

TEXTO PROVISIONAL PARA CONSULTA

**GRUPO DEL BANCO MUNDIAL:
NUEVO ENFOQUE DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS PAÍSES**

**BANCO MUNDIAL
CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL
ORGANISMO MULTILATERAL DE GARANTÍA DE INVERSIONES**

17 de marzo de 2014

SIGLAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BP	Norma de Procedimiento
CCSDR	Departamento de Estrategia Institucional de IFC
DELPE	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
DSP	Diagnóstico sistemático del país
EAP	Estrategia de asistencia al país
EDA	Examen del desempeño y el aprendizaje
EFA	Examen final y del aprendizaje
FMI	Fondo Monetario Internacional
GBM	Grupo del Banco Mundial
IEG	Grupo de Evaluación Independiente
IFC	Corporación Financiera Internacional
JSAN	Nota de evaluación conjunta del personal
MAP	Marco de alianza con el país
MIGA	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
NEP	Nota de estrategia provisional
NPP	Nota sobre la participación en el país
OP	Política Operacional
OPCS	Políticas de Operaciones y Servicios a los Países

**TEXTO PROVISIONAL PARA CONSULTA
GRUPO DEL BANCO MUNDIAL
NUEVO ENFOQUE DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS PAÍSES**

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	2
II. MOTIVOS PARA UN NUEVO ENFOQUE.....	2
A. Estrategia del Grupo del Banco Mundial.....	2
B. Problemas de las estrategias de asistencia a los países	4
C. Problemas de las notas de estrategia provisional.....	5
III. NUEVO ENFOQUE DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS PAÍSES	6
A. Diagnóstico sistemático del país	7
B. Marco de alianza con los países	8
C. Examen del desempeño y el aprendizaje	9
D. Examen final y del aprendizaje	9
E. Nota sobre la participación en los países	10
IV. OTROS ASPECTOS DEL NUEVO ENFOQUE DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS PAÍSES.....	11
A. Un solo Grupo del Banco Mundial.....	11
B. Contabilidad sistemática del riesgo	11
C. Participación ciudadana y alianzas	11
D. Supresión de la obligación de presentar documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y notas de evaluación conjunta del personal.....	12
E. Actualizaciones del Manual de Operaciones del Banco Mundial.....	13
V. PRÓXIMOS PASOS	13
GRÁFICOS	
Gráfico 1: Nuevo enfoque de la participación en los países	7
Gráfico 2: Filtros de selectividad del MAP	8
ANEXOS	
Anexo A. Proyecto de directiva	15
Anexo B. Matriz de los cambios propuestos en el Manual de Operaciones.....	21

TEXTO PROVISIONAL PARA CONSULTA
GRUPO DEL BANCO MUNDIAL
NUEVO ENFOQUE DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS PAÍSES

I. INTRODUCCIÓN

1. El Grupo del Banco Mundial (GBM) se propone adoptar un nuevo enfoque de la participación en los países con el fin de respaldar los objetivos de eliminar la pobreza extrema y aumentar la prosperidad compartida de forma sostenible. El propósito de este documento, una vez ultimado y transmitido oficialmente a los Directorios del Grupo del Banco Mundial, será facilitar información detallada sobre el nuevo enfoque, incluida la Directiva del GBM sobre Participación en los Países, recientemente propuesta, y obtener de los directores ejecutivos la aprobación de algunos cambios normativos necesarios para hacer realidad el nuevo enfoque.

2. El GBM ha elaborado una nueva estrategia que implica el compromiso de ayudar a los países a alcanzar el “doble objetivo” ambicioso de acabar con la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida de manera sostenible. Esta nueva estrategia es la primera que engloba a todas las entidades principales del GBM en un solo Grupo del Banco Mundial. Describe cómo se adaptará el GBM para ofrecer soluciones de desarrollo acordes con las necesidades y para armonizar sus actividades con el doble objetivo propuesto. Además, en ella se pide al GBM que establezca una mayor asociación con otros interesados, incluido el sector privado, y que aumente significativamente la colaboración entre todas sus instituciones.

3. La aplicación de la nueva estrategia requiere varios cambios organizativos y operacionales. Entre ellos, destaca la elaboración de un nuevo enfoque de la participación en los países para lograr una mayor orientación estratégica de los programas del GBM en los países. El nuevo enfoque está basado en el actual proceso de estrategia de asistencia a los países (EAP), pero introduce mejoras e incorpora nuevos elementos que permitirán al GBM actuar como “un solo Grupo del Banco Mundial” cuando ayude a los países a alcanzar el doble objetivo de acabar con la pobreza y aumentar la prosperidad compartida de forma sostenible¹.

II. MOTIVOS PARA UN NUEVO ENFOQUE

4. El nuevo enfoque está motivado por la nueva Estrategia del Grupo del Banco Mundial, así como por los desafíos señalados por la administración y los directores ejecutivos en la actual EAP y las notas de estrategia provisional (NEP).

A. Estrategia del Grupo del Banco Mundial

5. La primera motivación es la nueva Estrategia del Grupo del Banco Mundial. Esta sitúa el doble objetivo en el centro de la labor del GBM. El Grupo se encuentra en buena posición para cumplir esta misión, dadas su singular capacidad de colaborar con los países miembros y la disponibilidad de una red mundial de asociados públicos y privados para ofrecer a los clientes soluciones de desarrollo adaptadas a sus necesidades. El GBM combina sus recursos financieros, conocimientos y experiencia y un liderazgo mundial para contribuir como ninguna otra instancia

¹ Las estrategias de asistencia a los países y las estrategias de alianza con los países son el mismo producto con nombres diferentes. En el presente documento utilizaremos la sigla EAP para referirnos a ambas.

al programa de desarrollo. De todas formas, habida cuenta de la experiencia, las nuevas tendencias mundiales y los cambios en las demandas de los clientes, el GBM reconoce que debe mejorar su manera de actuar y reubicarse de manera que pueda perseguir con éxito y de forma sostenible los objetivos de la lucha contra la pobreza y la prosperidad compartida.

6. Gran parte de este cambio requiere reformas internas, como la demolición de los compartimentos estancos institucionales, un mayor intercambio de conocimientos, un mejor despliegue de los recursos humanos y el fortalecimiento de la base financiera del GBM. Un requisito clave es fomentar una mejor colaboración entre las instituciones del GBM, así como una mayor insistencia en la movilización del sector privado para encontrar soluciones a los problemas del desarrollo. No obstante, para centrarse en el doble objetivo, el GBM debe reconsiderar la forma en que se relaciona con los países. Los programas del GBM deben dar muestras de mayor capacidad de adaptación y tener en cuenta las cambiantes circunstancias de los países. Deben reducir el tiempo que necesitan para aprovechar la experiencia mundial y ofrecer soluciones comprobadas que respondan a las condiciones locales. El GBM debe mejorar también su compromiso con los ciudadanos y varias partes interesadas a fin de ofrecer soluciones que resulten beneficiosas para los pobres y sean adecuadas al contexto de cada país.

7. El GBM, cuyos largos decenios de experiencia le permiten distinguir entre lo que funciona y lo que no, está adoptando una cultura de soluciones para el desarrollo. Ello significa pasar de una atención centrada en proyectos individuales a una mayor insistencia en soluciones adaptadas a las necesidades. Los programas del GBM integrarán tanto los conocimientos como los servicios financieros para ofrecer apoyo a los grandes desafíos del desarrollo. El GBM hará cada vez mayor hincapié en compromisos que ofrezcan la posibilidad de influir de forma significativa en el desarrollo y mejorar la vida de los pobres y desfavorecidos. El GBM respaldará compromisos con resultados cuantificables que puedan reproducirse en todos los sectores y regiones. Los programas del GBM serán selectivos y concentrarán sus recursos limitados en los compromisos que ofrezcan probabilidades de producir efectos de largo alcance en la lucha contra la pobreza y de ayudar a los países a emprender un camino hacia un desarrollo superior y más sostenible.

8. Estos compromisos ambiciosos obligarán a asumir riesgos. En su transición hacia una cultura de soluciones, el GBM reforzará su atención a los resultados en términos de desarrollo y establecerá tolerancias para asumir riesgos inteligentes al mismo tiempo que conserva sus estrictas normas fiduciarias y de integridad y sus salvaguardias ambientales y sociales.

9. La nueva orientación estratégica del GBM requiere un nuevo enfoque de la participación en los países. Dicho enfoque está centrado en el marco de alianza con el país (MAP), que sustituye al actual proceso de la EAP, al mismo tiempo que asume sus mejores elementos. Los MAP estarán respaldados por un análisis empírico que ayudará a los programas del GBM a abordar selectivamente las esferas que más pueden contribuir a ayudar a los países a alcanzar el doble objetivo propuesto. El nuevo enfoque aumentará la eficacia del GBM en términos de desarrollo, logrando una mayor concentración en los resultados y una integración más estrecha de los esfuerzos de todas las instituciones del GBM para ayudar a los países a conseguir efectos significativos en el camino hacia el desarrollo. Adopta también un planteamiento más proactivo de la gestión de riesgos. El nuevo enfoque se explica con mayor detalle en las secciones siguientes.

10. La administración del GBM está elaborando un programa completo de capacitación y difusión para conseguir que sus equipos puedan comprender y aplicar el nuevo enfoque. No obstante, ninguna nueva directiva, procedimiento, orientación o capacitación bastará para garantizar el éxito. Una aplicación eficaz requiere un cambio en la cultura del GBM para hacer mayor hincapié en la fijación de objetivos, la atención a los resultados y la superación de las fronteras tanto dentro como fuera del GBM. Presupone también el convencimiento de que, para

que un programa del GBM en un país tenga efectos significativos en términos de desarrollo, debe renunciar a “hacerlo todo” y centrarse selectivamente en las esferas más importantes.

B. Problemas de las estrategias de asistencia a los países

11. Entre las motivaciones secundarias del nuevo enfoque propuesto cabe señalar los problemas que plantea el actual modelo de las EAP. El proceso de las EAP del Banco Mundial ha evolucionado constantemente desde sus inicios como documento interno confidencial del Banco. La EAP, que inicialmente era un documento de 10 a 15 páginas adjunto a los documentos de préstamo, es ahora un documento independiente que se somete a la consideración del Directorio. En 1990, en la novena reposición de recursos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) se decidió que el Banco preparara EAP para todos los países de la AIF y, en 1992, el Directorio del Banco decidió examinar las EAP de todos los prestatarios activos. En 2005, la administración del Banco adoptó otro paso importante introduciendo la EAP basada en los resultados, que desde entonces se ha convertido en el medio principal a través del cual el GBM articula su enfoque del desarrollo en un determinado país.

12. La EAP basada en los resultados tenía como objetivo ayudar a conseguir que los programas del GBM en los países fueran al mismo tiempo más estratégicos y más selectivos. Se preveía que la atención a los resultados llevaría a los equipos del GBM a orientar sus intervenciones hacia los sectores en los que tendrían mayor repercusión, teniendo en cuenta la demanda del país, la ventaja comparativa del Banco y las actividades de otros asociados en el desarrollo. La insistencia en la cuantificación de los resultados impulsaría también a los programas del Banco a eludir las esferas donde la repercusión sería marginal o no cuantificable. Desde su introducción, la EAP basada en los resultados se ha convertido en un elemento central del modelo de intervención en los países utilizado por el Grupo del Banco. Entre 2005 y 2013 ha habido 190 EAP y un gran número de informes de situación sobre ellas. La mayoría de los países se encuentran ahora en su segunda EAP basada en los resultados, y algunos han tenido todavía más.

13. El enfoque de la EAP basada en los resultados ha producido beneficios. Ha logrado una mayor concentración en los resultados y una mayor armonización entre la participación del GBM en los países y las prioridades nacionales. Los exámenes retrospectivos realizados han determinado que la flexibilidad de este instrumento le permite adaptar la programación a la diversidad cada vez mayor de clientes del Banco, con inclusión de la AIF, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y los países frágiles². Además, con el tiempo, las EAP se han racionalizado y están mejor orientadas. No obstante, la EAP basada en los resultados no ha hecho realidad todas las expectativas y persisten todavía desafíos en el actual modelo de participación del GBM en los países.

14. A pesar de la insistencia en los resultados, algunas EAP adoptan todavía un enfoque orientado a las transacciones en vez de centrar la atención en objetivos de participación más estratégicos y en los resultados previstos. El análisis realizado por el Grupo de Evaluación Independiente (IEG) ha demostrado que uno de los problemas del proceso de la EAP son los marcos de resultados poco satisfactorios. En vez de describir cadenas de resultados claros que den lugar a considerables efectos en términos de desarrollo, algunas EAP presentan una lista de actividades distribuidas en numerosos sectores. Esas actividades han estado siempre ampliamente armonizadas con la misión del Grupo del Banco en la lucha contra la pobreza, pero quizá no estén bien orientadas y no se concentren en las cuestiones e intervenciones que tendrán probablemente mayor impacto. La falta de insistencia en los resultados se pone también de manifiesto algunas veces en la composición de los mismos documentos. En ciertos casos, hay largas secciones de

² Véase *Country Assistance Strategies: Retrospective and Future Directions* (Banco Mundial, 2009).

información sobre antecedentes, tomada de análisis iniciales, y se presenta solo un examen sumario de los resultados previstos de los programas.

15. La integración de las “enseñanzas aprendidas” de estrategias anteriores es un elemento fundamental del proceso de la EAP. No obstante, las “enseñanzas aprendidas” que figuran en algunos informes finales de las EAP son a veces demasiado genéricas y no siempre pueden utilizarse provechosamente en la preparación de la siguiente EAP. Con frecuencia, esas enseñanzas aprendidas están centradas en resultados más amplios obtenidos en los países, en vez de tener en cuenta el impacto de la participación del GBM en el país. Asimismo, no hay una forma sistemática de captar enseñanzas transnacionales o transregionales resultantes de dichos informes finales.

16. La mayoría de las EAP se realizan ahora en forma conjunta con la Corporación Financiera Internacional (IFC) y, cuando corresponde, con el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA). Las EAP conjuntas han permitido una mayor atención a las sinergias en los países y a la coordinación entre las instituciones del GBM. No obstante, a pesar de los considerables esfuerzos realizados en algunos países, la participación de IFC y MIGA en el proceso de la EAP no ha sido uniforme. En países con participación significativa de IFC, las estrategias y programas de IFC suelen formar parte integrante de las soluciones de desarrollo del GBM. En los países con intervenciones limitadas de IFC y MIGA, las contribuciones de ambas instituciones quedan relegadas a algunas breves secciones de la EAP. En muchos casos, el GBM no establece prioridades para la participación en los países como un solo Grupo del Banco Mundial y la coordinación de las actividades puede ser ocasional.

17. La experiencia ha demostrado también que el examen de los riesgos en muchas EAP es insuficiente. Con frecuencia, la sección de riesgos no asocia los riesgos identificados con el programa de la EAP ni especifica los medios más indicados para gestionar los riesgos. Las EAP no tienen un procedimiento estándar para examinar el riesgo, por lo que es difícil distinguir entre estrategias de alto y bajo riesgo.

C. Problemas de las notas de estrategia provisional

18. Otro motivo que justifica el nuevo enfoque propuesto son los resultados poco satisfactorios de la actual opción de las NEP. Estas se concibieron como notas breves para orientar las actividades del GBM en situaciones de conflicto mientras no se pudiera formular una estrategia completa³. No obstante, las políticas, procedimientos y directriz establecidos son poco claros, y los equipos de los países han gozado de considerables facultades discrecionales para utilizar o no las NEP. Por ello, se han empleado en situaciones muy diversas, en particular cuando el GBM está reintroduciéndose en un país después de una larga ausencia, cuando hay un alto nivel de incertidumbre política y cuando es preciso armonizar el ciclo de la EAP con un próximo plan de desarrollo del país, así como en los países en conflicto. En los cuatro últimos años, ha habido 27 NEP en países tan heterogéneos como Somalia, donde hay solo un programa incipiente, y Egipto, con su amplia cartera de inversiones a largo plazo. En muchos casos, los equipos de los países han optado por utilizar múltiples NEP, y algunos de ellos han tenido hasta tres en forma ininterrumpida. En la directriz se indica que las NEP deben ser documentos breves que no necesitan una matriz de resultados. No obstante, algunas de estas notas recientes han sido documentos largos, en los que se han establecido objetivos a largo plazo con matrices de resultados detalladas. A todos los efectos, muchas NEP se han convertido en realidad en EAP de dos años.

³ Puede encontrarse información más detallada sobre las NEP en la política operacional del Banco OP/BP 2.30 (Cooperación para el desarrollo y Conflictos).

19. La dependencia excesiva de las NEP tiene algunas contraindicaciones importantes. Las NEP no son evaluadas oficialmente por el equipo del país. Tampoco son objeto del mismo examen periódico del IEG que las EAP. Cuando la EAP es seguida de una NEP, el informe final de la EAP no se lleva a cabo hasta que se prepara la siguiente EAP y, entonces, abarca el período tanto de la EAP como de la NEP anteriores. En los países donde hay múltiples NEP sucesivas, ello significa que la estrategia del país quizá no sea objeto de examen formal durante más de 10 años, y para entonces las enseñanzas aprendidas habrán quedado desfasadas. Dado que las NEP no necesitan ir acompañadas de matrices de resultados, es difícil en cualquier caso evaluarlas. En un país donde el GBM se está reintroduciendo lentamente y cuenta con una cartera incipiente, ello no es motivo de gran preocupación. En cambio, si el país tiene una gran cartera de inversiones a largo plazo, o un gran número de proyectos en tramitación sobre futuras inversiones, la ausencia de un marco de resultados y de informes finales sistemáticos resultaría preocupante.

III. NUEVO ENFOQUE DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS PAÍSES

20. El nuevo enfoque propuesto para la participación en los países tiene como finalidad conjurar las preocupaciones acerca del enfoque actual y ayudar a instrumentar la nueva estrategia del GBM y el doble objetivo en los países. El nuevo enfoque está basado en el actual concepto de la EAP pero lo fortalece, e introduce nuevos elementos para contribuir a la aplicación de la estrategia del GBM y a la transición hacia una participación orientada a las soluciones. El nuevo enfoque es flexible y adaptable y puede aplicarse en todos los tipos de países miembros donde el GBM tiene un programa en curso o previsto⁴.

21. El nuevo enfoque está también centrado en los países pero contribuye a garantizar que los objetivos de desarrollo respaldados por el GBM estén en conformidad con la estrategia y la ventaja comparativa del GBM. Comenzará con un nuevo diagnóstico en el que se presentará un análisis riguroso y oportuno de los desafíos para el desarrollo de un país, que servirá de base para un documento posterior sobre la alianza con el país. El proceso del MAP integrará el aprendizaje de forma más sistemática que la anterior EAP, lo que permitirá a los equipos de los países adaptarse más fácilmente a las necesidades del país y a la experiencia adquirida en la ejecución. Incorporará también una nueva evaluación sistemática de riesgos.

22. El nuevo enfoque establecerá una distinción clara entre los países en los que GBM no puede comprometerse con los objetivos de desarrollo a mediano o largo plazo y los que presentan un alto nivel de incertidumbre, a pesar de lo cual el GBM es todavía capaz de establecer una participación a mediano plazo. El nuevo enfoque permitirá determinar más claramente cuándo se utilizan los diferentes instrumentos y qué se requiere para cada uno de ellos.

23. El proceso del MAP girará en torno a un amplio proceso de consultas y de implicación de todas las partes interesadas. Se tendrán en cuenta las opiniones de los ciudadanos y del sector privado. De conformidad con esta insistencia en la participación, este nuevo enfoque del GBM refleja un amplio proceso de consultas internas y externas, en el marco de la formulación de la Estrategia del GBM y, posteriormente, sobre cómo mejorar la eficacia de los programas del GBM en los países.

24. El nuevo enfoque comprende cuatro elementos principales. Está centrado en el MAP; no obstante, otros componentes son igualmente importantes para ofrecer un enfoque completo de la participación en los países. En las secciones siguientes se describen los elementos del enfoque, junto con una nueva propuesta de nota sobre la participación en los países (NPP).

⁴ Se considera que el GBM tiene un programa cuando realiza actividades financiadas por IFC, el BIRF o fondos fiduciarios administrados por el Banco. La administración no tiene intención de exigir la preparación de un MAP o de NPP en el caso de los países que tienen únicamente servicios de asesoría reembolsables.

Gráfico 1: Nuevo enfoque de la participación en los países



A. Diagnóstico sistemático del país

25. El nuevo diagnóstico sistemático del país (DSP) presentará una evaluación oportuna y empírica de los obstáculos que un país debe superar y de las oportunidades que puede aprovechar para acelerar el progreso hacia el doble objetivo de acabar con la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida con procedimientos que sean ambiental, social y fiscalmente sostenibles. Si bien la promoción del crecimiento inclusivo será un tema central del análisis del DSP, deberá prestarse también atención concertada a las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad. El DSP tendrá en cuenta toda la información disponible y, en caso necesario, realizará un nuevo análisis. Reflejará las conclusiones de una evaluación de género reciente y, si corresponde, las conclusiones de las evaluaciones sobre la fragilidad, los memorandos económicos de los países, el análisis del efecto del cambio climático y otros estudios económicos y sectoriales del GBM. Tendrá también en cuenta la labor realizada por fuentes externas, por ejemplo, otros donantes y asociados, investigadores locales y el Gobierno. El análisis del DSP no se limitará a las esferas o los sectores en los que el GBM está activo actualmente y se centrará en los desafíos más importantes para el logro del doble objetivo. Se prevé que, al no limitar el alcance del análisis, el DSP estimule un diálogo abierto y orientado al futuro entre el GBM y el país, con especial atención a lo que es importante para el programa de desarrollo del país, más que para la cartera del GBM.

26. El DSP se preparará con anterioridad al MAP y especificará un conjunto seleccionado de esferas de atención prioritarias que el país debe abordar para acelerar el progreso hacia el doble objetivo, teniendo siempre en cuenta la sostenibilidad del programa. El DSP se preparará en estrecha consulta con las autoridades nacionales, el sector privado y otras partes interesadas, pero reflejará las opiniones del GBM. Será el punto de referencia para las consultas con los clientes y ayudará a centrar los esfuerzos del país, el GBM y otros asociados en el desarrollo en torno a los objetivos que más puedan contribuir al logro del doble objetivo.

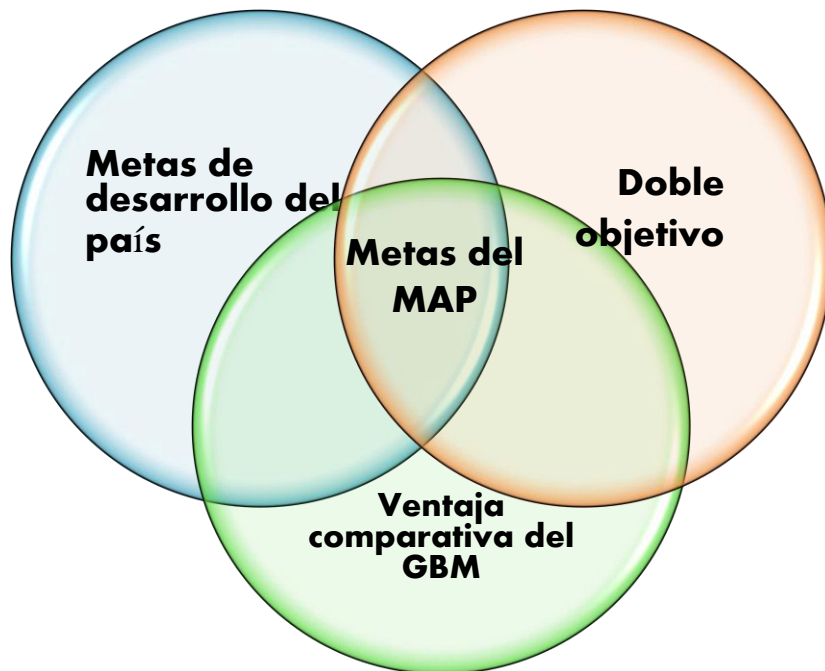
27. La amplitud del DSP variará según el contexto del país. En los países con gran abundancia de información y de datos disponibles, el DSP se realizará con mayor profundidad que en los países, como algunos países frágiles, donde la información es más limitada. Una de las funciones del DSP es detectar las lagunas de conocimientos y datos que impiden una comprensión cabal de los desafíos del país. Así, en los países con datos limitados, el DSP señalará las prioridades para mejorar la base documental. No obstante, todos los DSP deberán especificar un conjunto claro de áreas de atención prioritarias utilizando la mejor información disponible.

28. El DSP será preparado por un equipo multisectorial bajo de la dirección de las instancias competentes del país. Estará sometido a un proceso de examen riguroso y debatible. Para poder disponer de un análisis de la máxima calidad y generar confianza en sus recomendaciones, el DSP seguirá el mismo proceso de examen que otros estudios económicos y sociales regionales importantes. La reunión sobre los exámenes estará presidida por vicepresidentes regionales y contará con la participación activa de todas las partes competentes del Grupo del Banco, en particular IFC, MIGA y las esferas de prácticas mundiales y soluciones transversales. Como los actuales estudios económicos y sectoriales, los DSP se enviarán a los directores ejecutivos para su información.

B. Marco de alianza con los países

29. El MAP sustituirá a la EAP y se convertirá en el instrumento principal para orientar el apoyo del GBM al programa de desarrollo de un país miembro. El MAP mantendrá el modelo del GBM, impulsado por los países, y tendrá como punto de partida la visión del país miembro sobre los objetivos de desarrollo especificados en su propia estrategia. El Banco y el país recurrirán también al DSP para formular conjuntamente los objetivos del MAP. Dichos objetivos serán resultado de las metas de desarrollo del país que reflejen la ventaja comparativa del GBM y estén en consonancia con la lucha contra la pobreza extrema y el aumento de la prosperidad compartida de forma sostenible, tal como se especifica en el DSP. El MAP esbozará luego un programa selectivo y flexible que ayudará al país a alcanzar los objetivos del MAP. Este englobará todas las actividades del GBM, cualquiera que sea su forma de financiación, y los objetivos de los fondos fiduciarios se integrarán en él plenamente. El programa del MAP tendrá en cuenta expresamente las actividades de otros asociados en el desarrollo y tratará de movilizar sus actividades en apoyo del doble objetivo.

Gráfico 2: Filtros de selectividad del MAP



30. Si bien el MAP estará sustentado en el análisis empírico del DSP, no formará parte de los estudios económicos y sectoriales. Será un documento breve —de no más de 25 páginas— y focalizado en el que se presentarán solo los antecedentes suficientes para justificar el programa propuesto. El MAP reforzará la atención a los resultados de la labor del GBM en los países y girará en torno a un marco de resultados que identifique los objetivos a los que, según las previsiones, contribuirán las actividades del GBM, la cadena de resultados que vincule los objetivos con las metas de desarrollo del país e indicadores del progreso realizado. Especificará también cómo conseguirán esas metas contribuir de forma sostenible al doble objetivo. Con el

MAP, las estrategias del GBM continuarán siendo flexibles y podrán revisarse para reflejar los cambios ocurridos en las prioridades y circunstancias del país y las enseñanzas obtenidas de la ejecución. En los países con un alto nivel de incertidumbre, como los Estados frágiles, los objetivos del MAP y las actividades del GBM en los últimos años del período previsto quizá no estén bien definidos en el MAP inicial. Pero la flexibilidad de ese proceso hará posible su revisión, actualización y definición más completa en una fase ulterior.

31. Los MAP se prepararán cada cuatro a seis años en el caso de los países que cuentan con programas del GBM en curso. La duración será mayor de los cuatro años utilizados en el proceso normal de la EAP con el fin de disponer de más tiempo para observar los resultados en términos de desarrollo. No obstante, los equipos deberán actualizar el MAP cada dos años. Asimismo, el MAP puede prolongarse hasta dos años al final del período previsto, si las circunstancias lo requieren. Ello permitirá al GBM mantener su estrategia mientras espera cambios significativos, como una nueva estrategia gubernamental. Igual que en el caso de las EAP, los MAP se enviarán a los Directorios para su examen y estarán sometidos a la Política de Acceso a la Información. Se pondrán a disposición del público una vez examinados por el Directorio.

C. Examen del desempeño y el aprendizaje

32. El nuevo enfoque de la participación en los países hará hincapié en el aprendizaje en todas las etapas. Durante la ejecución, el país y el GBM realizarán un proceso constante de seguimiento y aprendizaje. Cada dos años, este proceso dará lugar a un examen del desempeño y el aprendizaje (EDA), que se utilizará para introducir los cambios necesarios en el programa y presentar a los Directorios del GBM información actualizada sobre los progresos conseguidos. El EDA será un documento breve centrado en las principales novedades registradas en el país desde la entrada en vigor del MAP, y en los progresos y el desempeño de los programas/cartera, con el fin de extraer las enseñanzas resultantes de la ejecución, introducir ajustes a mitad de recorrido, actualizar el marco de resultados y prorrogar el MAP en la forma necesaria. El EDA se utilizará para especificar con mayor detalle los objetivos de desarrollo y las actividades necesarias para alcanzar esos objetivos que no quedaron claros cuando se preparó o actualizó por última vez el MAP. Este proceso dinámico permitirá a los equipos reaccionar ante los cambios imprevistos en el contexto del país e incorporar las enseñanzas aprendidas de la ejecución tanto en el país donde se aplica el MAP como en otros países. Al final del período del MAP, puede utilizarse un EDA para prorrogar el MAP hasta dos años.

33. Los exámenes periódicos de la cartera formarán parte integrante del proceso de seguimiento del MAP y una aportación importante para el EDA⁵. En los exámenes de la cartera se analizará la situación de la cartera y se determinarán las cuestiones sistémicas y las relacionadas con operaciones específicas clave que deben abordarse. Este análisis de las operaciones se incorporará al examen del EDA sobre la ejecución del programa del MAP. En vez de realizar un examen de la cartera como actividad independiente, su integración en el examen del programa global del país contribuirá a garantizar que los debates sobre cuestiones específicas relacionadas con la ejecución de los proyectos estén estrechamente asociados con la búsqueda de objetivos de nivel superior.

D. Examen final y del aprendizaje

34. Al final del período de vigencia del MAP, el GBM procederá, junto con el país, a realizar una autoevaluación y a presentar un examen final y del aprendizaje (EFA). El EFA será, al mismo

⁵ Dado que el EDA incluirá un examen de la cartera, se propone retirar la OP/BP 13.16 y no mantener un proceso independiente de examen de los resultados de las operaciones de cartera en el país.

tiempo, un medio de ampliar los conocimientos del GBM con el fin de lograr una mayor eficacia en términos de desarrollo y un instrumento de rendición de cuentas. En el contexto del EFA, el equipo del país realizará una autoevaluación del desempeño del programa, el desempeño del GBM y la armonización entre la estrategia y el doble objetivo. La autoevaluación estará basada en el marco de resultados procedente del EDA más reciente. Se prevé que el IEG valide las autoevaluaciones del Grupo del Banco y verifique sus conclusiones.

35. El EFA estará centrado en el aprendizaje. La rendición de cuentas recibirá también considerable atención, pero el objetivo principal del EFA será generar conocimientos que ayuden al GBM a ofrecer más apoyo tanto en el país para el que se preparó el EFA como en el conjunto de la cartera del GBM. Con este fin, en la directriz se pedirá a los equipos que se concentren en la identificación de enseñanzas aprendidas específicas. Luego, estas podrán agregarse en el conjunto del GBM para ofrecer información sobre lo que funciona en cada sector o tipo de desafío para el desarrollo. La administración del GBM realizará exámenes retrospectivos periódicos del enfoque del MAP para extraer buenas prácticas y enseñanzas.

36. Los EFA se ultimarán al final de cada MAP y deberán utilizarse para orientar la elaboración del siguiente MAP o la NPP. Se adjuntará como anexo a la siguiente estrategia y se analizará en un examen institucional.

E. Nota sobre la participación en los países

37. En algunos casos aislados, el GBM quizá no pueda preparar un MAP debido a que la incertidumbre impide comprometerse con objetivos detallados, formular un programa o participar a escala significativa a mediano plazo. En esas situaciones concretas, el GBM preparará una NPP. Esta deberá ser una nota breve y focalizada que describa un compromiso a corto plazo, mientras que el Grupo del Banco realiza actividades con efectos a mediano plazo. Normalmente, la NPP se preparará para un período de 12 a 24 meses, y podrá ir seguida de otra NPP si el MAP continúa siendo inadecuado.

38. La NPP sustituirá a la nota de estrategia provisional (NEP), prevista en principio para los países en conflicto pero que, como se ha señalado antes, se utiliza ahora ampliamente en diversos contextos. La NPP no estará basada en una situación de conflicto e inestabilidad política, sino más bien en el horizonte cronológico de los objetivos del GBM. Incluso en países en conflicto o políticamente inestables, el GBM, si puede participar en actividades que consigan efectos a mediano o largo plazo, preparará un MAP que tenga en cuenta los riesgos pertinentes. La NPP puede estar indicada en países en los que el Grupo del Banco se está reintroduciendo después de una larga ausencia, en países afectados por conflictos, en lugares donde no hay un programa gubernamental bien definido o en otras situaciones que impiden la formulación de un programa a mediano plazo.

39. Dadas las circunstancias en que se utiliza, la NPP no irá precedida de un DSP. Tampoco contará con un marco de resultados plenamente desarrollado. En cambio, tendrá objetivos a corto plazo claramente definidos y servirá también como indicio de la visión del país a largo plazo respaldada por el GBM. Una NPP debería también contar con un análisis que permita respaldar la preparación del programa propuesto. En muchos casos, es la falta de información lo que obliga al GBM a limitar su participación. Por ello, un objetivo importante de la NPP será la generación de información más abundante a través de estudios económicos y sectoriales, como las evaluaciones de la fragilidad, los estudios sobre la pobreza, los estudios sectoriales, etc.

IV. OTROS ASPECTOS DEL NUEVO ENFOQUE DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS PAÍSES

A. Un solo Grupo del Banco Mundial

40. Para que el GBM logre el máximo impacto, todas sus instituciones deben actuar conjuntamente para ofrecer soluciones en el ámbito del desarrollo. El nuevo enfoque abordará muchos de los desafíos que en el pasado han dificultado la plena coordinación de las actividades de las distintas instituciones. Todos los DSP, MAP y NPP serán productos conjuntos del GBM aprobados por las administraciones de todas las instituciones. No obstante, el nivel de participación de cada institución en cada país dependerá de los desafíos y oportunidades singulares de cada país y de la capacidad de cada una de las instituciones del GBM para participar. En los países donde dos o más instituciones del GBM participan intensamente y promueven objetivos complementarios en el mismo sector, los equipos pueden preparar un plan de ejecución conjunto. Este instrumento de gestión ayudará a coordinar las actividades de las diferentes instituciones para conseguir que su orientación, secuencia y recursos permitan conseguir la máxima contribución al doble objetivo. En los países con participación significativa de IFC y MIGA, estas instituciones pueden presidir o copresidir los exámenes del DSP y el MAP.

41. En el proceso de la EAP, la coordinación entre las instituciones del GBM fue en algunos casos esporádica y dependió hasta cierto punto de los diferentes equipos. Para conseguir que haya un nivel adecuado de coordinación en todos los casos, el GBM está estableciendo mecanismos regionales de coordinación. Se celebrarán reuniones trimestrales de las administraciones regionales de IFC, el Banco y MIGA, que examinarán los DSP y MAP en proceso de tramitación y determinarán el nivel adecuado de participación para cada institución. Estas reuniones pueden indicar también dónde son necesarios los planes de ejecución conjuntos y qué exámenes del DSP y el MAP estarán presididos o copresididos por IFC o MIGA.

B. Contabilidad sistemática del riesgo

42. El MAP sustituirá al examen ocasional de los riesgos que figura en el proceso de la EAP por un enfoque sistemático basado en un instrumento estandarizado de clasificación de riesgos operacionales. Este nuevo instrumento garantizará que los equipos consideren todos los grandes riesgos y tengan en cuenta las opciones para gestionar los más graves. Aumentará la transparencia e informará mejor a todas las partes interesadas acerca de los riesgos para los resultados en términos de desarrollo de un país (con inclusión tanto de los objetivos del MAP como de las posibles consecuencias adversas imprevistas) asociados con el programa del MAP. Un análisis más sistemático del riesgo permitirá a la gestión prestar más atención y apoyo a los programas de mayor riesgo.

43. La sección de riesgos del MAP contendrá un examen de los grandes riesgos y de la forma en que se gestionarán en colaboración con el país. El MAP no deberá presentar escenarios múltiples, pero en la sección de riesgos los equipos podrán indicar las posibilidades de adaptar el programa si se hacen realidad los riesgos más importantes. Ello reviste particular importancia en los Estados frágiles y en otros contextos con un gran nivel de incertidumbre y de riesgo.

C. Participación ciudadana y alianzas

44. Para comprender plenamente el contexto de un país y sus necesidades de desarrollo, es necesario consultar e implicar a las partes interesadas, en particular el Gobierno, la sociedad civil, el sector privado y otros. Por ello, de conformidad con la estrategia del GBM, todos los productos del nuevo enfoque —el DSP, el MAP, el EDA, el EFA y, en la medida de lo posible, la NPP— se elaborarán mediante procesos adecuados de colaboración que impliquen a las partes interesadas.

Al preparar el DSP, el GBM tratará de colaborar o de intervenir conjuntamente con los equipos gubernamentales, grupos de reflexión, el sector privado y la sociedad civil. Los equipos del DSP obtendrán también aportaciones de los ciudadanos acerca de sus prioridades y preferencias mediante consultas con diversas partes interesadas, con inclusión de la sociedad civil y el sector privado. No obstante, el DSP será un instrumento de análisis del GBM con recomendaciones claramente articuladas sobre cuál debe ser el centro de atención de los esfuerzos de un país para conseguir los mayores progresos hacia la reducción de la pobreza extrema y aumentar la prosperidad compartida de forma sostenible. Una amplia implicación ciudadana no conseguirá que el DSP se convierta en una descripción general de las opiniones de todos los consultados.

45. El programa de MAP se elaborará en estrecha asociación con el Gobierno, en general mediante la colaboración con varios ministerios y organismos en diversos niveles. Pero la participación en los países irá más allá de las instituciones gubernamentales e incluirá al resto de la sociedad, lo mismo que en el caso del DSP. Al elaborar el programa y supervisar su progreso, el GBM tratará de implicar estrechamente a diversas partes interesadas, con inclusión de la sociedad civil, el sector privado y otros donantes activos en el país.

46. El programa del MAP reflejará también la colaboración del GBM con otros asociados en el desarrollo. Para movilizar recursos, lograr una mayor coherencia entre las diferentes instituciones y mejorar la armonización con las prioridades de desarrollo del país, el GBM cooperará estrechamente con otros donantes. El MAP especificará claramente esta colaboración y describirá cómo se complementan mutuamente las iniciativas de las diferentes instituciones. Ello reviste particular importancia cuando el DSP ha especificado prioridades que el GBM no puede abordar por cuenta propia debido a la falta de capacidades o recursos. En esos casos, el MAP deberá describir de qué manera otros asociados intentarán hacer realidad esa prioridad o si se hará en colaboración con otras partes interesadas.

D. Supresión de la obligación de presentar documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y notas de evaluación conjunta del personal

47. Dada la mayor atención a la pobreza en el nuevo enfoque de participación, la administración propone eliminar el requisito normativo de que los países clientes de la AIF envíen al Banco Mundial, antes de una estrategia para el país, un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). El nuevo MAP ayudará al Gobierno a hacer realidad sus planes nacionales de desarrollo, incluidos los objetivos relacionados con la pobreza y con la prosperidad compartida. Pero el formato de dichos planes debe ser determinado por el país teniendo en cuenta sus procesos y capacidades nacionales. La expectativa de que los países preparen un DELP completo cada varios años representa una presión significativa para la capacidad, ya sobrecargada, de muchos países de ingreso bajo. La expectativa actual de que los países clientes de la AIF presenten los DELP al Banco Mundial antes del examen de la EAP es interpretada erróneamente algunas veces como el “visto bueno de Washington” a la estrategia de desarrollo de un país. Los países pueden continuar preparando estrategias utilizando el enfoque del DELP si así lo desean. No obstante, no será necesario que las envíen al Banco Mundial antes del examen del MAP.

48. Los nuevos DSP y MAP hacen también innecesario el envío obligatorio de una nota de evaluación conjunta del personal (JSAN) a los directores ejecutivos del Banco junto con cada DELP. En la actualidad se prevé que el GBM y el Fondo Monetario Internacional (FMI) examinen el DELP del país y ofrezcan asesoramiento a las autoridades nacionales, a sus directorios y a sus partes interesadas. El DELP, una vez terminado y aprobado por el país, incorpora ya las consultas al país, así como el asesoramiento del GBM y el FMI ofrecido mucho antes. Además, al preparar el DSP, el equipo del GBM examinará los planes de desarrollo del país y el MAP ofrecerá una

evaluación exhaustiva, pero sucinta, del plan realizada por el personal del GBM. De todas formas, la administración propone que la preparación de la JSAN no constituya ya un requisito normativo.

49. El personal del Banco Mundial y el del FMI han examinado esas propuestas y han acordado que el Banco Mundial continuará colaborando estrechamente con el FMI en los países. Asimismo, el personal del Banco Mundial colaborará con el del FMI para preparar una JSAN siempre que se le solicite (por ejemplo, cuando sea necesario para los restantes países pobres muy endeudados o se siga exigiendo en el marco de los servicios de financiación del FMI para los países de ingresos bajos).

E. Actualizaciones del Manual de Operaciones del Banco Mundial

50. La introducción del nuevo enfoque de la participación en los países requiere varias revisiones en el actual Manual de Operaciones del Banco⁶. Además de sustituir la norma de procedimiento BP 2.11 (Estrategias de Asistencia a los Países) por una nueva directiva del Grupo del Banco Mundial sobre la participación en los países, deben introducirse otros cambios en el Manual de Operaciones, en particular los siguientes (puede verse una lista completa de los cambios en el anexo 2):

- a) Retiro de OP 13.16 y BP 13.16 (Exámenes de los Resultados de las Operaciones de la Cartera en los Países): la integración de un examen de la cartera en el EDA hace innecesario un examen de los resultados de las operaciones de la cartera en los países, y por lo tanto tampoco son necesarias estas OP y BP.
- b) Eliminación en OP 2.30 y BP 2.30 (Cooperación para el Desarrollo y Conflictos) de la referencia a las NEP: estas se eliminarán y serán sustituidas por la NPP, que se incluirá en la Directiva sobre la participación en los países, que centralizará en un único lugar toda la información sobre las estrategias de los países. Se eliminarán del Manual de Operaciones todas las referencias a las NEP.
- c) Supresión de la nota 2 a pie de página sobre los DELP y las JSAN de la OP 1.00 (Lucha contra la Pobreza): al no ser obligatoria la JSAN tampoco lo es dicha nota.
- d) Otros cambios en el texto de las OP/BP: Muchas OP y BP mencionan la EAP y la NEP. Es preciso modificar esas menciones para hacer referencia al MAP y la NPP. Además, en pro de la selectividad y la armonización estratégica, es necesario introducir ajustes para aclarar que algunas cuestiones sectoriales y temáticas deben reflejarse en los MAP únicamente “si conviene” y no en forma de requisito obligatorio (puede encontrarse información detallada en el anexo 2).

V. PRÓXIMOS PASOS

51. La administración considera que el nuevo enfoque de la participación en los países antes descrito respaldará la estrategia institucional del GBM y su búsqueda del doble objetivo de acabar con la pobreza extrema y aumentar la prosperidad compartida de forma sostenible. Para aplicar plenamente el nuevo enfoque según se ha propuesto, es necesario enmendar el Manual de Operaciones. Por ello, la administración tiene previsto solicitar a los Directorios que ratifiquen los cambios propuestos en las políticas que se describen en el párrafo 48 de la sección IV, *supra*. Los cambios propuestos reflejan las observaciones recogidas mediante amplios debates bilaterales con varias oficinas de directores ejecutivos y en todo el GBM, así como con clientes y partes interesadas externas.

⁶ IFC y MIGA están revisando actualmente las orientaciones y los procedimientos internos de gestión para tener en cuenta el nuevo enfoque.

52. Tras la aprobación de los Directorios Ejecutivos, la administración procederá a aplicar por completo el nuevo marco. No obstante, habrá un período de transición durante el cual los Directorios continuarán recibiendo las EAP. Las revisiones de la decisión sobre la idea propuesta para las estrategias que tengan lugar a partir del 1 de julio de 2014 corresponderán a los MAP, y los equipos han comenzado ya a preparar los DSP para contribuir a ese proceso. Todas las estrategias presentadas a los Directorios Ejecutivos después del 1 de enero de 2015 serán un MAP o una NPP. Hasta el 1 de enero de 2015, los Directorios continuarán recibiendo estrategias —que se iniciaron y prepararon en gran parte antes del 1 de julio de 2014— en forma de EAP o de NEP. No obstante, se ha aprobado una directriz provisional en la que se indica que no es necesario que los equipos esperen a contar con un MAP para tener en cuenta los nuevos objetivos institucionales. Todas las EAP y los informes de situación sobre las EAP restantes deberían especificar un vínculo claro entre el programa del GBM y los objetivos relacionados con la pobreza y la prosperidad.

ANEXO A. Proyecto de directiva

Directiva del Grupo del Banco Mundial

Participación en los países

Designación según la Política de Acceso a la Información del Banco

Pública

Número de catálogo

[Asignado por el Administrador de P&PF en la Vicepresidencia de Asuntos Jurídicos]

Fecha de publicación y entrada en vigor

1 de julio de 2014

Contenido

Directriz para el Marco de Participación en los Países del Grupo del Banco Mundial

Aplicable a

Grupo del Banco Mundial

Emisores

Presidente, BIRF, AIF, IFC y MIGA

Patrocinador

Vicepresidente de Políticas de Operaciones y Servicios a los Países (OPCS); director del Departamento de Estrategia Institucional de (CCSDR) de IFC; vicepresidente y director general de MIGA

El presente texto provisional se presenta solo con fines de consulta. No está todavía listo para su aplicación y no se considera como un examen completo de este tema.

SECCIÓN I: FINALIDAD Y APLICACIÓN

1. La presente directiva contiene orientaciones sobre la elaboración de un marco de participación con los países miembros de cada institución del GBM, con inclusión de los DSP, los MAP y las NPP.
2. La presente directiva se aplica al GBM.

SECCIÓN II: DEFINICIONES

Los términos utilizados en la presente Directiva tienen los significados siguientes:

- a. AIF: Asociación Internacional de Fomento.
- b. Banco: BIRF y AIF.
- c. BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
- d. Diagnóstico sistemático del país (DSP): diagnóstico sistemático del país, de acuerdo con la definición de la sección III *infra*.
- e. Examen del desempeño y el aprendizaje (EDA): examen del desempeño y el aprendizaje, de acuerdo con la definición de la sección III, *infra*.
- f. Examen final y del aprendizaje (EFA): examen final y del aprendizaje preparado por el GBM, de acuerdo con la definición de la sección III, *infra*.
- g. Grupo del Banco Mundial (GBM): BIRF, AIF, IFC y MIGA.
- h. IFC: Corporación Financiera Internacional.
- i. Marco de alianza con el país (MAP): documento preparado por el Banco en el que se establece su marco de alianza con un país determinado, de acuerdo con la definición de la sección III, *infra*.
- j. MIGA: Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones.
- k. Nota sobre la participación en el país (NPP): nota sobre la participación en el país, de acuerdo con la definición de la sección III, *infra*.

SECCIÓN III: ALCANCE

1. El MAP especifica los principales objetivos y resultados en términos de desarrollo a través de los cuales el GBM se propone ayudar a un país miembro a acabar con la pobreza extrema y fomentar una prosperidad compartida de forma sostenible. Es el instrumento central que orienta el apoyo del Grupo al programa de desarrollo del país miembro.
2. El MAP es elaborado por el GBM y tiene como punto de partida la visión del país miembro sobre sus metas de desarrollo, que se determinan mediante una estrategia protagonizada e impulsada por el país. Luego, teniendo en cuenta el análisis de un DSP, así como la ventaja comparativa del GBM y el diálogo con el país, el MAP especifica los objetivos y resultados en términos de desarrollo a cuyo logro se propone contribuir el

Grupo durante el período de ejecución⁷. El MAP esboza luego un programa selectivo y flexible —teniendo en cuenta las actividades indicativas tanto en curso como futuras— que se adapta a las necesidades del país.

3. En determinadas circunstancias, el GBM puede preparar una NPP en vez de un MAP. Las NPP son adecuadas para los países donde el Grupo no puede especificar objetivos detallados, elaborar un programa o participar en escala significativa a mediano plazo. Una NPP puede ser adecuada en países donde el GBM se está reintroduciendo tras una larga ausencia, en países afectados por conflictos, con problemas de fragilidad u otras situaciones que impiden la formulación de un programa a mediano plazo.

Diagnóstico sistemático del país

4. El MAP no es un documento analítico, pero es resultado de un análisis sistemático y empírico. Está basado en un DSP, que orienta el diálogo estratégico entre el GBM y sus clientes acerca de las esferas prioritarias de participación del Grupo. El DSP es un diagnóstico realizado por el GBM en estrecha consulta con las autoridades nacionales, el sector privado y otras partes interesadas, según convenga. Presenta una evaluación sistemática de los obstáculos que un país debe superar y de las oportunidades que puede aprovechar para acelerar el progreso hacia el doble objetivo de acabar con la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida de forma sostenible. No se limita a esferas o sectores en los que el GBM esté interviniendo activamente o en los que prevé una demanda inmediata del país.

5. El DSP presenta el mejor análisis posible basado en la documentación disponible. Incluye un examen exhaustivo de los factores que contribuyen a la reducción de la pobreza, las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad y los obstáculos que encuentra el país para conseguir el crecimiento inclusivo necesario a fin de alcanzar una reducción sostenible de la pobreza extrema y un aumento de la prosperidad compartida. El DSP identifica un conjunto de prioridades a través de las cuales el país puede alcanzar mejor el doble objetivo de la reducción de la pobreza y la prosperidad compartida y sirve como punto de referencia para las consultas al preparar el MAP.

Marco de alianza con el país

6. El MAP se presenta en un breve documento que contiene un marco integrado y selectivo de la alianza del GBM con el país. No obstante, el grado de participación prevista o efectiva de las diferentes instituciones del GBM puede variar según los desafíos y las oportunidades del país y la capacidad de las diferentes instituciones del GBM para participar. Si conviene, el MAP puede complementarse con un plan de ejecución conjunta, que contiene información más detallada sobre cómo van a colaborar las diferentes instituciones del GBM en apoyo de los objetivos en determinadas esferas prioritarias.

7. El MAP se prepara normalmente cada cuatro a seis años para cada país en el que una o varias instituciones del GBM tienen un programa previsto o en curso⁸. Su

⁷ El MAP tiene como base y examina las conclusiones de una evaluación de género realizada por el GBM u otras instituciones, si el GBM considera satisfactoria dicha evaluación (véase la OP 4.20).

⁸ Hay un programa cuando el GBM tiene actividades financiadas por la AIF, el BIRF o los fondos fiduciarios.

calendario y duración responden a la situación de cada país (por ejemplo, ciclo político o preparación de la estrategia nacional de desarrollo). Se permite cierta flexibilidad en el calendario de preparación del MAP y los EDA (véase *infra*), para tener en cuenta las circunstancias pertinentes del país.

8. El MAP está basado en forma selectiva en el programa de desarrollo del país en cuestión. El proceso del MAP implica un diálogo con las autoridades del país, así como con los ciudadanos y otras partes interesadas, sobre el programa de desarrollo del país. El MAP articula una participación basada en los resultados, centrada en un marco de resultados, que especifica cuáles son los objetivos que el GBM se propone impulsar en el país, mediante sus actividades, y de qué forma esos objetivos están vinculados con las metas de desarrollo del país. Los objetivos del MAP están inspirados en las metas de desarrollo del país que reflejan la ventaja comparativa del GBM y están armonizados con el doble objetivo de acabar con la pobreza extrema y aumentar la prosperidad compartida. El MAP indica el volumen de financiación previsto, así como los posibles instrumentos de participación.

9. El MAP evalúa sistemáticamente los riesgos y señala los riesgos elevados o considerables que pueden afectar el logro de sus objetivos, así como el riesgo de que la participación del GBM produzca en el país efectos negativos imprevistos. El MAP señala cómo se van a gestionar esos riesgos elevados/considerables, en colaboración con el país.

Examen del desempeño y el aprendizaje

10. El GBM realiza, junto con el país, un proceso continuado de supervisión de los resultados y de aprendizaje resultante de la ejecución. Cada dos años, o a mitad del proceso de aplicación de un MAP, el Grupo del Banco Mundial se pone en contacto con el país y prepara un EDA, que es un breve documento sinóptico. El EDA presta especial atención a las novedades importantes registradas en el país desde la presentación del MAP, y a los progresos y al desempeño del programa y la cartera, con el fin de extraer las enseñanzas resultantes de la ejecución, introducir ajustes a mitad del proceso, actualizar el marco de resultados y prolongar el período del MAP en la forma necesaria. Al final del período inicial del MAP, puede prepararse un EDA para prorrogar el MAP durante un período de hasta dos años, si lo justifican las circunstancias del país.

Examen final y del aprendizaje

11. Al final del período del MAP, el GBM se pone en contacto con el país, realiza una autoevaluación y presenta un EFA que evalúa el desempeño del programa del MAP utilizando el marco de resultados recogido en el EDA más reciente. Si no se ha preparado un EDA, la evaluación se basa en el marco de resultados del MAP original. El EFA evalúa también el diseño del MAP y el desempeño del GBM. El EFA sirve como medio para enriquecer los conocimientos del GBM con el fin de aumentar la eficacia en términos de desarrollo y como instrumento de rendición de cuentas. Las enseñanzas extraídas del EFA se reflejan en el diseño del siguiente MAP o NPP. El IEG valida la autoevaluación del GBM y verifica las conclusiones.

Nota sobre la participación en el país

12. Una NPP es una nota breve y focalizada que describe una participación a corto plazo, mientras que el GBM realiza actividades con efectos a mediano plazo. Una NPP se prepara normalmente para un período de 12 a 24 meses, y puede ir seguida de otra NPP, si no es todavía posible elaborar un MAP.

13. Dado el panorama a corto plazo de la participación del GBM, para una NPP no se preparan ni un EDA ni un DSP. No obstante, una NPP está basada en un análisis suficiente que respalde la preparación de la participación propuesta. Si bien una NPP no incluye un marco detallado de resultados, el documento describe los objetivos y la base para evaluar los progresos. La NPP incluye también una evaluación de los riesgos para alcanzar sus objetivos. En la sección de riesgos se examina cómo deben gestionarse estos para alcanzar los objetivos de la NPP y se indican las respuestas alternativas del GBM si se producen cambios en el contexto del país.

14. La preparación del MAP o la NPP posterior incluye una evaluación de la NPP e incorpora las enseñanzas aprendidas. No obstante, no hay ni un EFA ni una NPP independientes.

Consultas y alianza

15. El MAP, el EDA, el DSP y, en la medida de lo posible, la NPP se elaboran en estrecha consulta con el Gobierno, en general a través de varios ministerios y organismos de distintos niveles. Para orientar mejor el MAP, el EDA, el DSP y, en la medida de lo posible, la NPP, el GBM mantiene contactos (a través de consultas y procesos de colaboración adecuados) con el sector privado y otras partes interesadas.

16. El GBM trata de promover la gestión de la asistencia impulsada por los países y de lograr una mayor selectividad en consonancia con los mandatos y las ventajas comparativas del GBM. El GBM colabora con los asociados en el desarrollo para movilizar recursos y lograr una mayor coherencia entre las instituciones y la armonización con las prioridades de desarrollo del país.

Vinculación con las operaciones

17. En cada operación crediticia, la documentación del Directorio registra la fecha del MAP, el EDA o la NPP más reciente e indica cómo contribuye la operación propuesta a los resultados indicados en el MAP, el EDA o la NPP. Si una operación se aleja significativamente del MAP, la NPP o el EDA, la documentación explica las razones que lo justifican.

SECCIÓN IV: EXENCIÓN

Mediante delegación del emisor, el director gerente y el oficial principal de operaciones del BIRF pueden autorizar una exención de cualquiera de las disposiciones de la presente directiva.

SECCIÓN VI: DISPOSICIONES TEMPORALES

1. La presente directiva se aplica a todos los MAP y las NPP que sean objeto de revisión sobre la idea del proyecto o programa a partir del 1 de julio de 2014, y a todas las EAP y NEP que sean objeto de revisión sobre la idea antes de esa fecha pero que se distribuyan al Directorio a partir del 1 de enero de 2015.
2. Todos los exámenes intermedios e informes finales realizados después del 1 de enero de 2015 aplicarán también esta directiva. Por lo demás, la directriz vigente antes del 1 de julio de 2014 (es decir, la BP 2.11 [Estrategias de Asistencia a los Países], de noviembre de 2010) se aplica a todas las EAP y NEP no incluidas en la sección VI.1.

SECCIÓN VII: FECHA DE ENTRADA EN VIGOR

La presente directiva entrará en vigor el 1 de julio de 2014.

SECCIÓN VIII: EMISOR

La presente directiva ha sido emitida por el presidente de la AIF, el BIRF, IFC y MIGA.

SECCIÓN IX: PATROCINADOR

Vicepresidente de OPCS; director del CCSDR de IFC; vicepresidente y director general de MIGA.

SECCIÓN X: DOCUMENTOS CONEXOS

1. World Bank Group Procedure, *Country Partnership Framework*, ____2014, catálogo n.º _____.
2. World Bank Group Guidance, *Country Partnership Framework*, ____2014, catálogo n.º _____ (incluidas las plantillas del MAP).
3. World Bank Group Guidance, *Systematic Country Diagnostic*, ____2014, catálogo n.º _____.
4. [Norma de Procedimiento 2.11 (Estrategias de Asistencia a los Países), noviembre de 2010].

Las preguntas sobre esta directiva deben enviarse al patrocinador.

ANEXO B. Matriz de los cambios propuestos en el Manual de Operaciones

Acción	Cambios propuestos en las OP/BP (marcados en rojo)	Comentario
OP 1.0, Lucha contra la Pobreza		
Suprimir nota 2	<p>2. Los países miembros del Banco que cumplen las condiciones necesarias para recibir financiamiento de la AIF manifiestan su visión respecto de la lucha contra la pobreza y la estrategia para alcanzar los objetivos en documentos de estrategias de lucha contra la pobreza orientados hacia los resultados. El Banco, junto con el FMI, revisa la estrategia de lucha contra la pobreza del Gobierno en la evaluación conjunta del personal (JSAN, por sus siglas en inglés) del DELP (para obtener mayor información sobre los DELP y JSAN, visite el sitio web PovertyNet). Para obtener mayor información sobre las estrategias orientadas hacia los resultados en los países de ingresos bajo y mediano, los funcionarios deben consultar el sitio web Managing for Development Results.</p>	En la Directiva sobre el MAP se observa (párr. 2) que el MAP tiene como punto de partida la visión del propio país sobre sus metas de desarrollo determinadas en una estrategia protagonizada e impulsada por el propio país. Por ello, el proceso del MAP implicará un examen de la estrategia gubernamental. Dado que el DELP y la JSAN ya no son examinados por el Directorio, se propone que el GBM deje de preparar las JSAN. Cuando el FMI necesite una aportación del GBM para sus propios procesos, el Banco colaborará en una evaluación conjunta.
OP 2.30, Cooperación para el Desarrollo y Conflictos		
Suprimir párrs. 8 a 10 y notas correspondientes	<p style="text-align: center;">Apoyo a los países en proceso de transición de un conflicto</p> <p>8. Para elaborar un programa de asistencia a un país en proceso de transición de un conflicto que no tenga una estrategia de asistencia al país (EAP), o cuya EAP, debido a los efectos del conflicto, no represente ya una estrategia acorde con las necesidades, el Banco prepara una nota de estrategia provisional (NEP). La NEP para dicho país es un plan de corto a mediano plazo para la participación del Banco en el país. El Banco puede participar de forma gradual durante esta fase, es decir, si en determinadas zonas del país en cuestión se ha instaurado la paz, puede ofrecer asistencia en esos lugares (si las demás condiciones son aceptables). Las prioridades de la asistencia en el marco de una NEP pueden diferir de las correspondientes a la EAP¹⁵.</p> <p>9. Una NPP puede iniciarse cuando:</p> <p>a) un conflicto activo ha disminuido lo suficiente para que el personal del Banco pueda desplazarse a la zona con el fin de localizar y supervisar las actividades respaldadas por el Banco, y para que el país prepare y lleve a cabo dichas actividades de manera eficaz y consiga sus objetivos;</p>	Las NEP están siendo sustituidas por las NPP, que se adaptan de forma más amplia a los países donde el GBM no puede especificar los objetivos, elaborar un programa o participar a escala significativa a mediano plazo. Las estrategias para los países en conflicto o en proceso de transición de un conflicto pueden adoptar la forma de un MAP o una NPP. Los aspectos del contenido y procedimientos que son específicos de los países afectados por conflictos se recogerán en una directriz que acompañará a la directiva.

~~b) haya una expectativa razonable de estabilidad continuada o de una cesación del fuego oficial sostenible;~~

~~e) haya una contraparte eficaz del Banco;~~

~~d) haya pruebas de una sólida cooperación internacional y de protección para que el Banco desempeñe una función bien definida.~~

~~La NPP puede adoptarse por un período de hasta 24 meses y puede renovarse por periodos adicionales con la ratificación de los directores ejecutivos.~~

~~10. La NPP está en estrecha sintonía con los objetivos y la secuencia de las prioridades de los acuerdos de paz y los planes de rehabilitación convenidos por las partes en el conflicto. Cuando sean necesarias actividades regionales para una paz y un desarrollo consolidados o para atender las necesidades de las poblaciones afectadas por el conflicto fuera de los países implicados en él, la NEP puede incorporar actividades en otros países distintos de los directamente implicados en las hostilidades, si esos países ratifican esas actividades y participan en ellas.~~

BP 2.30, Cooperación para el Desarrollo y Conflictos

Modificar párr. 1 debido a que las NEP han sido sustituidas por las NPP

1. En un país afectado por conflictos en el que el Banco¹ tiene una cartera activa de créditos, la asistencia del Banco normalmente se define en el contexto ~~de la estrategia de asistencia al país (EAP) del marco de alianza con el país (MAP)~~. Cuando dicho conflicto provoca cambios significativos en el entorno de la asistencia del Banco, el director encargado del país determina si:

a) es viable la continuación de la asistencia de conformidad con ~~la EAP~~ **el MAP**, con las concesiones necesarias habida cuenta de la nueva situación y teniendo especialmente en consideración las responsabilidades fiduciarias del Banco y el impacto del conflicto en la capacidad continuada de la asistencia del Banco de alcanzar los objetivos establecidos en la EAP;

b) las condiciones justifican la iniciación de una ~~nota de estrategia provisional (NEP)~~ **nota sobre la participación en el país (NPP)** (agregar una nota a pie de página que haga referencia a la Directiva sobre el MAP);

c) no es ya posible mantener una asistencia continuada², en cuyo caso

Las NEP serán suplantadas por las NPP. Véase el comentario sobre la OP 2.30.

Eliminar párrs. 4 a 9 y notas correspondientes	<p>debería adoptarse una actitud vigilante.</p> <p>Apoyo a los países en proceso de transición de un conflicto</p> <p><i>Contenido de la NEP</i></p> <p>4. La NEP de un país en proceso de transición de un conflicto incluye normalmente un examen del contexto del país, en particular, del contexto jurídico, la historia de la participación del Banco en el país y las funciones de los asociados regionales e internacionales. Su contenido abarca también las siguientes consideraciones:</p> <p>a) La NEP establece los objetivos de la asistencia prioritaria inmediata (1 a 6 meses) y objetivos a mediano plazo (6 meses a 2 años), junto con un programa propuesto de asistencia para alcanzar esos objetivos. Ofrece un plan de financiación para ese programa y detalles del presupuesto del Banco asignado para sufragar los costos administrativos asociados con esa asistencia. Pone de relieve las posibles medidas excepcionales necesarias para intervenir en ese contexto³. La NPP incluye también una evaluación de los riesgos, las estrategias de entrada y salida y las respuestas alternativas en caso de que se produzca un retroceso, sobre todo si se renueva el conflicto. Por último, describe los puntos de referencia y los indicadores de supervisión del desempeño para evaluar el progreso, y un calendario de consultas periódicas con el Directorio.</p> <p>b) La NEP puede contener menos documentación y análisis estadísticos que una EAP. Dada la dinámica inestable de un país en proceso de transición de un conflicto, la información estadística disponible quizás sea escasa, poco fiable o incompleta, y no resulte práctica para realizar proyecciones económicas a largo plazo. No obstante, la NEP contiene un análisis suficiente para respaldar la preparación de una estrategia a corto o mediano plazo.</p> <p>c) La NEP puede incorporar actividades en otros países distintos de los directamente implicados en las hostilidades si los Gobiernos de esos países ratifican las actividades y participan en ellas.</p> <p>5. La asistencia de emergencia del Banco prevista en la NEP se suministra de conformidad con las políticas y los procedimientos recogidos en la <u>OP 8.00, Respuesta Rápida ante Crisis y Situaciones de Emergencia</u> y la <u>OP/BP 10.00, Financiamiento para Proyectos de</u></p>	Las NEP serán suplantadas por las NPP. Véase el comentario sobre la OP 2.30
--	---	---

*Inversión.**Proceso de la NEP*

~~6. Al preparar una NEP para la totalidad o parte de un país en proceso de transición de un conflicto, el equipo del país mantiene consultas con otras instituciones internacionales y regionales pertinentes.~~

~~7. En las fases iniciales de preparación de la NEP, el personal del equipo del país establece un comité asesor de expertos del Banco, con experiencia en anteriores conflictos y otras emergencias, para que ofrezcan asesoramiento técnico sobre la NEP. Dicho grupo se mantiene normalmente como recurso de consulta para el equipo del país durante todo el período de aplicación de la NEP. En una de las fases iniciales, el equipo del país consulta al Departamento Jurídico (LEG), a la Vicepresidencia de Políticas de Operaciones y Servicios a los Países (OPCS) y al Departamento de Financiación Institucional y Riesgo Crediticio (si el país puede recibir financiación del BIRF), y al Departamento de Movilización de Recursos (si el país puede recibir créditos de la AIF).~~

~~8. La NEP es aprobada por la Vicepresidencia de Asuntos Jurídicos y otras instancias, de acuerdo con los procedimientos regionales. Luego, la Vicepresidencia Regional la envía, junto con un memorando en el que se señalan las posibles cuestiones especiales que merecen la atención de la administración, al director ejecutivo, con copia al vicepresidente de OPCS. (El director ejecutivo puede solicitar un examen del Comité de Operaciones). Una vez que el director ejecutivo haya dado el visto bueno a la NEP, la Oficina Regional somete al examen del directorio y, si conviene, a la aprobación de los posibles mecanismos de financiación especial, o aplica las excepciones de la política o procedimientos del Banco propuestas para facilitar una asistencia eficaz.~~

~~9. La NEP final se pone a disposición del público de la misma manera y en las mismas condiciones que una EAP⁴.~~

BP 3.10, Condiciones financieras de los préstamos y productos de cobertura de riesgos del BIRF, y de los créditos de la AIF

Corregir párr. 1

1. El personal del Banco incluye los debates sobre la utilización óptima de los productos financieros del BIRF como parte integrante del diálogo del BIRF con el prestatario para contribuir a reforzar su capacidad de gestión de la deuda soberana o formular una estrategia coherente de gestión del

La OP/BP 13.16 (Exámenes de los Resultados de las Operaciones de la Cartera en los Países) se va a retirar, ya que dichos exámenes forman parte del proceso del MAP.

riesgo si no tuviera una política semejante. La preparación ~~del examen de los resultados de las operaciones de cartera en el país y de la estrategia de asistencia al país (EAP)~~ del marco de alianza con el país (MAP) ofrece una oportunidad de examinar las cuestiones y estrategias relacionadas con la gestión de la deuda y de analizar la gama de instrumentos financieros para las próximas operaciones.

La OP 3.10 se está revisando actualmente para armonizarla con el marco normativo y de procedimientos. Los cambios propuestos en los MAP se incluirán en el documento revisado.

OP 4.02, Planes de Protección Ambiental

Corregir párr. 3

3. El Banco tiene en cuenta el Plan de Protección Ambiental (PPA) para la información y el análisis ambiental con el fin de planificar su asistencia prestando la debida atención a las consideraciones ambientales. El Banco alienta a cada Gobierno a integrar su PPA en los planes de desarrollo sectorial y nacional. **Si conviene**, el Banco colabora con cada Gobierno para garantizar que la información del PPA a) se integre en el **marco de alianza con el la Estrategia de asistencia al país**⁴, y b) oriente la elaboración de los detalles relativos a los programas y proyectos en un proceso ininterrumpido de planificación ambiental.

El MAP refleja una participación selectiva. Cuando la información del PPA presenta interés para el programa del GBM en el país, quizá convenga señalarlo en el MAP. Si, por diversas razones, no presenta interés, no sería necesario integrarla en el MAP.

BP 4.02, Planes de Protección Ambiental

Corregir párr. 8

8. **Si conviene**, la Unidad de Gestión del País informa a los directores ejecutivos sobre la situación del Plan de Protección Ambiental (PPA) por conducto del marco de alianza con el país (MAP) ~~de la estrategia de asistencia (EAP) y el informe de situación sobre la EAP~~. Además, la AIF informa periódicamente al Directorio sobre la situación de los PPA para los países clientes de la AIF. Cuando el Gobierno lo permite, la Unidad de Gestión del País presenta ejemplares del PPA a los directores ejecutivos, si lo solicitan. Una vez que el Banco ha recibido oficialmente el PPA y ha obtenido el consentimiento del Gobierno, la Unidad envía un ejemplar del PPA al InfoShop, a través del cual pueden obtenerlo las partes interesadas.

(Véase el comentario sobre la OP 4.02).

OP 8.00, Respuesta Rápida ante Crisis y Situaciones de Emergencia

Corregir párr. 10

Reducción de riesgos y prevención de crisis

10. Reconociendo la importancia de integrar la reducción de riesgos y la prevención de crisis en las estrategias de desarrollo de los países muy expuestos a desastres o a la intensificación de un conflicto, **el GBM alienta a los países a incluir** las políticas y los procedimientos previstos para reducir los futuros desastres o crisis, incluidas las medidas de prevención y mitigación, **en las estrategias nacionales de desarrollo**.

La reducción de riesgos y la prevención de crisis formarán parte del MAP si existe alguna relación con nuestra participación. La estrategia nacional de desarrollo del país o su DELP es una estrategia protagonizada e impulsada por el país y el GBM solo puede alentar a este a incluir medidas para abordar

~~deberían formar parte integrante de las estrategias de asistencia a los países, las notas de estrategia provisionales y el documento de estrategia de lucha contra la pobreza de dichos países. Si conviene, esas cuestiones se reflejarán en el marco de alianza con el país (MAP).~~

esas cuestiones en la estrategia del propio país.

OP 11.00, Adquisiciones

Corregir párr. 26

Evaluaciones de los procedimientos de adquisición de un país

26. El Banco evalúa periódicamente las leyes, los reglamentos, los procedimientos y las prácticas nacionales del prestatario referentes a las adquisiciones y a las instituciones responsables con el fin de i) comprender mejor el entorno de las adquisiciones y el riesgo de prácticas deficientes o corruptas en operaciones específicas, ii) determinar si pueden utilizarse adecuadamente en proyectos financiados por el Banco y iii) orientar la elaboración de los planes de acción para mejorarlos. Para ello, el Banco realiza o bien una evaluación de los procedimientos de adquisición de un país conjuntamente con el Gobierno o un examen de las adquisiciones para las operaciones, de forma independiente o en el marco de una evaluación fiduciaria integrada²⁰. La evaluación señala las posibles excepciones a los procedimientos nacionales de adquisición que puedan requerirse en los acuerdos de préstamo para garantizar que el prestatario cumpla las disposiciones sobre licitaciones públicas de las normas sobre adquisiciones. **Si conviene, las conclusiones de la evaluación se incorporan en la estrategia de asistencia al país el marco de alianza con el país (MAP) del GBM para orientar el apoyo del Banco al fortalecimiento de la capacidad y otras reformas en el ámbito de las adquisiciones, en particular mediante el financiamiento para políticas de desarrollo (DPL).**

Las conclusiones de la evaluación de los procedimientos de adquisición solo deberán incluirse en el MAP si están en consonancia con nuestra participación.

OP/BP 13.16, Exámenes de los Resultados de las Operaciones de la Cartera en los Países

Eliminar toda la ...
OP/BP

Se elimina la OP/BP 13.16. El examen de los resultados de las operaciones de cartera en el país se incorpora al proceso del MAP.