

RETROSPECTIVA DE 2021 SOBRE EL FINANCIAMIENTO PARA POLÍTICAS DE DESARROLLO ENFRENTANDO LA CRISIS, PROMOVRIENDO LA RECUPERACIÓN

RESUMEN

1. **Éste es el quinto informe de retrospectiva sobre el financiamiento para políticas de desarrollo (FPD).** El FPD, uno de los tres instrumentos de financiamiento complementarios del Banco, consiste en fondos presupuestarios sin fines específicos con los que se brinda apoyo a reformas institucionales y de políticas para ayudar a los clientes a lograr un crecimiento sostenible y reducir la pobreza. El Banco ha examinado periódicamente las tendencias y el desempeño de las operaciones de FPD con el objetivo de incrementar su relevancia como instrumento de financiamiento para sus clientes. En esta retrospectiva se presentan las conclusiones clave sobre las tendencias y el desempeño del FPD y de la función que cumple al respaldar las prioridades de desarrollo. El análisis se centra en las operaciones de FPD comprometidas entre julio de 2015 y junio de 2021 (el “período comprendido en la retrospectiva”).

2. **Para muchos países en desarrollo, el período comprendido en la retrospectiva fue tumultuoso.** Se inició con las secuelas de la caída de los productos básicos y terminó con la pandemia de COVID-19. Durante este lapso, se generó una creciente inquietud y conciencia sobre la necesidad de abordar los efectos perjudiciales del cambio climático, las desigualdades sociales y de género, los frecuentes desastres naturales y otras conmociones, la escasez de empleos de calidad y las persistentes vulnerabilidades derivadas de la deuda, en especial en los países de ingreso bajo. El período culminó con la pandemia de COVID-19, un evento sin precedentes cuyos impactos de amplio alcance aún se hacen sentir y echan por tierra los avances logrados en el desarrollo, lo que intensifica las amenazas a los objetivos del Grupo Banco Mundial (GBM). En este contexto, el FPD desempeñó un papel clave pues permitió reforzar las bases para el desarrollo a largo plazo, la respuesta a la crisis y la preparación frente a estas situaciones, en complementariedad con otros instrumentos del Banco Mundial. Se trabajó en conjunto con la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), así como con otros socios para el desarrollo, con el fin de apoyar los esfuerzos de los países por abordar estos problemas.

3. **Esta retrospectiva también se lleva adelante en el contexto de los compromisos institucionales centrales asumidos por el GBM durante el período.** El paquete de capital del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la decimoctava y decimonovena reposiciones de los recursos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF-18 y AIF-19) tradujeron en acción los objetivos de la estrategia De Cara al Futuro de 2016¹. La necesidad de generar recursos para el desarrollo, combinada con el aumento de las vulnerabilidades provocadas por la deuda en los países clientes del GBM, puso de relieve la importancia de movilizar fondos internos y lograr la sostenibilidad fiscal y de la deuda. Al mismo tiempo, se reconoció que el sector privado cumple una función fundamental para apoyar el crecimiento

¹ <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/545241485963738230-0270022017/original/DC20160008.pdf>.
<https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/04/21/world-bank-group-shareholders-endorse-transformative-capital-package>
<https://aif.bancomundial.org/financing/replenishments/reposici-n-de-recursos-aif-18>
<https://aif.bancomundial.org/financing/replenishments/reposici-n-de-recursos-aif-19>

económico y el empleo, como se refleja en los programas de Movilización de Capital Privado, y Empleo y Transformación Económica. Para atender a todos los clientes fue necesario ampliar el apoyo a los países prestatarios del BIRF de ingreso bajo (especialmente aquellos que se habían graduado recientemente de la AIF) y al mismo tiempo continuar trabajando con los clientes de todos los niveles de ingresos. En el documento en el que se plasmaba la estrategia De Cara al Futuro se señalaba que el GBM asumiría una función más activa en el tratamiento de los bienes públicos mundiales —lo que incluía el trabajo sobre cambio climático y brotes significativos de enfermedades— y se establecían como prioridades clave la gestión de crisis y la igualdad de género. En este informe se examina el pasado a fin de analizar de qué manera se utilizó el FPD para implementar estas importantes prioridades. Asimismo, con miras al futuro, se arroja luz sobre cómo mejorar el instrumento para apoyar el enfoque de desarrollo verde, resiliente e inclusivo (GRID) adoptado recientemente por el GBM.

4. En este documento se analiza el desempeño de las operaciones de FPD durante el período comprendido en la retrospectiva, así como las ventajas del instrumento para apoyar a los clientes que buscan implementar reformas institucionales y de políticas y establecer las bases para una recuperación sostenible tras la pandemia de COVID-19. En un momento en que el mundo replantea las prioridades de desarrollo a raíz de la pandemia, en este informe se estudian las tendencias y los resultados de las operaciones de FPD durante los seis años que abarca esta retrospectiva y se formulan recomendaciones sobre cómo mejorar este instrumento a fin de garantizar que sea útil para abordar los desafíos actuales del desarrollo. Se examinan en primer lugar el desempeño del FPD en el apoyo al crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza en el contexto de determinadas crisis mundiales y regionales surgidas en los últimos 14 años. Posteriormente, se analizan las cuatro áreas consideradas prioridades institucionales clave del GBM, a saber: i) sostenibilidad fiscal y de la deuda para lograr estabilidad macroeconómica y resiliencia; ii) entorno propicio para el desarrollo y la creación de empleo dirigidos por el sector privado; iii) igualdad de género, y iv) adaptación y mitigación del cambio climático. El informe incluye algunas observaciones sobre el modo en que las operaciones de FPD han apoyado estas áreas en el pasado y en qué medida resultan adecuadas para respaldar el enfoque GRID en el futuro.

5. El instrumento de FPD sigue promoviendo el diálogo sostenido sobre políticas y reformas con los diversos clientes. Durante el período comprendido en la retrospectiva, el Banco proporcionó USD 81 000 millones en FPD a través de 328 operaciones FPD y 16 operaciones suplementarias. De estas, 147 fueron financiadas por el BIRF y 181 por la AIF. El FPD representó, en promedio, el 26 % del financiamiento total del Banco durante el período estudiado, y complementó y facilitó la implementación de programas por resultados y de operaciones de financiamiento para proyectos de inversión dentro del conjunto de instrumentos crediticios del Banco. En términos geográficos, la región de África predominó en cuanto al número de FPDs (112 operaciones aprobadas), mientras que América Latina y el Caribe absorbió la mayor proporción de los compromisos de FPD (el 25 % del total). La participación del FPD en el total de los compromisos del BIRF escaló al 39 % en el año fiscal de 2019 tras aumentar bruscamente respecto del 22 % del año fiscal de 2018, que representó el valor más bajo en 10 años. Esta proporción se mantuvo alta en los años fiscales de 2020 y 2021, con un 36 % y un 35 %, respectivamente, en gran medida como reflejo de la respuesta de los países a la pandemia. Por otro lado, la participación del FPD en el total de los compromisos de la AIF aumentó de manera significativa durante el período examinado y alcanzó un máximo del 24 % en el año fiscal de 2020, mientras que el promedio anual entre los años fiscales de 2011 y 2018 fue del 12 %.

6. La política del Banco sobre el FPD sigue siendo fundamentalmente sólida, y el uso que se ha hecho de este instrumento ha mostrado contundencia y a la vez flexibilidad en el tiempo y el espacio, en apoyo de los programas de reforma de los países. La amplia gama de FPD (que abarca desde

operaciones suplementarias, opciones de giro diferido, opciones de giro diferido ante el riesgo de catástrofe y operaciones basadas en garantías hasta operaciones independientes o programáticas) permitió que el apoyo del Banco se adaptara a diversas circunstancias y resultara adecuado para los fines buscados. El uso del FPD conllevó la introducción de diversas innovaciones, como el apoyo a la lucha contra la violencia de género, a la acción climática o a la tecnología digital. Durante el período se observó un marcado aumento de las intervenciones multisectoriales y un mayor énfasis en el sector real. Mediante las operaciones de FPD se apoyaron reformas relacionadas con la agricultura, el uso de la tierra, la eficiencia energética y la competitividad de las empresas. También se trabajó en la gestión del riesgo de desastres, la sostenibilidad de la deuda y el desarrollo del sector privado, como se detalla en el capítulo 3 de esta retrospectiva. Además, el FPD complementó la labor de prospección y desarrollo de IFC y fue fundamental para movilizar otros fondos públicos y privados y para coordinar tareas con otros asociados para el desarrollo. Por último, pero no por eso menos importante, los programas de FPD complementaron los del Fondo Monetario Internacional (FMI), pues respaldaron conjuntamente marcos macroeconómicos sólidos y unieron fuerzas para apoyar reformas macroeconómicas, en particular, fiscales y relacionadas con la deuda.

7. En los países afectados por fragilidad, conflictos y violencia (FCV), el FPD fue fundamental para promover reformas institucionales y normativas, a pesar de los cambios en las políticas. En los años fiscales de 2020 y 2021, los compromisos de la AIF destinados a FPD en los países afectados por FCV alcanzaron valores máximos de USD 1800 millones y USD 2400 millones, respectivamente. La heterogeneidad que se observa entre los países afectados por situaciones de fragilidad y conflicto (países de ingreso mediano y de ingreso bajo) requería un enfoque matizado para el uso del FPD, como se refleja en la estrategia del GBM referida a este tipo de contextos. Si bien en los años fiscales de 2016-17 Iraq (país cliente del BIRF afectado por FCV) fue destinatario de grandes operaciones de FPD, la mayoría de las iniciativas de este tipo implementadas en contextos de FCV durante todo el período que abarca esta retrospectiva correspondieron principalmente a países prestatarios de la AIF. La atención que dicha entidad concede a estos entornos se tradujo en que el 25 % del total de sus compromisos de FPD se destinaron a países afectados por FCV, mientras que en los años fiscales de 2010 a 2015, la proporción fue del 15 %. Las operaciones implementadas en estos sitios tuvieron como objetivo apoyar reformas estructurales relacionadas con la gestión del sector público, incluyendo la gestión de las finanzas públicas y la administración pública: durante el período analizado, el 41 % de las acciones previas correspondientes a las operaciones de FPD en estos entornos se centraron en este tema, frente al 23 % registrado en países no afectados por FCV. Por ejemplo, mediante las operaciones implementadas en la República Centroafricana se brindó apoyo a las nuevas instituciones fiscales, la gestión fiscal básica y la transparencia fiscal para ayudar a reconstruir la confianza pública en un entorno de conflictos frecuentes². Otras áreas en las que se brindó apoyo a países afectados por FCV mediante este tipo de operaciones fueron las de reformas energéticas (10 %) —especialmente con las series de FPDs de Cote d'Ivoire, Iraq y Togo— y la de desarrollo rural (6 %). En países FCV, los FPDs tuvieron resultados ligeramente menos favorables que en otros sitios: según las calificaciones del Grupo de Evaluación Independiente (IEG), unos dos tercios de estas operaciones resultaron al menos moderadamente satisfactorias durante el período analizado (contra el 77 % en países no afectados por FCV)³. En esta retrospectiva se reconoce el desafío que implican los cambios de rumbo en las políticas, y se admite que en algunos sitios afectados por FCV que recibieron FPD entre los años fiscales de 2016 y 2021, el entorno normativo ha empeorado (por ejemplo, en Afganistán, Sahel, Sudán).

² República Centroafricana, Primer y Segundo FPDs dirigidos a la Consolidación e Inclusión Social (P168035 y P168474).

³ La expresión "satisfactorio" se refiere a una calificación del IEG de "moderadamente satisfactorio" o más alta. Téngase en cuenta que, durante este período, el IEG evaluó solo 24 operaciones de FPD destinadas a contextos de FCV.

8. **Las operaciones de FPD tuvieron un desempeño adecuado durante el período del análisis, dieron buenos resultados y continuaron contribuyendo de forma positiva a los resultados de desarrollo en los países clientes.** Si se los mide por el valor de los compromisos, en casi el 82 % de los proyectos de FPD evaluados por IEG y cerrados durante el período de la retrospectiva, los resultados tuvieron una calificación de “moderadamente satisfactorios” o más alta; si se toma como parámetro el número de operaciones, la proporción de los que recibieron esas calificaciones fue del 75 %. Estos valores corresponden en gran medida con las metas institucionales (de 80 % y 75 %, respectivamente), aun pese a que los resultados decayeron temporalmente entre los años fiscales de 2016 y 2018. Las operaciones en los países prestatarios del BIRF mostraron un desempeño ligeramente superior a las de los países de la AIF, tal vez debido a que, en estos últimos, los riesgos estimados fueron mayores. En las iniciativas de FPD implementadas en los países de África y América Latina y el Caribe, el desempeño fue menos satisfactorio que en otras regiones. En cuanto a los resultados, se lograron al menos parcialmente más de las tres cuartas partes de los resultados esperados, y en este sentido los países clientes del BIRF lograron un desempeño significativamente mejor que los de la AIF. Las iniciativas de FPD se asocian de forma positiva con políticas e instituciones más adecuadas (según la puntuación de la evaluación de las políticas e instituciones nacionales [CPIA] de los países), y cuando se mide el desempeño de estas iniciativas en función del impacto del instrumento en las calificaciones de las CPIA, se observa que continúan influyendo de manera favorable.

9. **Se han logrado avances para ayudar a los equipos a implementar las disposiciones de la política del Banco referida al FPD, a fin de garantizar que en estas operaciones se aborden adecuadamente los requisitos sociales y ambientales⁴, respondiendo a las recomendaciones de la retrospectiva de 2015.** Las guías para el personal referidas a la evaluación de los efectos del FPD en el medio ambiente, los recursos naturales y los bosques se han revisado y se las ha incorporado en cursos de capacitación dirigidos al personal del Banco. Asimismo, se ha actualizado la nota sobre buenas prácticas de 2004 para incluir un mayor número de las áreas normativas cubiertas por las operaciones de FPD, y en los documentos programáticos de estas operaciones se ha incorporado un cuadro de evaluación preliminar de efectos ambientales y sociales. También se ha mejorado la calidad de los análisis del impacto social y en la pobreza (AISP). En un informe de 2016 sobre estos análisis⁵ se señala que el personal del Banco tiene mayor conciencia de la existencia de estos documentos y los comprende mejor, y que se han convertido en un instrumento habitual. En los AISP se utilizó una variedad de herramientas analíticas que integraron el estudio de la pobreza con el del impacto social para responder preguntas relevantes, como el efecto de la eliminación de subsidios en los hogares, el impacto distributivo de la reforma tributaria y los efectos que tienen en las compañías diversas reformas que promueven la actividad empresarial. Estos análisis también ayudaron a promover la conciencia pública, la transparencia y el debate público, especialmente cuando los equipos los elaboraron al principio del proceso de preparación del FPD. Además, se han fortalecido los procesos de revisión interna: un grupo de especialistas dedicado exclusivamente a esta tarea examina la evaluación del equipo en las revisiones institucionales del FPD.

10. **Los proyectos de FPD han sido particularmente valiosos para apoyar la respuesta a las crisis, como indica su uso y sus resultados durante diversas crisis mundiales y regionales.** El uso del FPD alcanzó

⁴ En la política del Banco sobre el FPD se exige evaluar si es probable que las acciones previas en los FDPs tengan efectos significativos en la pobreza y la distribución, en especial en los grupos pobres y vulnerables. Del mismo modo, el Banco analiza sistemáticamente si es probable que las políticas específicas de los países respaldadas por una operación tengan “efectos significativos” positivos o negativos en el medio ambiente, los bosques y otros recursos naturales de esos países.

⁵ Fondo Fiduciario de Múltiples Donantes, *PSIA Final Report 2016*, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/701191479977368846/poverty-and-social-impact-analysis-psia-multi-donor-trust-fund-final-report-2016>.

su punto máximo durante la crisis financiera mundial de 2009-10, cuando la proporción de estos instrumentos aumentó de un promedio del 32 % de los compromisos totales durante los años fiscales de 2001-08 al 39 % durante 2009-10. El empleo de este instrumento también aumentó en respuesta a la crisis de la COVID-19, pues pasó del 24 % de los compromisos totales en los primeros tres trimestres del año fiscal de 2020 al 36 % en el cuarto trimestre del mismo. Asimismo, representó el 27 % de los compromisos totales en el año fiscal de 2021, cuando los proyectos de inversión se aceleraron notoriamente y se desembolsaron también con mayor rapidez para apoyar la respuesta sanitaria a la crisis, por ejemplo, a través de la compra de suministros del sector de la salud y vacunas. En esta retrospectiva se analizó el uso del FPD durante cinco crisis significativas⁶ y se observó que las operaciones implementadas en dichos períodos se centraron en las reformas pertinentes, al tiempo que buscaron una estrecha colaboración con el FMI y los principales socios para el desarrollo. Durante las crisis, el Banco utilizó con mayor frecuencia operaciones de FPD independientes y no programáticas, a diferencia de lo que ocurre en otros períodos. Por otro lado, el Banco aceleró la preparación de las iniciativas de FPD en las crisis: los tiempos de preparación se acortaron pero se mantuvo la diligencia debida (en especial durante la pandemia). Más allá de la gestión del sector público y la administración pública, las iniciativas de FPD diseñadas en las crisis tuvieron como objetivo apoyar reformas que abordaran las circunstancias singulares de cada crisis (por ejemplo, atención médica durante el brote de ébola, apoyo social en la crisis de los alimentos, sector financiero en la crisis financiera mundial, etc.) manteniendo en la mira el programa de reformas a mediano plazo. Los países afectados por situaciones de FCV recibieron un fuerte apoyo, en particular durante el brote de ébola, la crisis de los alimentos y la de los precios del petróleo, en las que se vieron significativamente afectados. Las operaciones de FPD dirigidas a responder a la crisis de la COVID-19 abarcaron un conjunto diverso de reformas, alineadas con los pilares del documento expositivo del GBM sobre la pandemia y basadas en el diálogo sobre políticas y las prioridades de reforma de los países receptores⁷. El instrumento de opción de giro diferido ante el riesgo de catástrofe, que se elaboró con el fin de ayudar a proporcionar rápidamente liquidez a los clientes de modo que puedan gestionar los desastres naturales, resultó particularmente valioso para responder a la emergencia derivada de la COVID-19, como indica el elevado número de desembolsos efectuados en el marco de los instrumentos de este tipo que estaban vigentes en 2020.

11. Más allá de la respuesta a las crisis, esta retrospectiva se centra en cuatro áreas ancladas en los acuerdos institucionales fundamentales del GBM: i) sostenibilidad fiscal y de la deuda para lograr la resiliencia macroeconómica, ii) entorno propicio para el sector privado, iii) igualdad de género, iv) adaptación y mitigación del cambio climático. En todas estas áreas se ponen de relieve las especificidades de los países afectados por situaciones de fragilidad y conflicto y de los pequeños Estados. En el informe se concluye que las operaciones de FPD con las que se brindó apoyo a estas áreas abordaron las reformas pertinentes y tuvieron un buen desempeño en general. Sin embargo, hay margen para mejorar el

⁶ Cinco crisis regionales y mundiales entre los años fiscales de 2008 y 2021, a las que correspondieron 207 operaciones. Entre estas crisis se incluyeron cuatro de carácter histórico: i) la conmoción de los precios de los alimentos de 2007-08; ii) la crisis financiera mundial de 2008-10; iii) el brote del virus del Ébola en África occidental durante 2014-16, y iv) la crisis del precio del petróleo de 2014-16. La quinta es la actual pandemia de COVID-19, para la cual el Banco ha aprobado 101 operaciones de respuesta entre el cuarto trimestre del año fiscal de 2020 y el cuarto trimestre del de 2021 en todas las regiones en las que trabaja.

⁷ De acuerdo con el documento expositivo del GBM sobre la respuesta a la crisis de la COVID-19, titulado *Saving Lives, Scaling up Impact and Getting Back on Track* (Salvar vidas, ampliar el impacto y retomar el camino), de junio de 2020, las iniciativas de FPD incluyeron medidas correspondientes a cuatro pilares: pilar 1: salvar vidas; pilar 2: proteger a los pobres y vulnerables; pilar 3: apoyar el crecimiento empresarial sostenido y la creación de empleo, y pilar 4: fortalecer las políticas, las instituciones y las inversiones. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/136631594937150795/pdf/World-Bank-Group-COVID-19-Crisis-Response-Approach-Paper-Saving-Lives-Scaling-up-Impact-and-Getting-Back-on-Track.pdf>.

instrumento incorporando las lecciones aprendidas y para responder a la evolución de las prioridades a medida que los países en desarrollo se recuperan de la crisis sin precedentes generada por la pandemia.

12. En los casos en que los países necesitaban expandir el espacio fiscal para invertir en capital físico y humano y generar resiliencia económica, las operaciones de FPD dirigidas a apoyar las reformas normativas que fortalecen la sostenibilidad fiscal y de la deuda pública han complementado los esfuerzos mundiales para abordar las vulnerabilidades de la deuda. Durante el período que abarca este trabajo, aproximadamente un tercio de las iniciativas de FPD se centraron en reformas fiscales y relacionadas con la deuda, y casi la mitad de las que se implementaron en países afectados por FCV se enfocaron en esas esferas. Se observó un aumento constante en el énfasis en las medidas de movilización de ingresos, entre las que figuran las reformas fiscales y la reducción de los gastos tributarios. Por otro lado, varias medidas apoyaron la mejora de la gestión del gasto. Entre ellas se incluyeron las que buscaban una focalización más adecuada de los subsidios y mejoras en la eficiencia del gasto en las áreas de salud, educación y protección social (a menudo sobre la base de las recomendaciones formuladas en las revisiones del gasto público). En los países donde el riesgo de caer en una situación crítica a causa del sobreendeudamiento externo es moderado o alto, alrededor de la mitad de las operaciones de FPD se centraron en reformas fiscales y vinculadas con la deuda, y el 90 % de las implementadas en los países donde este riesgo es elevado incluían al menos una acción previa dirigida a la sostenibilidad fiscal o de la deuda. En el año fiscal de 2021, las operaciones de FPD complementaron la Política de Financiamiento Sostenible para el Desarrollo recientemente establecida, y ambos instrumentos en conjunto ayudaron a reforzar las reformas fiscales en muchos países clientes de la AIF. Las iniciativas del Banco de FPD referidas a reformas fiscales y de deuda tuvieron mejor desempeño en los países que contaban con programas del FMI, lo que sugiere efectos complementarios entre los dos programas.

13. Al fomentar un entorno más propicio para el desarrollo del sector privado, el FPD desempeña un papel esencial en la movilización de capital privado y el apoyo al crecimiento liderado por el sector privado en los países clientes, elementos especialmente críticos en un contexto de espacio fiscal estrecho, tal como se reconoce en la prioridad del GBM de empleo y transformación económica. Las reformas con las que se busca generar un entorno propicio para las empresas facilitan la inversión privada a través de mejoras generales en el clima de negocios, en lugar de movilizar proyectos de inversión específicos. Dos tercios de las operaciones de FPD implementadas durante el período que abarca esta retrospectiva incluyeron al menos una medida normativa dirigida a mejorar el entorno empresarial en 78 países, con un financiamiento total de USD 39 000 millones. Las iniciativas de FPD complementaron una serie de otras intervenciones del GBM, entre las que se incluyen los servicios de asesoría de IFC. Los objetivos normativos más frecuentes de estas operaciones fueron los siguientes: i) ampliar el acceso a infraestructura confiable y de bajo costo a través de la reforma regulatoria o la participación del sector privado (objetivo incluido en el 57 % de las operaciones orientadas a fomentar un entorno empresarial propicio); ii) reducir los obstáculos que impiden el ingreso de nuevas empresas y racionalizar la administración tributaria (52 %); iii) mitigar los riesgos y la incertidumbre de los operadores privados fortaleciendo el marco jurídico (50 %), y iv) profundizar la integración con la economía mundial facilitando el comercio y la logística (41 %). La mayoría de las operaciones con componentes orientados a generar un entorno empresarial propicio se implementaron a través de series programáticas, lo que refleja el horizonte temporal de mediano plazo de esta agenda. Además, han tenido un desempeño tan bueno como el de otras iniciativas de FPD, y han logrado reducir los costos empresariales y facilitar el comercio y la movilización de capital privado.

14. En las operaciones de FPD se han integrado con cada vez mayor frecuencia los aspectos de género, en clara consonancia con las orientaciones incluidas en la Estrategia de Género del GBM

para 2016-23, en áreas que van desde la propiedad y el control de los activos, la creación de más y mejores empleos y el desarrollo de capacidades humanas, hasta la participación y la capacidad de acción y decisión. La proporción de operaciones de FPD que contienen etiqueta de género ha aumentado de manera continua desde el 24 % en el año fiscal de 2017 hasta el 70 % en el de 2021. Todas las operaciones de FPD del año fiscal de 2021 dirigidas a la región de Asia meridional incluyeron etiqueta de género. Las acciones previas dieron lugar a resultados importantes de diversa índole, como mayor acceso al financiamiento o acceso a la propiedad; aumento de los empleos para mujeres; mayor participación en la educación preescolar; fortalecimiento de la protección de los niños; acceso a la educación, la salud, el servicio de Internet o la electricidad; reducción de la deserción escolar de las niñas; apoyo a sobrevivientes de la violencia de género o mayor representación femenina en las elecciones locales. El diálogo a profundidad de políticas que forma parte del proceso del FPD ha demostrado ser sumamente valioso para crear conciencia sobre las cuestiones de género y sus implicaciones para el desarrollo. Una serie de operaciones innovadoras —desde el FPD de Respuesta y Recuperación frente a la Crisis en Guatemala del año fiscal de 2021 que promovió la inclusión financiera de las mujeres, hasta el FPD proporcionado a Albania en el año fiscal de 2020, que fortaleció los marcos institucionales para la formulación de políticas que tuvieran en cuenta el género— incluyó reformas que apoyaron el equilibrio y la igualdad de género en diversos entornos nacionales.

15. El aumento de los desafíos de adaptación y mitigación del cambio climático en los países clientes ha llevado a intensificar el apoyo del FPD a las reformas relacionadas con el cambio climático.

En el año fiscal de 2021, los cobeneficios climáticos del FPD alcanzaron el 26 %, y casi todas las operaciones (el 97 %) obtuvieron cobeneficios, frente a sólo el 7 % en el año fiscal de 2015. Entre las medidas normativas relacionadas con la adaptación se incluyen la gestión costera, la actualización de los planes municipales de uso de la tierra y la conservación de los bosques y el agua, mientras que las medidas de mitigación abarcan la transición hacia modalidades más ecológicas en los sectores de energía y transporte para reducir la contaminación. Las operaciones que incluyen la opción de giro diferido ante el riesgo de catástrofe (y su extensión a los países clientes de la AIF en la AIF-18) han resultado especialmente útiles para apoyar la resiliencia climática, dado su énfasis en las políticas de gestión del riesgo de desastres. La cartera activa de operaciones de FPD que incluyen esta opción generó un cobeneficio climático promedio del 84 %, en gran parte atribuible a las medidas dirigidas a apoyar la adaptación. Las sucesivas operaciones de este tipo implementadas en Filipinas ayudaron a desarrollar el sistema de gestión del riesgo de desastres del país, mientras que la primera iniciativa de FPD con opción de giro diferido ante el riesgo de catástrofe llevada a cabo en un país prestatario de la AIF (Kenya, en el año fiscal de 2018) permitió apoyar reformas relacionadas con la adaptación referidas al uso de la tierra y la gestión de los recursos hídricos. En general, las operaciones de FPD centradas en el clima tuvieron un buen desempeño. Si bien hasta el momento el IEG sólo ha calificado el 35 % de estas operaciones, todas las analizadas se consideraron satisfactorias o moderadamente satisfactorias. Las reformas centradas en el clima apoyadas mediante el FPD han dado lugar a resultados que van desde mayores incentivos para reducir las emisiones, fortalecimiento de los marcos estratégicos de los países sobre el cambio climático, gasto gubernamental alineado con las metas de mitigación y adaptación al cambio climático, incentivos para las inversiones financieras verdes o, en los sectores, ampliación del acceso a tecnologías climáticamente inteligentes y resilientes frente al clima, aumento de la proporción de tierras y bosques sujetos a prácticas sostenibles o mayor uso de energía renovable, almacenamiento de energía, y electrificación de los sistemas de calefacción y el transporte, baja en los costos de la energía y aumento de la eficiencia energética.

Principales recomendaciones

16. **Las operaciones de FPD han seguido apoyando las reformas pertinentes y satisfaciendo a la vez la necesidad de los clientes de contar con un apoyo presupuestario de desembolso rápido.** En vista de que el contexto operativo será más adverso en el año fiscal de 2022 y posteriormente (mayor pobreza extrema, incluso en los países de ingreso mediano, niveles de deuda más elevados, empeoramiento de la situación fiscal de los países clientes), y dado que el GBM ha establecido metas más ambiciosas, reflejadas en el marco GRID de 2021 y en su programa de preparación, pueden introducirse ciertas mejoras para incrementar la eficacia del instrumento e intensificar su impacto.

17. **En primer lugar, el FPD con opción de giro diferido ante el riesgo de catástrofe podría mejorarse aún más para consolidar el respaldo del Banco a la preparación y la respuesta ante situaciones de crisis.** A medida que el GBM analiza diversas formas para fortalecer sus productos de financiamiento en apoyo de la preparación y la respuesta ante crisis, las mencionadas operaciones con opción de giro diferido pueden mejorarse para acceder a fuentes adicionales de financiamiento que permitan brindar un rápido apoyo de liquidez, al tiempo que se incentivan reformas adicionales vinculadas con la preparación y la resiliencia ante crisis y la adaptación al cambio climático. Las operaciones programáticas de FPD con componente de giro diferido ante el riesgo de catástrofe fueron muy útiles durante la pandemia. Resultaron especialmente valiosas como fuente de apoyo de emergencia, y la ampliación de los factores de activación de los giros ayudaron a los países a acceder con prontitud a fondos líquidos. Hay varias maneras de hacer que estas operaciones sean más pertinentes como instrumento de preparación y respuesta ante crisis, en especial en los países de la AIF. En primer lugar, si se ampliara la definición de los factores de activación para incluir diferentes tipos de crisis (por ejemplo, alimentaria), se brindaría a los países una reserva para contingencias más adecuada. En segundo lugar, el instrumento podría incluir de manera más sistemática el apoyo a las reformas relacionadas con los sistemas de protección social en el conjunto de mejoras apoyadas por el FPD con opción de giro diferido ante el riesgo de catástrofe. La pandemia mostró la necesidad de contar con sistemas de protección social eficientes para responder a las crisis, en los que se identifiquen eficazmente los beneficiarios y se incluyan mecanismos de fácil acceso a través de soluciones digitales si es necesario. Estas reformas pueden considerarse en el contexto de marcos de políticas respaldados por la opción de giro diferido ante el riesgo de catástrofe para fortalecer la preparación frente a las crisis. Una tercera mejora consiste en fortalecer el apoyo a la preparación ante las crisis ofreciendo programas de inversión complementarios y servicios de análisis y asesoría entre la aprobación de la opción de giro diferido y su eventual desembolso, lo que podría realizarse mucho después que en otras operaciones de FPD, dada la disposición incluida en la Política sobre las extensiones de estas operaciones. Por último, para mitigar las limitaciones que plantea la asignación de fondos para fines de contingencia y encontrar un equilibrio entre proporcionar una línea de crédito preaprobada que genere un apoyo de liquidez inmediato y evitar atar los escasos recursos a un instrumento contingente, los componentes contingentes de respuesta ante emergencias, podrían utilizarse con mayor frecuencia con las opciones de giro diferido ante el riesgo de catástrofe para aprovechar mejor los saldos no desembolsados en toda la cartera de un país a través de dichos componentes y otros mecanismos. En el caso de los países prestatarios de la AIF, podría considerarse la posibilidad de utilizar un conjunto de instrumentos y fuentes de financiamiento mejorados, lo que incluiría un uso más eficaz de los componentes contingentes de respuesta ante emergencias a nivel de la cartera, una asignación más cuantiosa para el Servicio de Respuesta ante las Crisis y mejores incentivos para las opciones de giro diferido ante el riesgo de catástrofe.

18. **En segundo lugar, podría buscarse focalizar las reformas fiscales y de gestión de la deuda a través del FPD en los países con riesgo significativo de sobreendeudamiento.** Después de la crisis de la COVID-19, muchos países tendrán que reconstruir el espacio fiscal y continuar abordando de manera proactiva las vulnerabilidades heredadas de la pandemia. Muchos siguen enfrentándose al problema de la escasa movilización de recursos internos y a importantes riesgos vinculados con la deuda. La Política de Financiamiento Sostenible para el Desarrollo recientemente adoptada complementa y fortalece el apoyo brindado a los países clientes de la AIF a través del FPD para la gestión de la deuda, la sostenibilidad fiscal y la transparencia de la deuda. Resulta conveniente vincular las operaciones de FPD con las medidas normativas y de desempeño elaboradas en el marco de la mencionada política del Banco, de modo de respaldar una política fiscal sólida y la transparencia y gestión de la deuda. Además, se podría intensificar el énfasis en las reformas fiscales y de la deuda en las operaciones de FPD dirigidas a los países con mayor riesgo de sobreendeudamiento. Al contribuir a la resiliencia macroeconómica y crear el espacio para la inversión en capital humano y físico, estas reformas allanan activamente el camino para apoyar los esfuerzos en favor de una recuperación verde, resiliente e inclusiva, sobre la base del enfoque GRID.

19. **En tercer lugar, hay margen para mejorar el seguimiento de los resultados y elaborar una metodología que permita captar el impacto de las políticas apoyadas por el FPD en la movilización de capital.** El sector privado desempeña un papel clave para el crecimiento sostenido y la creación de empleos, que a su vez son elementos centrales de la inclusión social. Se podría poner más énfasis en la elaboración de reformas que generen más puestos de trabajo de calidad. Si bien la metodología de los bancos multilaterales de desarrollo sobre movilización de capital privado se centra en la movilización de transacciones directas, el FPD cumple una función importante en esta área dado que puede generar un entorno que promueva una inversión de capital privado más amplia. Se debe mejorar el seguimiento y la medición del apoyo que se brinda a través del FPD a diversas políticas —desde el respaldo al entorno general de la inversión privada, hasta la asociación del sector público con el privado a través de la contratación pública, las asociaciones público-privadas, la desinversión y la privatización— a fin de comprender en mayor profundidad el modo en que este instrumento apoya la movilización del capital privado.

20. **En cuarto lugar, sobre la base de los avances logrados en los últimos años, hay espacio para incorporar de manera más sistemática la igualdad de género en las reformas normativas e institucionales respaldadas por el FPD en todas las regiones y países.** La atención que se brinda a los aspectos de género en las diversas regiones es dispar. La necesidad de lograr una recuperación sólida pone aún más de relieve la importancia del empoderamiento económico de la mujer. La educación de las niñas, junto con la planificación familiar, la salud reproductiva y sexual, y las oportunidades económicas para las mujeres acelerarán las dimensiones ecológicas, resilientes e inclusivas del desarrollo.

21. **Finalmente, si bien a estas alturas casi todas las operaciones de FPD incluyen en alguna medida el financiamiento climático, si se busca intensificar los esfuerzos para lograr mayor impacto, es necesario hacer más.** Debido a que gran parte de la agenda climática está relacionada con los cambios normativos e institucionales, el FPD puede efectivamente apoyar a los países para que adopten un camino de desarrollo resiliente frente al clima y con bajas emisiones. Si en el FPD se incluye un énfasis más sistemático en las políticas y las medidas institucionales de impacto, se puede contribuir a alinear las políticas de los países clientes referidas al clima con los objetivos del Acuerdo de París. La atención continua a las reformas en áreas que respaldan los esfuerzos de mitigación —como la energía renovable, el transporte y la reforma de los subsidios a la energía—, así como a las que se centran en la adaptación —por ejemplo, la agricultura climáticamente inteligente y la conservación del agua— ayudaría a generar

vías adicionales a través de las cuales este instrumento puede apoyar la resiliencia climática y los caminos de desarrollo con bajos niveles de emisión.