



COMITÉ PARA EL DESARROLLO
(Comité Ministerial Conjunto
de las
Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo
para la
Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo)



DC2001-0007
13 de abril de 2001

**REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y BIENES PÚBLICOS MUNDIALES:
INFORME DE SITUACIÓN**

Se adjunta, para la reunión que celebrará el Comité para el Desarrollo el 30 de abril de 2001, un informe de situación preparado por el personal del Banco Mundial titulado "Reducción de la pobreza y bienes públicos mundiales". Este tema se examinará en relación con el punto II.B del temario provisional. Los ministros quizá deseen referirse a este tema en sus declaraciones.

Reducción de la pobreza y bienes públicos mundiales:

Informe de situación

Comité para el Desarrollo – 30 de abril de 2001

13 de abril de 2001

ÍNDICE

Introducción.....	1
La experiencia reciente	1
Medio ambiente	2
Conocimientos.....	2
Enfermedades	3
Comercio	5
Estabilidad financiera.....	8
Financiamiento	9
Asociaciones	11
Conclusión.....	14

SIGLAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CGIAR	Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales
COP	Contaminantes orgánicos persistentes
DOTS	Tratamiento breve bajo observación directa
FEF	Foro sobre Estabilidad Financiera
FMI	Fondo Monetario Internacional
FPC	Fondo prototipo para el carbono
GAVI	Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización
IAVI	Iniciativa internacional para la vacuna contra el SIDA
MI	Marco Integrado
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
PESF	Programa de Evaluación del Sector Financiero
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ROSC	Informes sobre la observancia de los códigos y normas
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VIH/SIDA	Virus de inmunodeficiencia humana/Síndrome de inmunodeficiencia adquirida

Reducción de la pobreza y bienes públicos mundiales: Informe de situación

Introducción

1. En septiembre de 2000 los ministros del Comité para el Desarrollo, reunidos en Praga, analizaron la participación del Banco Mundial en el suministro de bienes públicos mundiales, y aprobaron criterios a los que se habría de ceñir la acción del Banco. Además, señalaron cinco esferas generales que constituirían prioridades de corto plazo especialmente importantes para el apoyo del Banco a la acción colectiva mundial: las enfermedades transmisibles, el patrimonio natural de la humanidad, la buena gestión económica y la estabilidad financiera, la integración del comercio y la revolución de los conocimientos¹. La administración del Banco reafirmó el carácter prioritario de esos bienes públicos mundiales en el curso de la revisión de las prioridades institucionales establecidas en el documento de orientación estratégica del Banco Mundial para el ejercicio de 2002 y más adelante². En la presente nota se informa acerca de los progresos logrados, y se examinan más a fondo los temas relacionados con el establecimiento de mecanismos financieros apropiados para lograr que la acción colectiva mundial cuente con recursos suficientes, así como la asociación y la división del trabajo.

La experiencia reciente

2. Dos de las cinco esferas prioritarias de intervención del Banco en el terreno de los bienes públicos mundiales —el medio ambiente mundial y la revolución de los conocimientos— serán examinadas por los accionistas en el futuro próximo, en el contexto de los próximos documentos de estrategia en que se incorporan aspectos relacionados con los bienes públicos mundiales y se

¹ Véase *Reducción de la pobreza y bienes públicos mundiales: Cuestiones que debe abordar el Banco Mundial en apoyo de la acción colectiva mundial*, (DC/2000-16), 6 de septiembre de 2000. En este documento se ofrecía una definición práctica de los bienes públicos mundiales para orientar la labor del Banco, en que se refleja el carácter “mixto” de los bienes públicos de interés para el desarrollo. Ofrecen beneficios individuales, locales o nacionales, pero tienen también efectos indirectos que son importantes para otros (o todos los) países. A los efectos del Banco, los bienes públicos mundiales son bienes, recursos y servicios —y también sistemas de normas o regímenes normativos— con considerables externalidades transfronterizas que son importantes para el desarrollo y reducción de la pobreza, y que sólo se pueden producir en cantidad suficiente mediante la cooperación y la acción colectiva de los países desarrollados y en desarrollo.

² Véase *Strategic Directions Paper for FY2002-2004: Implementing the World Bank's Strategic Framework* (SecM2001-0211), 29 de marzo de 2001.

define la participación del Banco. No obstante, ya desde el principio conviene considerar brevemente, en espera de futuros debates más a fondo, el progreso realizado en una serie de temas regionales y mundiales vinculados a esas dos esferas.

Medio ambiente

3. El Fondo prototipo para el carbono (FPC), fondo fiduciario público y privado de US\$145 millones establecido por el Banco para adquirir derechos de reducción de emisiones de gases que producen efecto invernadero de proyectos en países en desarrollo y economías en transición, ha establecido ya una reserva de proyectos de tecnología no contaminante por valor de US\$300 millones, que ofrecerán a los negociadores del cambio climático nuevas perspectivas sobre la forma más indicada de desarrollar el mercado de este nuevo bien público mundial. Al mismo tiempo, la cartera de proyectos del FMAM relativos al cambio climático ha aumentado notablemente hasta alcanzar un total de US\$700 millones. A raíz de los recientes progresos hacia la conclusión de la convención mundial sobre los contaminantes orgánicos persistentes (COP) y la designación del FMAM como mecanismo provisional de financiamiento, el Banco se está preparando para ayudar a sus países clientes a reforzar su capacidad de reducir las emisiones de COP.

4. En lo que se refiere a la ordenación de los recursos hídricos, se han conseguido notables progresos en la Iniciativa de la cuenca del Nilo, que respalda actividades de cooperación transfronteriza entre todos los países ribereños. La Comisión Mundial de Presas difundió recientemente un informe completo que el Banco utilizará como guía en sus futuras decisiones, al considerar proyectos relacionados con presas. En la esfera de la diversidad biológica, la nueva Alianza para ecosistemas críticos, con recursos por un total de US\$150 millones, se centrará en los lugares clave para la biodiversidad de las regiones muy amenazadas, donde se concentra casi el 60% de todas las especies terrestres en sólo el 1,4% de la superficie terrestre del planeta. Finalmente, por lo que se refiere a la silvicultura, la estrategia forestal del Banco está siendo actualmente objeto de revisión, sobre la base de una serie de nueve consultas realizadas en todo el mundo para elaborar un plan que permita conservar y gestionar los bosques, recurso de alcance tanto mundial como nacional. Esas y otras iniciativas se integrarán en la estrategia ambiental del Banco Mundial, que será examinada por los Directores Ejecutivos en junio de 2001.

Conocimientos

5. Los conocimientos son un bien público relacionado con todos los sectores de la actividad en pro del desarrollo, y en la nueva economía mundial el conocimiento, el aprendizaje y las tecnologías de información y la comunicación son los motores fundamentales del desarrollo. No obstante, la capacidad de los países pobres de beneficiarse de ellos está fuertemente limitada por problemas de conectividad física, competencias y políticas. Por ejemplo, mientras que casi un tercio de las personas de los países desarrollados tienen acceso a Internet, en los países en desarrollo la cifra es de sólo el 2%.

6. La labor del Banco para ayudar a los países en desarrollo a obtener los beneficios de la economía mundial de los conocimientos está sentada sobre cuatro grandes pilares. Primero, el

Banco ayuda a los países a establecer un entorno jurídico y reglamentario que haga posible la convergencia entre las tecnologías de la información y el aprovechamiento del potencial de la conectividad mundial. Segundo, el amplio apoyo del Banco a la educación es también una plataforma para programas centrados expresamente en las vinculaciones de los conocimientos y las externalidades, como Enlaces mundiales para el desarrollo, la Red mundial de educación sobre el desarrollo y la Universidad virtual africana. Se está progresando con rapidez en la preparación del Portal del desarrollo, iniciativa que trata de integrar los conocimientos mundiales sobre el desarrollo y darles una difusión mucho más amplia y una mayor accesibilidad interactiva para los interesados en el desarrollo en todo el mundo. Tercero, el Banco está facilitando el acceso alentando la inversión en infraestructura de la información. Más de tres cuartas partes de los proyectos del Banco tienen componentes de sistemas de información, muchos de los cuales apoyan el establecimiento de una infraestructura básica, como sistemas de pago y facilitación del comercio. Por último, un componente importante de la cartera de actividades de asociación del Banco es el apoyo a una red de centros de conocimientos mundiales. El Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR) es el ejemplo más claro, pero el Banco ha aprovechado recientemente esta iniciativa para emprender un nuevo diálogo con dirigentes del sector privado y de la sociedad civil en la esfera de la ciencia y tecnología agrícola para ayudar a los clientes a multiplicar el rendimiento de sus cultivos, mejorar la calidad de las cosechas, elevar sus ingresos y lograr una mayor seguridad alimentaria en sus regiones. Los Directores Ejecutivos examinarán este año un documento de estrategia sobre las tecnologías de la comunicación, en que se integran estratégicamente esos cuatro pilares.

Enfermedades

7. Hay consenso casi universal en la comunidad internacional en que la reducción de la propagación de las enfermedades transmisibles es un bien público mundial de importancia crítica. Las enfermedades no respetan fronteras, empobrecen y plantean enormes obstáculos al desarrollo. Ya sólo el VIH/SIDA ha causado la muerte de 14 millones de personas y 36 millones más están infectadas. Es difícil concebir una justificación más clara para la acción colectiva mundial. El enorme número de víctimas del VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis es un problema de grandes proporciones para el desarrollo. Por otra parte, en demasiados países la inmunización de los niños y otras medidas sanitarias públicas destinadas a prevenir enfermedades no cuentan con recursos suficientes o se encuentran afectadas por los conflictos civiles.

8. Para hacer frente a esos problemas, el Banco desempeña tres funciones complementarias. La primera y más importante es el financiamiento de programas y proyectos que pueden proporcionar **el marco nacional esencial en el que debe basarse la acción mundial para ser eficaz**. En este sentido, los compromisos del Banco en los países han aumentado de manera significativa, como consecuencia tanto de la preocupación por el alcance de la carga de la morbilidad en los países en desarrollo como de una mejor comprensión de la importancia de la intervención nacional para combatir las consecuencias mundiales de la transmisión de la enfermedad. En el ejercicio de 2001 el total proyectado de compromisos del Banco relacionados con alguna enfermedad transmisible es de US\$1.100 millones³, más del triple que en el ejercicio de 2000. Un excelente ejemplo a este respecto es el aumento de los préstamos del Banco para los

³ US\$671 millones de la AIF y US\$348 millones del BIRF.

programas sobre el VIH/SIDA en el último año (véase el informe preparado en forma separada para estas reuniones), lo que ha contribuido a profundizar y ampliar las estrategias nacionales de lucha contra la enfermedad en África y otros lugares. Sin una capacidad y un compromiso tan sólidos a nivel nacional, la acción mundial orientada a evitar la propagación de la enfermedad está destinada al fracaso. Los avances en la lucha contra la tuberculosis han sido más lentos, pero el Banco es la fuente principal de apoyo externo para combatir la enfermedad en los países en desarrollo, y está colaborando con otros asociados internacionales para incrementar su apoyo. Más de 25 proyectos se valen del financiamiento del Banco Mundial para la adopción y ampliación de la estrategia recomendada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para luchar contra la tuberculosis, conocida como DOTS (tratamiento breve bajo observación directa), en países con una carga de morbilidad muy alta como, Bangladesh, Camboya, China, Eritrea, Filipinas, Ghana, Haití, India Kenya, Kazajstán, Marruecos, Níger, Uganda, Viet Nam y Zimbabwe. Se están preparando nuevos proyectos en países en que la incidencia de tuberculosis está aumentando con más rapidez, entre los que se cuentan varios otros países de África al sur del Sahara, así como Rusia, Ucrania y Belarús. El Banco presta apoyo a intervenciones contra el paludismo en el marco de 74 operaciones en 46 países, y otras 10 operaciones están en preparación. Si se considera que el paludismo es causa de más de un millón de muertes cada año, es evidente que es preciso ampliar mucho más la acción mundial, al igual que el propio programa del Banco enmarcado en ella: es esencial emprender iniciativas internacionales destinadas a intensificar la acción nacional e internacional, y a promover la elaboración de nuevos medicamentos.

9. En segundo lugar, la capacidad operacional del Banco y su solidez financiera son componentes esenciales de las **asociaciones internacionales cuya acción está dirigida a enfermedades e intervenciones sanitarias específicas**. El Banco sigue estando profundamente involucrado en importantes alianzas como el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI). La necesidad de impulsar a la acción respecto de enfermedades que no sean exclusivamente las que acaparan los titulares, queda de manifiesto en el hecho de que cada año tres millones de niños mueren porque carecen de acceso a las inmunizaciones. Sólo el sarampión —enfermedad prácticamente desconocida en los países desarrollados— mata a casi un millón de niños, en tanto que la hepatitis B mata a un número casi igual. Para prestar apoyo a esas alianzas, a partir de 1998 el Banco ha aportado US\$13 millones al ONUSIDA y a iniciativas regionales sobre el SIDA a través del Fondo de Donaciones para el Desarrollo, y US\$1,5 millones a la GAVI para la preparación de propuestas nacionales de inmunización. Además, al igual que todos los asociados de la GAVI, el Banco otorga una donación anual de US\$300.000, a través del Fondo de Donaciones para el Desarrollo, en apoyo de la secretaría. Por otra parte, el Banco es miembro del directorio de la GAVI, encabeza un grupo de trabajo sobre financiamiento, y participa en grupos de trabajo sobre promoción y sobre coordinación entre países.

10. En tercer lugar, el Banco **contribuye a proporcionar capital inicial, muchas veces de tipo intelectual además de financiero, para nuevas iniciativas sobre enfermedades que tienen carácter de bienes públicos**. Mediante el otorgamiento de donaciones a través del Fondo de Donaciones para el Desarrollo, que hasta la fecha ascienden a un total de US\$3,17 millones⁴,

⁴ Entre el ejercicio de 1998 y el de 2001. Las donaciones del Fondo para el ejercicio de 2002 aún no están finalizadas.

y mediante el apoyo intelectual y normativo de su Grupo de trabajo para la vacuna contra el SIDA, el Banco ha proporcionado asistencia a la Iniciativa internacional para la vacuna contra el SIDA (IAVI), una asociación entre el sector público y el sector privado que se ocupa principalmente de ofrecer promoción, incentivos y patrocinio directo para la elaboración de una vacuna contra el SIDA, un bien público mundial clásico, aunque no logrado hasta el momento. Esa pequeña inversión financiera y ese apoyo normativo sostenido han ayudado a la IAVI a establecer una base sólida y a obtener apoyo de otros donantes públicos y privados —mucho más grandes ahora— hasta el punto en que actualmente cuenta con unos US\$200 millones en fondos potenciales, un programa normativo y de comunicaciones sustancial, y seis asociaciones en marcha para la elaboración de vacunas, incluso en países en desarrollo como Kenya, Sudáfrica, Uganda e India. Para citar otros ejemplos de asociaciones catalizadoras de la lucha contra las enfermedades a través de la acción mundial y regional, el Banco colabora con la Fundación Gates en la eliminación de la filariasis linfática, una enfermedad debilitante que es una de las causas principales de las discapacidades y la pobreza en más de 80 países en desarrollo, principalmente de Asia meridional y África. Actualmente 120 millones de personas padecen de esta dolorosa enfermedad, y otros 1.200 millones corren peligro de contraerla. Se está trabajando además en la ampliación de un programa de apoyo del Banco a la campaña de erradicación de la poliomielitis que encabeza la OMS, para lo cual se colaborará con posibles asociados de carácter filantrópico para centrar la atención en un número limitado de países en que todavía hay poliomielitis, en los que la inversión en la eliminación de los focos de la enfermedad que aún persisten proporcionaría un bien público mundial que superaría con creces los sustanciales beneficios que se obtendrían a nivel nacional.

11. Esos métodos —basados en los países pero que, al mismo tiempo, sacan partido de asociaciones más amplias y aprovechan oportunidades catalíticas— constituyen una respuesta apropiada a la magnitud del problema de las enfermedades de alcance mundial. Pero además, ponen de manifiesto el hecho de que la función que cumple el Banco a nivel mundial con respecto a las enfermedades, si bien se está ampliando rápidamente, puede contribuir sólo en forma limitada a las enormes inversiones que se requieren para su prevención y erradicación. Ese hecho, y el fuerte aumento del interés internacional, incluso en aspectos nuevos y delicados como los precios de los productos farmacéuticos y la disponibilidad de medicamentos en los países pobres, ponen de relieve la importancia de la participación del Banco en asociaciones más amplias que cuenten con fuerte apoyo, como su participación en calidad de miembro fundador del ONUSIDA.

Comercio

12. Una de las tareas más acuciantes que presenta el desarrollo en los planos local, nacional y mundial es la de velar por que los países pobres y los pobres salgan beneficiados con el crecimiento y con la diversificación de las oportunidades que puede proporcionar la integración mundial. La expansión del comercio es claramente el factor principal en este proceso. La mayoría de los países en desarrollo participaron en el fuerte movimiento de liberalización del comercio que se produjo en los últimos 30 años, con sustanciales beneficios para sus economías. Los beneficios del comercio han sido desiguales, sin embargo; los países de ingreso bajo, especialmente de África, han sido menos capaces en general de aprovechar la liberalización y el

crecimiento del comercio mundial; de hecho, África ha experimentado una reducción de su participación en el comercio mundial, de 5% en 1980 a apenas algo más del 2% en la actualidad.

13. En vista de esta disparidad, y habida cuenta de los evidentes beneficios que trae consigo el crecimiento basado en el comercio en lo que respecta a reducir la pobreza, entre los planes del Banco en materia de comercio está el de ayudar a los países en desarrollo a utilizar en mejor forma el marco multilateral para promover un desarrollo amplio y equitativo⁵. Para lograr ese objetivo en el **plano multilateral**, el Banco ha iniciado una acción en tres frentes: el análisis de los impedimentos a la integración del comercio; la promoción de mejores políticas comerciales en apoyo del desarrollo, y el asesoramiento de los gestores de la política económica de todo el mundo, incluso los países en desarrollo, mientras se preparan para tomar parte en la Organización Mundial del Comercio (OMC) o en negociaciones multilaterales. El Banco dará prioridad a cinco esferas: el acceso a los mercados para el comercio de mercaderías, el comercio de servicios, la propiedad intelectual, las normas, y la preparación para el ingreso a la OMC⁶.

14. Aunque la función de análisis y asesoramiento del Banco es esencial —como lo fue durante la gran oleada de liberalización de las últimas dos décadas— muchas veces es necesario reforzarla en el **plano regional** con apoyo financiero del Banco para los cambios de política y, cada vez con más frecuencia, con apoyo financiero para el perfeccionamiento del bien público constituido por las estructuras de mercado regionales y las instituciones comerciales regionales. Un ejemplo de ello es el proyecto de facilitación del comercio regional en África, que tiene por objeto prestar ayuda a los países de África oriental y meridional que tienen una buena trayectoria y un entorno macroeconómico estable, pero que se enfrentan a obstáculos comunes para atraer financiamiento externo para el comercio. El proyecto reúne a un grupo básico de países para establecer un mecanismo de seguro contra el riesgo político.

15. Como es probable que las actividades relacionadas con los acuerdos regionales aumenten sustancialmente en los próximos años, el Banco se propone además recurrir a estudios regionales para intensificar el diálogo en materia de comercio. Este año y el próximo, el Banco emprenderá importantes estudios con ese propósito en varias regiones.

16. En **África**, dado que el tamaño limitado del mercado es uno de los factores que más afecta a las opciones nacionales en materia de política comercial, la Oficina Regional de África nombró un director de programas para sus programas regionales, con objeto de definirlos más claramente y darles más prioridad. El personal de la Oficina está preparando actualmente documentos de estrategia de asistencia regional para las principales subregiones del continente. La Oficina Regional de **América Latina** ha iniciado un importante estudio en el que se analizarán las formas en que la región puede utilizar la globalización para promover un crecimiento más acelerado de sus economías, que se basan principalmente en los recursos naturales. El año próximo la Oficina se propone emprender un estudio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Un estudio de la Oficina Regional de **Oriente Medio y Norte de África** se centrará en la integración como medio de mejorar las perspectivas de

⁵ Para más información sobre la labor del Banco en materia de comercio, véase *Leveraging Trade for Development: Status Report*.

⁶ Véase también más adelante, en el párrafo 39, el examen de la asociación del Marco Integrado para los países menos adelantados.

crecimiento, pues la región sigue siendo una de las menos integradas en la economía mundial, con un grado de protección relativamente alto y un crecimiento insatisfactorio. La Oficina Regional de **Asia Oriental** iniciará en el ejercicio de 2002 un estudio de la competitividad y de los acuerdos comerciales bilaterales de la región. Entre tanto, el Banco ha realizado un importante programa destinado a ayudar a China a prepararse para ingresar a la OMC.

17. En el **plano nacional**, la prestación de apoyo a las políticas nacionales destinadas a fortalecer las instituciones de mercado, la infraestructura y la eficiencia de las inversiones sigue siendo para la mayoría de los países la forma de obtener los mayores beneficios del comercio. La reducción de los obstáculos en la frontera, junto con la introducción de mejoras normativas e institucionales destinadas a promover las actividades de inversión en sectores esenciales para la integración y a liberalizar el comercio, constituyen el conjunto más poderoso de instrumentos para aumentar la productividad y el crecimiento. A ese efecto, el apoyo del Banco, otorgado mediante servicios crediticios y no crediticios de infraestructura, administración de aduanas, inversiones, y marcos normativos y jurídicos, forma las bases de la capacidad nacional de comercio⁷.

18. Con objeto de analizar la relación que existe entre la reforma del comercio en los planos nacional y multilateral y la pobreza, el Banco ha emprendido un nuevo proyecto con el que se propone determinar las vinculaciones entre los instrumentos de política comercial y los precios que deben pagar los hogares. En octubre de 2000 se celebró en Estocolmo una importante conferencia sobre el proyecto, la que sirvió de base para un programa de investigación que está en marcha actualmente. El tema de las consecuencias de la reforma comercial para la reducción de la pobreza estará incluido también en un informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a la globalización, que se publicará a comienzos del ejercicio de 2002.

19. Por último, el Banco se está ocupando también de las cuestiones relacionadas con la inestabilidad de los precios de los productos básicos, que tienen consecuencias devastadoras en las relaciones de intercambio para las economías que dependen de las exportaciones de esos productos. Los perniciosos efectos de esa inestabilidad, sobre todo en el ingreso y gasto de los consumidores pobres, incitaron al Banco a establecer un Grupo internacional de trabajo sobre la administración de riesgos relativos al precio de los productos básicos en los países en desarrollo, para encontrar la manera de reducir esos riesgos también para los consumidores y pequeñas empresas en los países en desarrollo. El Banco está también intentando reducir las consecuencias de la inestabilidad de los precios sobre los balances públicos integrando directamente en sus préstamos instrumentos de gestión de riesgos de los productos básicos, por ejemplo, *swaps* y opciones.

⁷ El apoyo que presta el Banco a los países varía necesariamente según las circunstancias de cada país. En general, sin embargo, las actividades se dividen en siete categorías generales: diagnóstico de los obstáculos que se oponen a la integración del comercio en los países de ingreso bajo; asesoramiento de los gobiernos de países de ingreso mediano, a solicitud de éstos, sobre cuestiones comerciales específicas; diseño de estrategias de reforma comercial favorables a los pobres; prestación de asistencia para el mejoramiento de la infraestructura relacionada con el comercio, las instituciones y los mercados de servicios relacionados con el comercio; creación de capacidades en materia de políticas e instituciones relacionadas con el comercio como parte de las operaciones de préstamo y del diálogo con el país; asesoramiento sobre políticas que afectan el clima para las inversiones a fin de asegurar una reacción favorable de la oferta a la reforma del comercio, y asesoramiento sobre políticas que alientan una inversión extranjera directa eficiente que promueva el comercio.

Estabilidad financiera

20. Desde que se produjo la crisis de los mercados financieros en 1997/98, hay acuerdo general en que el establecimiento de una sólida arquitectura financiera para ayudar a evitar y superar las crisis es un requisito imprescindible para una economía robusta, y constituye un bien público que permite una mayor estabilidad financiera mundial. El Banco, junto con el FMI, mantiene una participación activa en varios foros en los que se está elaborando el nuevo marco financiero internacional. Conviene destacar especialmente el progreso en relación con tres iniciativas: el Programa de Evaluación del Sector Financiero (PESF), los informes sobre la observancia de los códigos y normas (ROSC) y la gestión de la deuda pública. Un documento conjunto de políticas del Banco y el Fondo sobre otro elemento clave de la estabilidad financiera, la lucha contra el blanqueo del dinero y los abusos financieros, se presentará en breve a los Directores Ejecutivos. El problema fundamental en todas las actividades del Banco para promover la estabilidad financiera es el de su aplicación, especialmente en los países en desarrollo en que la capacidad institucional y los mecanismos reguladores son relativamente débiles. En consecuencia, la aplicación del sistema y el correspondiente fortalecimiento de las capacidades a nivel de los países constituyen el foco de atención de la labor del Banco en esta materia.

21. El PESF, establecido en 1999, tiene por objeto alertar a las autoridades nacionales de los síntomas de vulnerabilidad dentro de sus sectores financieros al mismo tiempo que se ayuda al Banco y al Fondo, y a la comunidad internacional en general, a elaborar las medidas de asistencia adecuadas. Como en cada informe del PESF se señalan medidas de seguimiento para las autoridades, servirán también de base para los programas de asistencia técnica al sector financiero. En el ejercicio de 2001, participarán en el PESF 24 países⁸, además de los 12 países que participaron en la fase piloto del programa. Los Directores Ejecutivos han aprobado en principio la expansión del PESF a otros 30 países en el ejercicio de 2002.

22. Las evaluaciones del sector financiero realizadas en el marco del PESF forman la base de la labor del Banco y el Fondo en el contexto de los informes sobre la observancia de los códigos y normas (ROSC). Al 30 de diciembre de 2000, el Banco y el Fondo habían preparado en forma conjunta 30 módulos de ROSC⁹ para ocho países y estaban próximos a terminarse otros 15 módulos para cuatro países más. En el ejercicio de 2001, el PESF generará al menos 48 y hasta 100 nuevos módulos de ROSC para el sector financiero. El personal del Banco ha finalizado los módulos piloto de ROSC sobre gestión empresarial para tres países (Zimbabue, Malasia y Polonia), y tres más están próximos a terminarse. Se prevé que se finalizarán otros 18 módulos en lo que resta del ejercicio de 2001.

23. En relación con el establecimiento de normas, una cuestión importante para el Banco es determinar cuál es la mejor forma de intensificar el fomento de las capacidades, tanto para

⁸ Para más información sobre el Programa de evaluación del sector financiero, véase *Financial Sector Assessment Program (FSAP): A Review-Lessons from the Pilot and Issues Going Forward* (R2000-216), 30 de noviembre de 2000.

⁹ Para más información sobre la iniciativa conjunta del FMI y el Banco Mundial sobre los informes sobre la observancia de los códigos y normas, véase *Assessing Implementation of Standards: A Review of Experience and Next Steps* (SecM2001-0031), 17 de enero de 2001.

realizar diagnósticos como para ayudar a los países a institucionalizar los conocimientos especializados necesarios. La experiencia inicial indica la conveniencia de adoptar un modelo más sistemático e integrado. De conformidad con ese modelo, el Banco podría catalizar la ayuda de la comunidad internacional a los países en desarrollo para la elaboración de planes de acción encabezados por ellos mismos que sirvieran de base para la creación de instituciones y la reforma normativa. Una vez establecidos esos planes, el próximo paso es fortalecer los instrumentos para la prestación de asistencia técnica y crear mecanismos financieros más eficaces en apoyo de la evaluación de las normas, los planes de acción nacionales y la adopción efectiva de medidas para el desarrollo de la capacidad.

24. Finalmente, los Directores Ejecutivos aprobaron recientemente directrices sobre gestión de la deuda soberana¹⁰ con el fin de ayudar a los responsables de la adopción de políticas a planificar reformas que permitan mejorar la calidad de la gestión de la deuda pública y reducir la vulnerabilidad ante las crisis financieras internacionales. Estas directrices se presentarán a los ministros en las reuniones de primavera.

Financiamiento

25. Es preciso considerar la función del Banco en el financiamiento de los bienes públicos mundiales en un contexto más amplio, a saber, el del total de mecanismos y cantidades internacionales disponibles para ese propósito. ¿Cuál es la magnitud del problema? Todavía no es posible dar una respuesta precisa. Como indicador sobre la demanda, y con las debidas precauciones sobre la calidad de los datos, la metodología y las definiciones, las estimaciones recientes del Banco¹¹ indican que, para todos los países en desarrollo, se asignan actualmente alrededor de US\$16.000 millones anuales a la transferencia de recursos internacionales para bienes públicos mundiales en las esferas de la salud, el medio ambiente, la creación y divulgación de conocimientos, y la salvaguardia de la paz y la seguridad. (En esta última categoría no está incluido el costo de las operaciones militares, pero sí lo está el de la asistencia a los refugiados, la reconstrucción después de los conflictos, y las medidas de restablecimiento de la buena gestión de gobierno). Unos US\$11.000 millones de ese total se destinan a respaldar la infraestructura nacional de suministro de bienes públicos: sistemas de atención básica de la salud, gestión del medio ambiente, mejoramiento de los sistemas jurídico y judicial, y así sucesivamente— más que a abordar de forma expresa dimensiones de alcance regional o mundial.

26. De los US\$5.000 millones restantes, unos US\$3.000 millones proceden de donantes oficiales y de entidades filantrópicas privadas, en su mayor parte a través de fondos fiduciarios, y se destinan hacia programas que cumplen un propósito mundial o regional: bienes públicos internacionales “básicos”, por así decirlo. Se estima que otros US\$2.000 millones en flujos de fondos en condiciones concesionarias contribuyen directamente al cumplimiento de los objetivos “básicos” multinacionales, aunque se canalizan a través de programas basados en los países. En

¹⁰ Véase *Guidelines for Public Debt Management* (SecM2001-0074), 7 de febrero de 2001.

¹¹ Véase *Global Development Finance 2001*.

términos generales, se estima que el financiamiento procedente de corrientes de asistencia oficial para el desarrollo para fines relacionados con los bienes públicos mundiales ha ido en aumento, y las contribuciones de entidades filantrópicas privadas han crecido con más rapidez aún y se calcula que actualmente representan el 20%, o por lo menos US\$1.000 millones, de las transferencias internacionales para bienes públicos “básicos”.

27. Sin embargo, no existe una medida sistemática de las necesidades de financiamiento que sirva de base para calcular esas cantidades. En el caso del VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis, por ejemplo, sólo las estimaciones teóricas recientes de las necesidades de financiamiento para la elaboración de vacunas oscilan entre US\$3.000 millones y US\$10.000 millones al año, en tanto que los gastos corrientes efectivos procedentes de todas las fuentes están muy por debajo de la cifra inferior calculada, y el gasto total en esas enfermedades tal vez no sea superior a esa cifra en los países pobres. Los mismos problemas de medición obstaculizan el análisis de una cuestión que podría ser de gran importancia, la adicionalidad, que se examina en el documento original presentado en la reunión del Comité para el Desarrollo de septiembre de 2000. Hay acuerdo en que, cuando los programas de bienes públicos producen beneficios que van mucho más allá de los países en desarrollo, deberían aportarse recursos adicionales para evitar que los escasos medios de la asistencia para el desarrollo se desvíen al financiamiento de esas externalidades (deseables). Es claro que se necesitan nuevos estudios en varias áreas para contar con una sólida base empírica que permita llegar a una conclusión.

28. Por consiguiente, una tarea urgente a nivel internacional es la de establecer estimaciones más realistas y analíticas de las necesidades de financiamiento a corto y a mediano plazo de cada una de las esferas prioritarias de los bienes públicos mundiales, a fin de proporcionar una base más adecuada para el examen de las opciones de financiamiento. Como la mayor parte de los bienes produce una “combinación” de beneficios nacionales y secundarios, el cálculo de la combinación —y por consiguiente la adicionalidad indicada más allá de la asistencia normal para el desarrollo— debería constituir un componente importante.

29. Otra característica del panorama financiero mundial es su complejidad, debido a que participan en distinta medida donantes bilaterales oficiales, entidades filantrópicas, instituciones internacionales y el sector privado, y a que los fondos se canalizan a través de una variedad de programas especiales, fondos fiduciarios y mecanismos institucionales. La diversidad tiene ventajas en esta esfera, pero es preciso compararla con las rigideces, los costos de transacción y las incertidumbres en materia de información a que da origen. En consecuencia, en los debates internacionales se ha comenzado a exigir una mejor “cartografía” de los recursos y mecanismos de financiamiento, con el objetivo de lograr una mejor coordinación y correspondencia de los recursos disponibles con las necesidades urgentes.

30. Dentro de este contexto en rápida evolución, el Banco ha adoptado una actitud de relativa cautela con respecto al financiamiento de los bienes públicos mundiales.

31. En primer lugar, la ventaja comparativa del Banco sigue siendo la de una institución de **préstamo y conocimientos** centrada en el apoyo al **desarrollo de los países**. Por lo tanto, es probable que su contribución más significativa resida en el financiamiento y el apoyo de programas nacionales sólidos, con objeto de proporcionar una base firme sobre la cual se puedan

crear sistemas mundiales eficaces en las esferas de la salud, la estabilidad financiera, u otras. En consecuencia, el financiamiento del BIRF y la AIF para programas y proyectos sigue siendo la base de la acción del Banco.

32. En segundo lugar, en el contexto de los préstamos hay amplio margen para la innovación. El financiamiento a los países se está adaptando a título experimental a la promoción de programas regionales, por ejemplo, al desarrollo del comercio en África al sur del Sahara. Se están explorando las posibilidades del cofinanciamiento y otras formas de asociación financiera con organismos bilaterales y fundaciones para financiar determinados componentes “ricos en externalidades” de los programas nacionales en condiciones más favorables, en reconocimiento de sus beneficios secundarios, o para aumentar el carácter concesionario de esos programas en general. Este plan parece resultar especialmente ventajoso en el sector de la salud.

33. En tercer lugar, se han iniciado conversaciones con los suplentes de la AIF para estudiar una posible ampliación limitada de la capacidad de la AIF de conceder donaciones, entre otras cosas, para fines relacionados con los bienes públicos que produzcan un impacto especialmente fuerte en la reducción de la pobreza. Dentro del marco y la disciplina básicos de una relación de financiamiento, las deliberaciones sobre la decimotercera reposición de los recursos de la AIF podrían dar lugar a un acuerdo de mayor flexibilidad para tratar esas cuestiones.

34. En cuarto lugar, el Banco está avanzando hacia la reestructuración de su propia capacidad de otorgar donaciones para los bienes públicos mundiales. El Fondo de Donaciones para el Desarrollo pasará a ser una estructura de dos ventanillas, dividida entre los compromisos de recursos a más largo plazo y los candidatos más recientes a recibir apoyo a un plazo más corto. Al mismo tiempo, se está llevando a cabo en todo el Banco un examen cuidadoso de las asociaciones y las iniciativas, centrado especialmente en los programas mundiales, a fin de intensificar el enfoque en las prioridades de desarrollo.

35. En su conjunto, esos instrumentos proporcionan al Banco una base razonable para una participación financiera más amplia en el programa sobre los bienes públicos. A medida que se acumulan experiencias —y, lo que es fundamental, a medida que las necesidades especiales de financiamiento de los distintos bienes públicos mundiales descansan sobre una base más sólida tanto desde el punto de vista analítico como de una amplia división del trabajo— se debería reevaluar la necesidad de ampliar la variedad de instrumentos o la cantidad de financiamiento con cargo a los recursos administrados por el Banco.

Asociaciones

36. La formación de asociaciones estratégicas con los gobiernos nacionales, la sociedad civil, las organizaciones internacionales y el sector empresarial es fundamental para la participación del Banco en programas mundiales. Los bienes públicos mundiales escapan a la capacidad de una sola institución y exigen, por el contrario, la combinación de los mandatos y las capacidades de muchas organizaciones. A este respecto, los organismos de las Naciones Unidas ocupan un lugar central en muchas de las esferas en que el Banco desempeña actividades, y tienen un

mandato de alcance mundial respecto de varios bienes públicos mundiales esenciales, por ejemplo, la salud mundial, o la paz y la seguridad. La asociación con el FMI, reafirmada recientemente por los jefes de las dos instituciones, es fundamental para la función del Banco en materia de bienes públicos relacionados con la gestión económica mundial, el comercio y la estabilidad financiera. La tercera etapa de la asociación multilateral es la que se establece con los bancos regionales de desarrollo, con los que la colaboración ha ido en rápido aumento, y que son especialmente importantes dado el carácter fuertemente regional de muchos de los problemas de los bienes públicos y de sus soluciones. Sin embargo, para que esto resulte eficaz, no basta con establecer asociaciones institucionales de carácter general, sino que es preciso convenir en regímenes de asociación y programas de trabajo concretos, orientados a problemas o programas específicos, lograr la participación de otros asociados de importancia crítica —donantes bilaterales, fundaciones, organizaciones no gubernamentales (ONG) y el sector privado— y establecer funciones y divisiones del trabajo. Esto se está haciendo ya en algunas esferas de los bienes públicos, pero queda mucho por hacer.

37. Las vacunas son una esfera de acción relativa a los bienes públicos mundiales en la que las asociaciones internacionales han aumentado rápidamente en los últimos años. La Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI) es una coalición de organizaciones fundada en 1999 para ocuparse de la disparidad cada vez mayor entre los países en desarrollo y los países industrializados en materia de inmunizaciones que salvan vidas. El Banco fue miembro fundador de la GAVI, como lo fueron también el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la OMS, junto con instituciones bilaterales, fundaciones e instituciones de investigación.

38. En lo que respecta al comercio, el Banco está colaborando estrechamente con el FMI a fin de que las políticas macroeconómicas que afectan a los incentivos cambiarios y de precios se combinen en forma positiva con las políticas sectoriales y el desarrollo institucional para producir reformas comerciales que beneficien a los pobres. El Banco se ha asociado también con donantes bilaterales, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y bancos regionales de desarrollo para financiar estudios y proyectos sobre comercio, y colabora con instituciones como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en materia de asistencia y análisis técnicos. La asociación con la OMC es especialmente digna de mención. La OMC deja en manos del Banco la integración de la política comercial con los programas de desarrollo, uno de cuyos aspectos importantes es el fortalecimiento de las capacidades de los países en desarrollo dentro del marco de la OMC. En 1998, el Banco comenzó a trabajar en el programa de la OMC para el año 2000 en asociación con varios donantes bilaterales. El programa tiene dos componentes principales; uno de ellos se centra en la agricultura, en tanto que el otro abarca todas las demás cuestiones comerciales. El programa ha patrocinado seminarios sobre documentos pertinentes a la OMC encargados a expertos internacionales que trabajan en países en desarrollo. Uno de los resultados de esta asociación será un manual para negociadores comerciales, que quedará terminado en 2001. El manual incluirá instrumentos prácticos de computación que puedan utilizarse para evaluar las condiciones de acceso a los mercados y las opciones de negociación. Además, la asociación prestará asistencia a los países en desarrollo después de iniciadas las negociaciones, mediante la realización de nuevos estudios, seminarios de capacitación, y actividades de divulgación para la prensa, las cámaras de comercio y las ONG pertinentes.

39. Otra asociación relacionada con el comercio, el Marco Integrado (MI), demuestra de qué manera pueden evolucionar estas asociaciones en función de las nuevas circunstancias. El MI, establecido en 1996 por la OMC, el FMI, el Centro de Comercio Internacional, el PNUD, la UNCTAD y el Banco Mundial para aumentar la eficacia de la asistencia técnica sobre el comercio otorgada a los países menos adelantados, encontró problemas para movilizar el apoyo de los donantes. Un examen independiente del MI, realizado en junio de 2000, destacó las deficiencias del programa y estableció un comité directivo que debía reorientar el MI, lograr una mejor integración del comercio con las estrategias nacionales de desarrollo y establecer un fondo fiduciario para las actividades del MI, así como una secretaría más eficiente. A comienzos de 2001, se aprobó un programa piloto, y varios donantes bilaterales decidieron respaldar el programa aportando US\$4.500 millones al fondo fiduciario. Se decidió también llevar a cabo una serie de “estudios sobre la integración del comercio” para analizar los obstáculos al comercio y establecer prioridades entre las necesidades de asistencia técnica. Estos estudios podrían convertirse en elementos importantes para los gobiernos cuando traten de formular sus estrategias de reducción de la pobreza. El Banco aceptó tomar la iniciativa en este proceso, en estrecha colaboración con los otros organismos.

40. En la esfera de la arquitectura financiera internacional, el Banco participa activamente en el Foro sobre Estabilidad Financiera (FEF), convocado en abril de 1999, que promueve la estabilidad financiera mediante el intercambio de información y la cooperación internacional en la supervisión y vigilancia financiera. El FEF agrupa periódicamente a las autoridades responsables de la estabilidad financiera en importantes centros e instituciones financieras internacionales, agrupaciones internacionales sectoriales de reguladores y supervisores y comités de expertos de bancos centrales. El FEF trata de coordinar los esfuerzos de estos distintos organismos para promover la estabilidad financiera internacional, mejorar el funcionamiento de los mercados y reducir el riesgo sistémico. En su reunión de marzo de 2001, el FEF acogió con satisfacción la reciente labor del Banco y el FMI sobre la gestión de la deuda pública, y observó que esas actividades ayudarán a los países a resolver los problemas derivados de la inestabilidad de los flujos de capital. Los miembros del FEF se sentían alentados por la importante demanda del PESF como medio de evaluar las vulnerabilidades financieras.

41. Las metas futuras del programa conjunto sobre los ROSC y el PESF —incrementar el número de las evaluaciones y obtener apoyo concertado para la labor de fomento de las capacidades— asignan también gran importancia a la creación de asociaciones dinámicas, especialmente con los bancos regionales de desarrollo y el sector privado. El Banco y el Fondo ya han atraído, a través del PESF, a más de 60 órganos e instituciones nacionales de supervisión. En la esfera de la gestión empresarial, el Banco ha mantenido una asociación activa y de base amplia con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Para su colaboración en lo que respecta al Programa de evaluación del sector financiero y el programa de informes sobre la observancia de los códigos y normas, el Banco y el Fondo han adoptado un método según el cual cada institución es responsable de presentar informes sobre su evaluación de las normas en esferas que guardan relación con sus respectivos mandatos. Para el Banco, esta división del trabajo significa concentrarse en los regímenes de contabilidad, auditoría e insolvencia, y en la gestión empresarial, en tanto que la divulgación de datos y la transparencia fiscal son responsabilidad del Fondo. En el sector financiero, en el que hay un grado considerable de superposición y complementariedad entre los mandatos del Banco y el Fondo,

las dos instituciones se asocian para producir el Programa de evaluación del sector financiero. Aunque esas actividades se encuentran aún en sus primeras etapas, la reacción inicial de los sectores privado y oficial es alentadora.

42. Como lo indican los ejemplos anteriores, la creciente importancia de los bienes públicos mundiales ha dado lugar a la formación de un número considerable de asociaciones en sectores importantes del sistema internacional. Las virtudes de esta reacción consisten en que las nuevas alianzas o vinculaciones son cada vez más específicas y más focalizadas desde el punto de vista operacional; que están atrayendo más atención y apoyo políticos explícitos —y por lo tanto, legitimidad y cierto grado de disciplina— del entorno que les confiere autoridad, y que se están comenzando a movilizar cantidades sustanciales de recursos para financiar sus actividades.

43. Al mismo tiempo, es preciso reconocer ciertos riesgos y controlarlos. Pueden producirse confusiones y desperdiciarse esfuerzos si se forman demasiados instrumentos para fines especiales en respuesta a cada uno de los problemas sobre los bienes públicos mundiales, y la vinculación de cada problema con las realidades del desarrollo sobre el terreno puede volverse muy indirecta. Se producen además, evidentemente, costos de transacción y tensiones institucionales cuando hay que asignar funciones y convenir en ellas. También existe la posibilidad de que se destine una cantidad excesiva de los escasos recursos para fines de desarrollo, si se pretende dotar a cada iniciativa en potencia sobre bienes públicos, por así decirlo, de una estructura institucional y una reserva de fondos específica. Para lograr el equilibrio adecuado, tanto en el concepto general de las asociaciones institucionales como en las actuaciones concretas, se necesitará la supervisión constante de los accionistas y los miembros de las instituciones internacionales, y la participación dinámica de sus cuadros directivos, sobre la base de un concepto realista de los conocimientos especializados, el financiamiento y la capacidad operacional que se necesitan para una acción eficaz en cada área. La presencia del Banco, cuidadosamente administrada, en algunos sectores de interés para el suministro de bienes públicos mundiales y la flexibilidad de sus instrumentos de financiamiento a través del BIRF, la AIF y el Fondo de Donaciones para el Desarrollo pueden ser de gran ayuda para conseguir ese equilibrio.

Conclusión

44. Como lo indica este informe de situación, el Banco está aplicando sistemáticamente las directrices impartidas por los ministros en la reunión del Comité para el Desarrollo celebrada en septiembre de 2000. Es cada vez más importante que el Banco participe activamente en el suministro de bienes públicos mundiales vitales para los intereses de los países en desarrollo. Pero también es importante que el Banco sea minuciosamente selectivo con respecto a sus criterios y prioridades, que aborde los problemas de los bienes públicos con espíritu de colaboración, y que sea prudente al desplegar recursos para esos fines. Ello no es tarea fácil. Sin embargo, el método pragmático descrito aquí, que incorpora la acción innovadora sobre los bienes públicos en las actividades básicas del Banco y en su labor en los países, proporciona una base sólida para avanzar con los principales asociados, y lograr los beneficios concretos en materia de desarrollo que constituyen la finalidad de la participación del Banco.