la administración se preste atención sistemática a la labor referente a los PIBD. En la mayor parte de las respuestas del personal del Banco a la encuesta de interesados realizada por el IEG, se señala que trabajar en el área de los PIBD no ha producido cambio alguno en relación con varias cuestiones de recursos humanos (véase el gráfico R.1).

Existe considerable duplicación de esfuerzos y confusión en torno a las funciones y responsabilidades de la Unidad de PIBD y la Unidad de prevención de conflictos y de reconstrucción. Preocupan al personal las cuestiones prácticas de saber a qué unidad hay que acudir para obtener determinados tipos de asesoramiento y qué tipos de apoyo cabe esperar de cada unidad. En la encuesta de interesados del IEG, alrededor de los dos tercios de los funcionarios del Banco que respondieron mencionó algún problema de la actual estructura institucional: un 37% señaló

Gráfico R.1: En la mayor parte de las respuestas del personal del Banco se sostiene trabajar en el área de los PIBD no produjo cambio alguno en varias esferas (que a continuación se mencionan)



Fuente: Apéndice Z (Resultados de la encuesta de interesados).

Nota: El número de respuestas válidas está comprendido entre 213 y 238. En la pregunta formulada en la encuesta no se distinguió entre los funcionarios que, en su cometido anterior, habían trabajado con un PIBD y los que lo habían hecho con un país que no pertenecía a dicha categoría.

cierta duplicación de esfuerzos entre el respaldo de la Unidad de PIBD y el de la Unidad de prevención de conflictos y de reconstrucción del Banco; el 15% mencionó un alto grado de duplicación y el 12%, la existencia de conflictos o contradicciones.

Enseñanzas de la experiencia para Banco y otros donantes

De este examen de la experiencia recogida por el Banco en la aplicación de los principios básicos del enfoque de la Iniciativa para los PIBD se extraen varias enseñanzas. Muchos de los problemas a los que se refieren esas enseñanzas se percibieron como ámbitos que requerían mejoras en el Informe del grupo de estudio de los PIBD de 2002 (Banco Mundial 2002) —por ejemplo, la necesidad de anclar las estrategias en mejores análisis sociopolíticos o respaldar objetivos de reforma muy focalizados— y también se hizo hincapié en ellos en los informes del Banco de 2005 sobre los PIBD. Las enseñanzas emanan de la experiencia del Banco en materia de ejecución, pero también pueden ser útiles para orientar otra asistencia de donantes en países de la Iniciativa.

Presencia en los PIBD

Perseverar en la participación no es más que un medio encaminado a un fin, por lo cual, en la Iniciativa para los PIBD, esa presencia debe ser seguida sin tardanza por un programa de reforma claro y pertinente. Si no se cuenta con un programa de reforma claro y pertinente, los éxitos iniciales suscitados por la presencia de los donantes pueden ser fugaces y no contribuir más que en escasa medida al logro de los objetivos de la estrategia para el país. Los ejemplos de la República Centroafricana y Haití muestran que varios obstáculos pueden dificultar la continuación de una participación inicial exitosa en un PIBD. Como los éxitos políticos no contaron con suficiente respaldo económico, el Gobierno de la República Centroafricana se ve ahora confrontado con una crisis presupuestaria potencialmente desastrosa. En Haití, la comunidad de los donantes parece no haber prestado adecuada

atención al logro de un nivel mínimo de seguridad. En ambos casos, los resultados iniciales satisfactorios de la Iniciativa para los PIBD corren el riesgo de deteriorarse.

En ciertos casos puede requerirse, al menos por ciertos períodos, una salida estratégica, salvo en lo referente a la labor interna de análisis. Se trata de una estrategia especialmente apropiada cuando se considera que una labor en común con el Banco confiere, inadecuadamente, legitimidad al gobierno de un PIBD o reduce la presión interna en procura de reformas y, por lo tanto, dificulta el surgimiento de las condiciones necesarias para suscitar reformas políticas serias y sostenibles.

En los modelos de deterioro y crisis o estancamiento prolongados, en que suele haber limitado consenso entre los donantes y el gobierno con respecto a la estrategia de desarrollo, es necesario que la participación comprenda un diálogo de políticas encaminado a dar cabida a la reforma a la vez que se trabaja en un programa de reforma, por si surgiera una ventana de oportunidad. En los modelos de situación posterior a conflictos o transición política y mejora gradual, la participación deberá tener un carácter más pronunciadamente técnico y centrarse en mayor medida en la ejecución del programa de reforma, dado el mayor consenso entre los donantes y el gobierno al respecto.

La directriz del Banco para relacionarse con países con conflictos o impases políticos prolongados establece que “temas de desarrollo relativamente no polémicos pueden ser un punto de partida para un diálogo constructivo entre las partes en conflicto”. Para aquellos países donde hay un deterioro en su gobernabilidad, la directriz establece que el Banco debe aportar “ideas sobre cuestiones económicas específicas que sean importantes para la mediación y que puedan ayudar a reiniciar el diálogo” (Banco Mundial 2005e).

Los problemas de identificación y capacidad de absorción de los países afectan tanto a los productos del conocimiento como a los productos financieros. La participación de contrapartes nacionales en la labor de análisis del Banco sigue estando

limitada a los aspectos administrativos; mucho menor es la participación de los países clientes en la selección de temas y la realización de análisis, lo que va en detrimento del interés de los países en el programa. No obstante, la participación de contrapartes nacionales es esencial para lograr la identificación de los clientes y mejorar el impacto de la labor de análisis.

En Tayikistán, la falta de participación del gobierno en la selección y preparación de la labor de análisis del Banco redujo el interés del gobierno en los resultados, lo que fue en detrimento de una eficaz ejecución. En Angola, altas autoridades públicas percibieron ciertos aspectos de la labor de análisis orientada por el Banco (por ejemplo, el reciente memorando económico sobre el país) como una imposición de los puntos de vista del Banco en los asuntos internos de su país, lo que fue en detrimento de la identificación del país y del desarrollo de su capacidad. Sin esa identificación, es poco probable que la labor de análisis influya sobre la política pública.

Las dificultades de capacidad de absorción de los gobiernos de los PIBD a los efectos de utilizar la labor de análisis pueden también reducir una posible transferencia de conocimientos. El gobierno angoleño, por ejemplo, se manifestó de acuerdo con la nota provisional sobre la estrategia del Banco, pero expresó preocupación con respecto al volumen de actividades de análisis y asesoramiento previstos, lo que generó dudas acerca de la plena utilización de los productos analíticos por parte del gobierno. La capacidad de absorción del gobierno está sujeta a severos límites, y las actividades de análisis y asesoramiento realizadas principalmente por el Banco crean el riesgo de generar tensiones en las relaciones con el gobierno, sea cual fuere su calidad técnica. En Camboya, los planes de prestación de servicios de análisis y asesoramiento en el marco de la Estrategia de asistencia al país (EAP) de 2005 —con un total de 30 tareas que han de completarse a lo largo de los ejercicios económicos de 2005-07— parecen excesivamente ambiciosos, dada la escasa capacidad institucional del país.

Conocimiento de la situación política y su utilización en la estrategia para el país

Encargar y aprovechar —no necesariamente producir— análisis políticos acertados es esencial para los donantes en los PIBD. El objetivo de un grupo a cargo de un país debería consistir en encargar o utilizar (no necesariamente producir) análisis directamente pertinentes para la preparación de una estrategia, que puedan utilizarse en el curso de esa labor. En los PIBD, especialmente en entornos en que sea esencial actuar con celeridad, los donantes, antes de encomendar nuevos análisis políticos, deben comprobar que se aprovechan los existentes.

En la República Democrática Popular Lao, el Banco aprovechó eficazmente análisis políticos existentes e invitó a un especialista en Ciencia Política que había realizado amplias publicaciones sobre Laos a efectuar una exposición sobre política y reforma ante el equipo a cargo del país. Esto permitió preparar un resumen independiente de análisis políticos pertinentes (adaptados a las necesidades de la comunidad de los donantes en general y del Banco en particular) y difundirlo entre un grupo pertinente de funcionarios del Banco y otros donantes. Se evitó así el elevado costo que suponía preparar un análisis “del Banco”, así como una posible tensión con el gobierno, dado que permitió evitar que el Banco se viera trabado por algunos de los problemas de susceptibilidad que rodeaban el análisis. Para el Banco, en este caso, la adquisición de conocimientos existentes, así como su difusión, resultaron más importantes y eficaces que la creación de conocimientos.

Los esfuerzos de los donantes deben centrarse en ayudar al personal a asimilar análisis políticos al diseñar y aplicar estrategias. Aunque en algunos PIBD el Banco ha realizado o ha tenido acceso a acertados análisis políticos, éstos no se han reflejado adecuadamente en la estrategia de la institución. Por ejemplo, la estrategia provisional para Papua Nueva Guinea contiene un adecuado análisis del sistema político y en ella se reconocen problemas tales como lealtades de clanes, clientelismo político, corrupción y falta

de capacidad. No obstante, la estrategia trata esos problemas como cuestiones técnicas; no las utiliza adecuadamente como pilares del enfoque global.

Programa de reforma centrado en objetivos

En entornos complejos de PIBD, en que prácticamente todos los sectores requieren reformas, es esencial establecer una adecuada secuencia de reformas y disponer de tiempo suficiente para aplicarlas, a fin de lograr resultados sin hacer recaer una carga abrumadora sobre la escasa capacidad de los PIBD. Aunque los donantes deben esforzarse en lograr una selectividad colectiva, esto dista mucho de haberse alcanzado, como lo indican los ejemplos del programa de reforma de Afganistán, respaldado por donantes, y el Marco de Cooperación Provisional de Haití, que más abajo aparecen. No obstante, aunque no se logre de inmediato dicho objetivo, es preciso que el Banco, basándose en sus competencias esenciales, aplique un enfoque apropiado y el principio de selectividad en su propio programa de asistencia. En los últimos años, esa selectividad del Banco ha ido en aumento, pero la dificultad persiste.

En Afganistán, las reformas realizadas por donantes ocupan una amplia gama; sus prioridades no se han desarrollado en forma suficiente y han dado lugar a 120 proyectos de leyes. Es necesario establecer cuidadosamente el orden de prelación y la secuencia de esas reformas, que abarcan prácticamente todos los aspectos económicos y sociales del país, pero los donantes aún no lo han hecho. En Haití, el Marco de Cooperación Provisional está destinado a orientar la asistencia y cooperación internacionales con ese país hasta septiembre de 2006. El programa comprende prácticamente todas las funciones estatales básicas, tales como seguridad, diálogo nacional, buen gobierno en la esfera económica, recuperación económica y servicios básicos. Cada uno de esos ámbitos, tomados separadamente, parece importante, pero en conjunto constituyen un programa de enormes proporciones.

Con respecto al programa de asistencia del propio Banco, en la revisión del informe de

terminación de la estrategia de asistencia al país realizado por el IEG con respecto a los ejercicios 2001–05, referente a Santo Tomé y Príncipe, se concluyó que el Banco era excesivamente ambicioso en relación con los recursos asignados al país. Muchos de los objetivos de la EAP siguieron sin alcanzarse, o sólo se lograron en parte.

Aparte de la cuestión de la selectividad en las EAP, es esencial centrar y priorizar adecuadamente los programas actuales de reforma sobre el terreno. Sin estos pasos, surgen dudas acerca de la eficacia, en especial porque la capacidad de los PIBD es limitada. Aunque es difícil actuar selectivamente en un país que padece la urgente necesidad de arreglar muchas cosas, es esencial diseñar una adecuada secuencia de reformas, para no gravar excesivamente la reducida capacidad de los PIBD y evitar soluciones parciales. Será fundamental establecer reformas en una secuencia adecuada, que abarquen un número suficiente de años, y lograr que los donantes se comprometan a seguir su evolución.

En Timor-Leste, quizá los donantes se retiraron antes de tiempo, sin ocuparse en medida suficiente de las apremiantes necesidades de capacidad que experimenta el país. En Haití, la asistencia para el desarrollo ha fluctuado pronunciadamente a lo largo de los años. El país ha atravesado varios ciclos “de abundancia o hambruna” en sus relaciones con la comunidad de los donantes, lo que podría haberse evitado si diversos donantes hubieran establecido un adecuado cronograma y secuencia para su ayuda.

Desarrollo de la capacidad en PIBD en situaciones posteriores a conflictos

La ejecución de los programas de desarrollo de la capacidad y buena gestión de los asuntos públicos debe iniciarse tempranamente, aun en PIBD en situaciones posteriores a conflictos. Inmediatamente después de la cesación de un conflicto, la comunidad internacional de los donantes tiende a centrar su asistencia en obras físicas de reconstrucción. Como los PIBD en situaciones posteriores a conflictos tienen escasa capacidad

de utilizar eficazmente la ayuda, y como la gestión pública suele ser insatisfactoria, es necesario centrar la atención, desde el inicio, en la creación de capacidad y una mejor gestión de los asuntos públicos, y no tan sólo en la reconstrucción de la infraestructura física. Para ello puede ser necesario crear o reforzar instituciones públicas, realizar la reforma del servicio civil y recurrir a expertos técnicos locales. Si se utilizan los servicios de expertos extranjeros para obtener asistencia técnica, ello no debe comprometer el desarrollo a largo plazo de la capacidad *local*.

Coordinación de los donantes

No puede lograrse la coordinación de los donantes si éstos no adoptan una visión común y persiguen una misma finalidad; cuando los objetivos de los donantes no puedan armonizarse plenamente, es importante que, por lo menos, sean complementarios. En su enfoque, el Banco no ha reconocido plenamente las diferentes razones que llevan a los donantes a ocuparse de los PIBD. Aunque el amplio concepto de fragilidad se conoce y acepta en forma generalizada, varían los criterios de los donantes para calificar como frágil la situación un país. Se otorga respaldo a los Estados frágiles por diversos motivos: seguridad, eficacia de la ayuda, desarrollo equitativo, reducción de la pobreza, fortalecimiento del Estado, consecución de la paz, prevención de conflictos, etc.

Tanto en Afganistán como en Tayikistán, el IEG concluyó, a través de su labor sobre el terreno, que los principales donantes no perseguían un objetivo único y claro. A falta de un objetivo global común, es improbable lograr coherencia de políticas. En los esfuerzos y modalidades de coordinación de los donantes del Banco, no se tienen en cuenta en medida suficiente los objetivos de los distintos protagonistas que actúan en un país. Pero la coordinación de los donantes es una modalidad de acción colectiva que requiere que otros donantes, análogamente, tengan un contacto más estrecho con el Banco y subordinen sus programas bilaterales a objetivos multilaterales adoptados de común acuerdo.

La coordinación debe iniciarse dentro de cada entidad donante. No basta con coordinar la labor de las entidades multilaterales y bilaterales donantes. Se trata también de una cuestión esencial *dentro de* cada uno de los organismos donantes. Los proyectos realizados en diferentes sectores de un mismo país suelen operar en forma paralela, sin aprovechar sinergias. Así sucedió en Timor-Leste con los proyectos agrícolas y de potenciación comunitaria del Banco.

Un efecto secundario de los esfuerzos de descentralización del Banco hacia sus oficinas en los países ha sido la concentración de los conocimientos sobre los países en los funcionarios locales y una inadecuada difusión de ese saber entre los grupos a cargo de los países, en especial los que tienen su centro de operaciones en la ciudad de Washington. Hacer frente a los problemas de coordinación entre los diversos departamentos de las entidades donantes (por ejemplo entre los departamentos del Banco que se ocupan de la gestión del sector público, la prevención de conflictos y la reconstrucción, los PIBD, la creación de capacidad y la investigación) reviste especial importancia en los PIBD, cuyos problemas, complejos y generalizados, suelen requerir soluciones multisectoriales.

Medición y seguimiento de resultados

El seguimiento y la evaluación no son menos importantes en el caso de los PIBD que en el de cualquier otro país. Varias razones hacen esencial la labor de seguimiento y evaluación en los PIBD:

- Primero, el Banco, al igual que otros donantes, aún se encuentra en el proceso de comprender qué enfoques son apropiados en contextos de PIBD. Es esencial realizar un seguimiento de las experiencias para extraer enseñanzas, y el aprendizaje y el intercambio de información deben convertirse en un componente más destacado de la labor referente a los PIBD.
- Segundo, como en esos países el avance suele ser lento, es importante evaluar continuamente la cuestión de si el programa sigue estando encaminado hacia el logro de los resultados deseados.

- Tercero, un entorno de PIBD constantemente cambiante e inestable, en que el avance suele no ser lineal, hace esencial la adaptación del programa, por lo cual un estrecho seguimiento del desempeño contribuirá a establecer cuándo se requiere adaptación y qué tipo de adaptación es necesaria.

Sólo a través de una firme labor de seguimiento y evaluación puede lograrse un aprendizaje práctico eficaz para aumentar la eficacia de la futura labor del Banco en los PIBD.

El Banco ha declarado que el fortalecimiento del Estado y la consecución de la paz deben ser los objetivos utilizados para medir el éxito de la Iniciativa para los PIBD. No obstante, el Banco aún no ha identificado indicadores de desempeño a esos efectos ni patrones de medición del desempeño. En un contexto en que el cambio está orientado más bien por procesos, especialmente en los modelos de deterioro y crisis o estancamiento prolongados, los resultados que pueden esperarse en otros modelos quizá no sean patrones de éxito apropiados. Los objetivos deberían adaptarse al contexto especial de cada PIBD, lo que, a su vez, determinaría patrones de medición y garantizaría que los valores para medir el éxito se establecieran en los niveles apropiados.

Mejor respaldo institucional interno para la labor referente a los PIBD

La presencia sobre el terreno no basta para una eficaz ejecución de la estrategia para el país; es preciso complementarla a través de una adecuada comunicación entre el personal en el terreno y el de las oficinas centrales de las entidades donantes, y de un adecuado número de funcionarios en el terreno, poseedores de las atribuciones y aptitudes apropiadas. La mejor manera de comprender las circunstancias de los países suele consistir en una significativa presencia sobre el terreno, aunque esto de por sí no basta. No menos importante resulta que todos los departamentos de las entidades donantes participantes asimilen los resultados de los análisis y apliquen las enseñanzas emanadas de ellos a todas las intervenciones. En Camboya, por ejemplo, la

presencia del Banco sobre el terreno ha permitido mejorar significativamente el conocimiento de la situación política. Pero los debates con los miembros del grupo a cargo del país y otros participantes indican que ese conocimiento quizá sigue estando sumamente concentrado en unos pocos administradores y funcionarios (en su mayor parte en la oficina en el país y en el centro de actividades de Bangkok), y que es relativamente limitada la difusión en resto del grupo a cargo del país.

El problema parece haber variado: de un conocimiento parcial de las realidades políticas de Camboya a la cuestión de quién posee ese conocimiento dentro del grupo del Banco a cargo del país y la manera en que se lo utiliza para orientar la adopción de decisiones en materia de ejecución de programas y estrategias. El hecho de que el conocimiento en profundidad de un país se concentre en tan sólo unos pocos funcionarios implica que sólo beneficia a algunas actividades e intervenciones del Banco. En general se requiere una mayor transferencia de conocimientos entre las oficinas de los donantes en los países y su personal de países y sectores que opera en la sede.

Pese a su costo, las oficinas fuera de la sede deben estar adecuadamente dotadas de personal para que puedan trabar eficaces relaciones con los clientes. En Angola, el inicialmente reducido grupo de funcionarios en el terreno se vio confrontado con múltiples tareas: desde el diálogo estratégico con gobiernos y donantes hasta actividades de logística, como el traslado de la oficina a nuevas instalaciones. La situación se hizo aún más difícil por la falta de personal de nivel operativo en la oficina en el país que, en consulta con funcionarios del ministerio, pudiera preparar el terreno antes de que los ministros y el Banco celebraran reuniones de alto nivel. Una tramitación demasiado acelerada hacia los niveles jerárquicos superiores —provocada por el hecho de que los niveles inferiores carecían de personal— provocó innecesarias tensiones. Las decisiones de los donantes con respecto al número de funcionarios en cada PIBD deberían reflejar la escala y las características de la participación deseada, a la luz de los objetivos perseguidos por los respectivos donantes en esos países.

Es necesario que el personal en el terreno, además de ser suficiente, posea adecuadas potestades, en relación con la sede, para que no todas las decisiones deban ser aprobadas por la sede. Una eficaz presencia sobre el terreno requiere la actuación en el país del tipo de funcionarios apropiado. En entrevistas semiestructuradas realizadas para el presente estudio, varios donantes hicieron hincapié en que las virtudes y defectos de las personas cuya actividad haya de coordinarse influyen poderosamente sobre la coordinación. Podrían mitigarse esos riesgos de idiosincrasia a través de una capacitación más apropiada para los funcionarios a quienes se encomienden difíciles cometidos de campo, y de mejores incentivos dentro del Banco para que el personal colabore con otros donantes.

En el modelo de deterioro, en que el diálogo con el gobierno puede interrumpirse, el personal de las entidades donantes deberá poseer firmes aptitudes diplomáticas y de persuasión que garanticen que se mantenga abierta la puerta para un diálogo con el gobierno, a la vez que se movilizan grupos no gubernamentales, incluida la sociedad civil.

En el modelo de crisis o estancamiento prolongados, en que los problemas son crónicos o se produce una parálisis política, el personal, entre otras aptitudes, deberá poseer extraordinaria paciencia, así como creatividad, con constantes innovaciones para despejar atascos persistentes.

En el modelo de situaciones posteriores a conflictos o de transición política, el personal, entre otras cosas, deberá contar con conocimientos técnicos específicos para desarrollar una infraestructura esencial, instituciones y sistemas económicos sólidos. Además deberá estar en condiciones de actuar rápida y enérgicamente en esos contextos, antes de que se disipe el optimismo que sigue a la paz, y de contribuir a evitar que los países vuelvan a sumirse en conflictos. Como esas situaciones suelen atraer una asistencia internacional en gran escala, el personal de los donantes debe poseer sólidas aptitudes de coordinación y establecimiento de secuencias de actividades para organizar a los asociados para el desarrollo y a sus actividades.

En el modelo de mejora gradual, la principal de las aptitudes que requiere el personal consiste en la capacidad de proporcionar asistencia técnica adaptada a las necesidades del caso y de trabajar en estrecha relación con un cliente que ya ha emprendido reformas.

El intercambio de experiencias —positivas y negativas— es esencial para el aprendizaje, pero requiere respaldo de la administración y un entorno institucional favorable. Se puede promover el aprendizaje a través del intercambio de experiencias sobre éxitos y fracasos en diferentes situaciones de PIBD. El aprendizaje reviste especial importancia en la labor relativa a los PIBD porque la comunidad de los donantes sigue batallando por hallar la manera más eficaz de ayudar a esos países, cuya situación representa un desafío. Aunque el Banco ha difundido ciertas enseñanzas a través de la serie de seminarios del grupo de estudio sobre PIBD, es mucho mayor la atención necesaria para evaluar y difundir sistemáticamente experiencias emergentes relativas a los PIBD, recogidas por el Banco y otros donantes.

Será esencial crear un entorno institucional más receptivo y lograr el respaldo de la administración para el intercambio de experiencias negativas. Hasta ahora el Banco parece estar principalmente dispuesto a intercambiar ejemplos positivos, como ocurre en sus recientes informes sobre la Iniciativa para los PIBD.

Una comunicación eficaz es esencial para lograr la aceptación, por parte de los países, de los enfoques de los donantes referentes a PIBD y para atemperar las expectativas poco realistas de los países sobre lo que puede lograrse, en especial inmediatamente después que cesa el conflicto. Será preciso dar a conocer mejor los objetivos y enfoques de los donantes en los PIBD, para que éstos se identifiquen con el programa. Con ello se podrá además prevenir desilusiones, moderando las expectativas poco realistas de los interesados acerca de lo que puede lograrse en determinado período.

En los modelos del Banco sobre deterioro y crisis o estancamiento prolongados, en que la situación económica y social en su mayor parte

está empeorando o se ha estancado, sería necesario que a través de la estrategia de comunicación se dieran a conocer activamente al gobierno y a la sociedad civil los beneficios de la reforma. En el modelo del Banco sobre situaciones posteriores a conflictos o transición política, para prevenir la disolución que sigue a las expectativas faltas de realismo, la estrategia de comunicación debería estar orientada hacia la totalidad de la población y establecer expresamente lo que han de hacer los donantes, cuándo y cómo deberían hacerlo, y qué resultado cabría prever. La estrategia de comunicación correspondiente al modelo de mejoramiento gradual deberá tener un carácter más informativo, y en ella deberían presentarse experiencias comparadas de países o de sectores.

En muchos casos, inmediatamente después de la cesación del conflicto los donantes internacionales, incluido el Banco, han comprometido un gran volumen de asistencia aunado a objetivos excesivamente ambiciosos. Ello ha creado a menudo grandes expectativas en la población y ha conducido a desilusiones cuando esas expectativas han quedado insatisfechas y los resultados tangibles cotidianos han sido limitados. Evitar los programas demasiado ambiciosos y utilizar mejores procedimientos de comunicación son factores esenciales, por lo cual es necesario que el Banco invierta en estrategias de ese género.

Se requiere una mejor orientación operativa para adaptar los enfoques de los donantes a las condiciones especiales de los PIBD. La Iniciativa para los PIBD ha creado conciencia sobre la necesidad de tratar en forma diferente a esos países, pero el Banco y otros donantes aún no han determinado con precisión la manera de hacerlo. También es preciso establecer con mayor certeza la medida en que, en los enfoques de los donantes frente a los PIBD, deben y pueden tenerse en cuenta en forma eficiente las causas —y no simplemente los síntomas— que hacen que los países se conviertan en PIBD o mantengan la condición de tales. Una solución que considere las causas como datos inmutables puede no tener en cuenta factores contextuales extremadamente

importantes. La orientación operativa de los donantes debe garantizar que los ámbitos ajenos a la ventaja comparativa de determinados donantes se dejen en manos de otros, en tanto que en su propia labor se tenga en cuenta y se complemente adecuadamente la labor realizada por otros.

En los modelos de deterioro y crisis o estancamiento prolongados preparados por el Banco, y en las fases de transición y desarrollo que siguen a la fase inmediatamente posterior a la reconstrucción en el modelo de situaciones posteriores a conflictos o transición política, se plantean algunos de los mayores desafíos que tiene ante sí la comunidad de los donantes. Se trata asimismo de ámbitos en que el pensamiento innovador ha sido relativamente limitado. Existe una apremiante necesidad de orientación operativa en varias esferas, incluida la de hallar mecanismos para priorizar y establecer la secuencia de las reformas y a la vez evitar soluciones parciales; mecanismos que permitan una rápida prestación de servicios que no vaya en detrimento de la creación de capacidad a largo plazo del sector público; mecanismos tendientes a promover la reconciliación política y al mismo tiempo contribuir a una labor pública eficaz y legítima; mecanismos que permitan aprovechar los conocimientos políticos en el diseño y la ejecución de las estrategias, y mecanismos que permitan abordar eficazmente los vínculos entre política, seguridad y desarrollo.

La orientación reciente del Banco con respecto a los PIBD se concentra más en la determinación de los instrumentos que deben utilizarse que en la formulación de enfoques operacionales con respecto a lo que es necesario hacer en forma diferente —y la manera de hacerlo— en distintos grupos de PIBD. Además, los grupos a cargo de los países de la Iniciativa se beneficiarían de una mayor cantidad de orientaciones expositivas, como la que se presenta en el capítulo 2 del presente examen, así como notas breves, orientadas por problemas, en lugar de las notas de orientación más formales, que suelen ser excesivamente concentradas, y en las cuales no se describe en forma suficiente el contexto del país.

Recomendaciones

- ***Establecer claramente el alcance y contenido de los objetivos de fortalecimiento del Estado que persigue el Banco y reforzar el diseño y el suministro de respaldo en materia de desarrollo de la capacidad y gestión de los asuntos públicos en los PIBD.***

Dado su historial insatisfactorio en materia de desarrollo de la capacidad y gestión de los asuntos públicos, así como el hecho de que actualmente centra la atención en el objetivo, más ambicioso y complejo, de fortalecer el Estado en su labor referente a los PIBD, es necesario que el Banco delimite claramente sus ámbitos de ventajas comparativas en relación con los demás donantes y adopte enfoques innovadores que garanticen mejores resultados en materia de capacidad y gestión de los asuntos públicos. Es preciso elaborar enfoques innovadores para establecer una correspondencia más estrecha entre las intervenciones del Banco y la capacidad de un PIBD de cumplir funciones estatales básicas; hacer efectiva la aplicación de intervenciones centradas con precisión y en adecuada secuencia en contextos de PIBD —en que prácticamente todos los aspectos relativos a la capacidad y al buen gobierno pueden requerir considerables mejoras—, y realizar un efectivo seguimiento de los resultados en materia de capacidad y buen gobierno.

- ***Elaborar criterios de asignación de la ayuda para que los PIBD no reciban menos ni más ayuda de la necesaria.***

Es necesario que el Banco lleve a cabo un examen técnico del efecto acumulativo que tienen, sobre los volúmenes de ayuda a los PIBD, los diversos ajustes introducidos al sistema de asignación basada en el desempeño. Deben elaborarse criterios de asignación de asistencia que reflejen los objetivos del Banco en esos países y hagan que la asistencia que se les conceda a éstos no sea insuficiente ni excesiva. Es preciso establecer si los criterios deben basarse en factores distintos de los resultados de políticas (por ejemplo, los niveles de la asistencia de otros donantes, la evaluación de potenciales riesgos y premios, y los efectos

secundarios regionales y mundiales), y en qué medida corresponde hacerlo, teniendo en cuenta que la ayuda es limitada, por lo cual habrá que adoptar soluciones de compromiso.

- ***Reforzar el apoyo interno, en el Banco, para la labor referente a los PIBD en los próximos tres años.***

Es necesario prestar atención a dos aspectos del respaldo interno en el Banco. En primer lugar debe priorizarse el objetivo de establecer adecuadas cifras de funcionarios dotados de aptitudes e incentivos apropiados para que se ocupen de los PIBD. Para establecer adecuados incentivos que atraigan a personal calificado — en la sede y en las oficinas fuera de la sede— que se ocupe de los PIBD habrá que impartir claras señales sobre lo que se considera éxito en los PIBD, de qué resultados se hará responsable al personal, en qué medida es razonable asumir riesgos, cómo se juzgarán los fracasos y cómo se tendrán en cuenta los puntajes de las evaluaciones globales de desempeño y el desarrollo profesional de los funcionarios.

Al igual que en las zambullidas olímpicas, en que en el puntaje depende de la perfección técnica y de la dificultad de la zambullida, el desempeño del personal en los PIBD debería evaluarse asignando apropiada ponderación a la magnitud de las dificultades que presentan los distintos entornos de los PIBD. También será preciso poner de manifiesto la importancia de la labor referente a los PIBD en toda la línea jerárquica de la administración.

Además de esos incentivos es necesario que el Banco se asegure de que el personal que se ocupa de los PIBD posea aptitudes adecuadas para su tarea, por ejemplo en materia de administración del sector público; sea capaz de buscar y utilizar conocimientos políticos, y quiera y pueda realizar una labor basada en equipos interdisciplinarios. Merecen plácemes, aunque sean tardíos, los planes actuales encaminados a atender esos temas en el estudio de 2006 sobre fortalecimiento de la respuesta orgánica a los Estados frágiles.

Se requiere un pensamiento más sistemático con respecto a las decisiones sobre dotación de personal para la labor referente a los PIBD en el contexto de los planes globales de dotación de

personal del Banco, dado que, para asignar personal más numeroso y más capacitado a la labor que se realice en beneficio de esos países, probablemente habrá que llegar a soluciones de compromiso con otros grupos del Banco a cargo de países, lo que se justificará o no según los objetivos que adopte el Banco en relación con esos países y las necesidades de asistencia que experimenten otros clientes de la institución.

Segundo, es necesario simplificar la estructura orgánica de la labor relativa a los PIBD y a los conflictos. Es preciso que el Banco establezca una eficiente estructura orgánica que elimine la duplicación y fragmentación del apoyo entre la Unidad de PIBD y la Unidad de prevención de conflictos y de reconstrucción.

- ***Al cabo de tres años, volver a evaluar el valor agregado del enfoque de la Iniciativa para los PIBD.***

Transcurridos tres años, cuando se disponga de experiencia suficiente con respecto a los resultados del enfoque de los PIBD, será necesario someter a una evaluación independiente el valor de la categoría PIBD y el enfoque correspondiente, incluida la utilidad, para las operaciones, de los modelos. A esa altura podrá abordarse la cuestión, más fundamental, de si la asistencia del Banco puede respaldar eficazmente una labor sostenible de fortalecimiento del Estado, y en qué medida puede hacerlo. El continuo respaldo del Banco para la categoría de los PIBD y para el enfoque debería basarse en las conclusiones de esa nueva evaluación.