



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)



16 de abril de 2004  
**DC2004-0006**

**INFORME SOBRE SEGUIMIENTO MUNDIAL 2004**

**POLÍTICAS Y MEDIDAS NECESARIAS PARA  
ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO  
Y OTROS RESULTADOS CONEXOS**

Se adjunta, para la reunión del Comité para el Desarrollo del 25 de abril de 2004, un informe titulado “Informe sobre seguimiento mundial 2004 – Políticas y medidas necesarias para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio y otros resultados conexos”, preparado por el personal del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Este tema será examinado en relación con el punto I del Temario provisional.

\* \* \*

**INFORME SOBRE SEGUIMIENTO MUNDIAL 2004**

**POLÍTICAS Y MEDIDAS NECESARIAS PARA ALCANZAR  
LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y  
OTROS RESULTADOS CONEXOS**

COMITÉ PARA EL DESARROLLO

25 de abril de 2004

## INFORME SOBRE SEGUIMIENTO MUNDIAL 2004

### POLÍTICAS Y MEDIDAS NECESARIAS PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y OTROS RESULTADOS CONEXOS

#### ÍNDICE

Resumen y temas para debate.....	i
I. Introducción.....	1
II. Perspectivas de los ODM: Motivos de optimismo, graves inquietudes.....	2
III. Multiplicación de esfuerzos sobre la base del consenso de Monterrey.....	3
IV. Medidas prioritarias: Países en desarrollo.....	5
V. Medidas prioritarias: Países desarrollados.....	11
VI. Medidas prioritarias: Instituciones financieras internacionales.....	19
VII. Prioridades para fortalecer el proceso de seguimiento.....	20

#### SIGLAS

---

ADPIC	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
AIF	Asociación Internacional de Fomento
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
BMD	Banco multilateral de desarrollo
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CE	Comisión Europea
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
IFI	Institución financiera internacional
MCA	Millenium Challenge Account
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivo de desarrollo del milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
PPME	País pobre muy endeudado

---

## RESUMEN Y TEMAS PARA DEBATE

### Perspectivas de los ODM: Necesidad de multiplicar y agilizar las iniciativas

i. De mantenerse la tendencia actual, la mayoría de los países no logrará alcanzar los objetivos de desarrollo de milenio (ODM). Es probable que la meta sobre la pobreza de ingresos se logre a nivel mundial, pero África se quedará muy atrás. En cuanto a los objetivos sobre desarrollo humano, el riesgo de que no se alcancen es mucho más general en todas las regiones. Las probabilidades de no cumplimiento son especialmente grandes con respecto a los objetivos sobre salud y otros objetivos ambientales conexos, tales como la mortalidad materna y en la niñez, el acceso al agua potable y el saneamiento básico. Pocas regiones, en el mejor de los casos, alcanzarán los objetivos sobre mortalidad.

ii. De lo anterior se desprende claramente que para alcanzar los ODM es preciso revertir las tendencias actuales y acelerar en gran medida el progreso hacia las metas. Existe una necesidad urgente de que todas las partes intensifiquen su acción. El plan consta de tres elementos esenciales:

- Acelerar las reformas para lograr un crecimiento económico más vigoroso: África deberá duplicar su tasa de crecimiento.
- Potenciar a los pobres e invertir en ellos ampliando y mejorando la prestación de servicios de desarrollo humano y los servicios conexos indispensables.
- Acelerar la implementación del consenso de Monterrey, haciendo coincidir la aplicación más decidida de las medidas de reforma por parte de los países en desarrollo con un apoyo más decidido de los países desarrollados y los organismos internacionales.

### Prioridades de los países en desarrollo

iii. Las políticas de los países en desarrollo han mejorado, lo que ha incrementado su capacidad de utilizar con eficacia los recursos para el desarrollo, tanto internos como externos. Sin embargo, el desempeño varía enormemente, y es necesario acelerar y profundizar la reforma en muchos países, sobre todo los de África al sur del Sahara. El análisis indica que se debe prestar especial atención a los cuatro aspectos siguientes:

- **Crear un clima aún más propicio para la actividad privada** mediante la consolidación de los progresos hacia la estabilidad macroeconómica, la reducción ulterior de los obstáculos al comercio, y la atribución de menos importancia a la reglamentación de las operaciones comerciales para concentrarse en el fortalecimiento de las instituciones de mercado. En lo que concierne a la política macroeconómica, el aspecto principal que debería mejorarse es la gestión fiscal. El fortalecimiento de los derechos de propiedad y el imperio de la ley son los principales aspectos del entorno institucional que necesitan atención. El establecimiento de condiciones económicas más propicias es esencial tanto para movilizar la inversión interna como para atraer más inversión extranjera.
- **Fortalecer la capacidad del sector público y mejorar la calidad de la gestión de gobierno:** Se trata de la empresa más acuciante para muchos países. Los aspectos de transparencia, rendición de cuentas y control de la corrupción acusan las deficiencias más graves. En general, el desempeño es mejor en lo que atañe a la gestión de las finanzas públicas —gestión de los gastos e ingresos—, pero necesita mejorar todavía más. En

promedio, los países de ingreso bajo pueden aumentar los ingresos tributarios entre un 1% y un 2% del PIB como mínimo si eliminan las exenciones tributarias y mejoran la administración tributaria. No obstante, el grueso del financiamiento necesario para alcanzar los ODM deberá provenir de una mayor eficiencia en el gasto de los recursos, del crecimiento económico y de los recursos externos. En África, cuyos indicadores de la gestión de gobierno son los más débiles, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) es un punto de partida muy auspicioso sobre el cual basar la reforma.

- ***Ampliar las inversiones en infraestructura y asegurar su eficacia***, asignando prioridad a los servicios de infraestructura estrechamente vinculados a los objetivos de desarrollo humano: agua y saneamiento, transporte. En comparación con los niveles del decenio de 1990, los gastos de infraestructura (inversiones más explotación y mantenimiento) deberán aumentar entre un 3,5% y un 5% del PIB en los países de ingreso bajo y entre un 2,5% y un 4% del PIB en los países de ingreso mediano bajo; el ritmo de aumento dependerá de la capacidad institucional y las condiciones macroeconómicas del país de que se trate.
- ***Acrecentar la eficacia de la prestación de servicios de desarrollo humano***, orientando los servicios de educación, salud y asistencia social en forma más selectiva hacia los pobres, ocupándose de los factores vinculados a la gestión de gobierno que obstaculizan la calidad y eficacia de los servicios, aumentando la participación de la comunidad, y ampliando los servicios sobre la base de programas satisfactorios: por ejemplo, el Programa de asistencia de las niñas a la escuela secundaria, de Bangladesh; el Programa de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) de El Salvador, y el Programa de Educación, Salud y Nutrición (Progresá), de México. Es preciso acelerar la implementación de dos programas fundamentales financiados por donantes: la iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos y el Fondo Mundial para el VIH/SIDA, la tuberculosis y el paludismo. Hasta enero de 2004, sólo se habían desembolsado US\$6 millones con cargo al primero de esos programas, de los US\$170 millones comprometidos inicialmente (se calcula que el total de las necesidades de financiamiento externo para la educación primaria en los países de ingreso bajo aumentará por lo menos a US\$3.700 millones para 2005-06 en comparación con una asistencia efectiva aproximada de US\$1.000 millones en 2002) y US\$230 millones con cargo al segundo, de los US\$3.400 millones en promesas y US\$1.500 en compromisos. Es preciso que tanto los donantes al suministrar fondos como los beneficiarios al eliminar los obstáculos a la aplicación actúen con más rapidez.

iv. Dos temas que trascienden el programa de políticas son la potenciación de la mujer, mediante la eliminación de los obstáculos que le impiden una participación más plena en el proceso de desarrollo, y la necesidad de velar por la sostenibilidad del medio ambiente. Estas cuestiones de alcance intersectorial se deberían integrar plenamente en el proceso de formulación de políticas.

v. Dentro del programa que antecede, las prioridades específicas y la secuencia en que se aplican las medidas varían, por cierto, entre los distintos países, y es preciso determinarlas en cada caso en el contexto de estrategias de desarrollo coherentes formuladas por los propios países, recogidas en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) en el caso de países de ingreso bajo y en los respectivos marcos estratégicos nacionales en el caso de países de ingreso mediano.

## **Prioridades de los países desarrollados**

vi. En general, las medidas aplicadas hasta la fecha por los países desarrollados están muy lejos de convertir en realidad la visión de Monterrey. Los avances van muy a la zaga de los compromisos en la mayoría de las áreas. Es preciso que esa situación cambie, y rápido, para contribuir a acelerar el progreso hacia la consecución de los objetivos de desarrollo. La visión de Monterrey se debe traducir rápidamente en medidas concretas. Para los países desarrollados, las prioridades están relacionadas con las políticas comerciales y de asistencia. Sin embargo, también tienen importancia la aplicación general de políticas macroeconómicas y financieras propicias para un crecimiento vigoroso de la economía mundial, y una mayor atención a los bienes públicos mundiales de importancia fundamental, entre ellos la sostenibilidad ambiental.

- ***Mantener un crecimiento estable y vigoroso de la economía mundial.*** Una cuestión de suma importancia es la solución ordenada de los desequilibrios fiscales y externos, especialmente el abultado déficit de la balanza en cuenta corriente de los Estados Unidos. Un ajuste brusco de las grandes economías podría retardar el crecimiento y dejar a las condiciones económicas mundiales expuestas a crisis. Es necesario que los países desarrollados redoblen sus esfuerzos —en colaboración con los países con economías de mercado incipientes y con las instituciones financieras internacionales— por mejorar la arquitectura financiera internacional, con el objeto de aumentar las perspectivas de que se produzcan flujos de capital más vigorosos y estables hacia los países en desarrollo y reducir las probabilidades de crisis financieras y la gravedad de éstas. Se está avanzando con rapidez en el uso de cláusulas de acción colectiva, pero queda aún mucho por hacer para mejorar las prácticas de reestructuración de la deuda soberana.
- ***Asegurar un resultado satisfactorio, favorable al desarrollo y dentro de los plazos previstos de la Ronda de Doha.*** Los países de ingreso alto, habida cuenta de su influencia dentro del sistema, deben dar el ejemplo. Deberían fijarse metas de reforma suficientemente ambiciosas, las que podrían consistir en: la eliminación total de los aranceles para los productos manufacturados; la eliminación total de las subvenciones a las exportaciones agrícolas y la desconexión total de las subvenciones agrícolas internas con respeto a la producción, y la reducción de los aranceles aduaneros a no más del 10%, por ejemplo, y el compromiso de garantizar el libre comercio transfronterizo de servicios prestados mediante enlaces de telecomunicaciones, complementado con medidas para liberalizar el desplazamiento temporal de los trabajadores. Los países en desarrollo deben aprovechar también la oportunidad que brinda la Ronda para conseguir una mayor liberalización de su propio comercio. Para que puedan aprovechar plenamente el mayor acceso al mercado, necesitarán apoyo (especialmente los de ingreso bajo) para la aplicación de las medidas “fronteras adentro”. Algunos países necesitarán ayuda además para hacer frente a los costos de ajuste relacionados con la liberalización del comercio.
- ***Prestar más y mejor ayuda.*** Es necesario que las corrientes de ayuda sean muy superiores a los niveles actuales. Si bien los donantes, con posterioridad al Consenso de Monterrey, se han comprometido a aportar aproximadamente US\$18.500 millones anuales adicionales para 2006, se calcula que los países en desarrollo podrían utilizar con eficacia un incremento inicial de US\$30.000 millones anuales a lo menos. A medida que los países mejoran sus políticas y su gestión de gobierno, la cantidad de ayuda adicional que puede ser utilizada efectivamente aumentará hasta alcanzar cifras superiores a US\$50.000 millones anuales, que según los cálculos se necesitarán para financiar un avance suficiente hacia el logro de los ODM. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) aumentó en US\$6.000 millones en cifras nominales (US\$4.000 millones en cifras

reales) en 2002, pero el aumento se debió casi en su totalidad a las asignaciones para fines especiales: asistencia técnica, alivio de la deuda, y socorro de emergencia y para casos de desastre. Será preciso suministrar más ayuda en formas que permitan satisfacer con flexibilidad los costos incrementales de la consecución de los ODM, lo que incluye suministrar una proporción más elevada de la ayuda directamente a los países en efectivo, respaldar la aplicación de políticas acertadas mediante compromisos de ayuda previsible y a más largo plazo, y prever la posibilidad de financiar los gastos ordinarios si las circunstancias del país lo justifican. Además, hay grandes posibilidades de aumentar la eficacia de la ayuda si ésta se distribuye mejor entre los países, si se la adapta a las estrategias y prioridades de desarrollo nacionales (expresadas en los DELP en el caso de los países de ingreso bajo), y si se armonizan las políticas y prácticas de los donantes en torno a los sistemas propios del país receptor. Para asegurar la sostenibilidad de la deuda en los países pobres fuertemente endeudados que aplican políticas satisfactorias, se debería suministrar una proporción mayor de la ayuda en forma de donaciones. La prestación de asistencia oportuna y suficiente en caso de crisis exógenas adversas es especialmente importante para esos países.

- ***Aumentar la coherencia de las políticas para el desarrollo.*** El aumento de la ayuda y otras medidas deben formar parte de un plan global coherente de apoyo al desarrollo. En muchos casos, las políticas se contradicen, pues el apoyo que se presta a un sector resulta debilitado por las medidas aplicadas en otro. El establecimiento de procesos que permitan realizar una evaluación integrada de la coherencia de las políticas que afectan al desarrollo —comercio, ayuda, inversión extranjera y otros flujos de capital, migración, transferencia de conocimientos y tecnología, medio ambiente— ayudaría a evitar esos resultados. Las recientes medidas adoptadas por Suecia para instituir una “política integrada de desarrollo mundial”, y las adoptadas por Dinamarca y otros países para preparar evaluaciones periódicas de su contribución al objetivo de establecer una asociación mundial para el desarrollo, van por buen camino.

### **Prioridades de las instituciones financieras internacionales**

vii. Del examen de la forma en que las instituciones financieras internacionales cumplen la función que les corresponde para contribuir al logro de los ODM y de otros resultados conexos se desprende que han logrado aumentar su eficacia en términos de desarrollo. Ello se pone de manifiesto en la mayor importancia otorgada a la perspectiva de los propios países y a la identificación de éstos con los proyectos, a la transparencia y rendición de cuentas, y al establecimiento de relaciones de colaboración. Pero queda mucho más por hacer. Hay tres aspectos fundamentales que requieren la adopción de medidas para intensificar y consolidar los progresos alcanzados:

- ***Perfeccionamiento y fortalecimiento de la función de las instituciones en los países de ingreso bajo,*** en particular mediante el mejoramiento del proceso de los DELP y la armonización de los programas y prácticas operacionales en relación con las estrategias y sistemas nacionales, al mismo tiempo que se siguen adaptando los métodos y los instrumentos a las necesidades en evolución de los países de ingreso mediano.
- ***Fomento del progreso en el programa orientado a los resultados,*** en particular la aplicación del plan de acción aprobado por los organismos patrocinadores en la Mesa

Redonda sobre gestión con vistas a los resultados en términos de desarrollo, celebrada en Marrakech en febrero de 2004.

- ***Mejoramiento de la selectividad y la coordinación*** de los programas de los organismos, de conformidad con las ventajas comparativas y los mandatos respectivos, con el objeto de lograr una mayor coherencia y eficacia a nivel del sistema.

### **Prioridades para fortalecer el proceso de seguimiento**

viii. Para llevar adelante este programa, el Banco y el Fondo se proponen enfocar los futuros informes sobre seguimiento mundial en los problemas específicos que plantea el cumplimiento de esas prioridades en los planos nacional, institucional y mundial. Para ello será necesario proseguir la labor, especialmente en las áreas siguientes:

- Fortalecimiento de las estadísticas sobre desarrollo que le sirven de base, mediante, entre otras cosas, la implementación, dentro de los plazos previstos, del plan de acción convenido entre los organismos internacionales de estadística en la Mesa Redonda de Marrakech.
- Realización de investigaciones sobre los factores determinantes de los ODM, sobre cuestiones de suma importancia como la eficacia de la ayuda, y sobre la elaboración de sistemas más sólidos de medición para esferas normativas esenciales como la gestión de los asuntos públicos, y para los efectos en los países en desarrollo de las políticas de los países ricos.
- Intensificación de la colaboración con los organismos asociados en esta labor, aprovechando las ventajas comparativas respectivas y asegurándose de que el sistema de seguimiento y evaluación sea coherente en todos los organismos.

### **Temas para debate**

ix. Se someten a la consideración de los Ministros en la reunión del Comité para el Desarrollo que se celebrará el 25 de abril de 2004 las siguientes interrogantes:

- ¿Están de acuerdo los Ministros con las medidas prioritarias y las responsabilidades conexas de los países en desarrollo, los países desarrollados y las instituciones financieras internacionales resumidas anteriormente? ¿Qué medidas concretas propondrían como medio de mejorar y acelerar el proceso?
- ¿Qué orientación ofrecerían los Ministros sobre la forma en que debería evolucionar el proceso de seguimiento para apoyar con el máximo de eficacia la supervisión estratégica del programa normativo llevada a cabo por el Comité para el Desarrollo?



## I. INTRODUCCIÓN

1. **De la visión a la acción.** El principio del siglo se caracterizó por algunos acontecimientos importantes y prometedores para el desarrollo mundial. La Declaración del Milenio —firmada por 189 países en septiembre de 2000— culminó en la aprobación de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), que fijaban metas claras para la erradicación de la pobreza y otras fuentes de privaciones humanas y para la promoción del desarrollo sostenible. Las importantes reuniones internacionales celebradas en Doha, Monterrey y Johannesburgo en 2001 y 2002 contribuyeron a que surgiera un entendimiento común acerca de la estrategia general de desarrollo y las políticas necesarias para alcanzar los ODM. La reunión de Monterrey (marzo de 2002) marcó el comienzo de un nuevo pacto entre los países en desarrollo y los países desarrollados en el que se hacía hincapié en las responsabilidades mutuas en la consecución de dichos objetivos. En el Consenso de Monterrey se pedía a los países en desarrollo que mejoraran sus políticas y su gestión de gobierno y a los países desarrollados que redoblaran su apoyo, especialmente mediante el suministro de más y mejor ayuda y el acceso más libre a sus mercados.

2. Ahora que hay acuerdo general sobre los objetivos y sobre las estrategias para lograrlos, la tarea que queda por delante es ponerlas en práctica: traducir la visión en acción. Es preciso que ello ocurra dentro de los países y a nivel mundial. Todas las partes deberán cumplir su parte en el pacto. Ese fue también el mensaje de fondo de las Reuniones Anuales del FMI y el Banco Mundial celebradas en 2003 en Dubai; ha llegado el momento de entrar en acción y de tratar de lograr más equilibrio en la labor de desarrollo a fin de que todas las partes cumplan su cometido. ¿Está sucediendo eso en realidad? ¿Qué progresos se han hecho? ¿Cuáles son las limitaciones que obstaculizan la implementación? ¿Hasta qué punto están cumpliendo todas las partes sus compromisos?

3. **Seguimiento mundial.** El Informe sobre Seguimiento Mundial intenta dar respuesta a esas preguntas. Los temas de la *aplicación* y la *rendición de cuentas* constituyen la motivación fundamental en que se basa la iniciativa sobre seguimiento mundial, puesta en marcha a petición del Comité para el Desarrollo. Los informes anuales sobre seguimiento mundial, el primero de los cuales es el presente informe, ofrecerán una evaluación de los avances realizados en la aplicación de las políticas y medidas necesarias para alcanzar los ODM y los resultados conexos en términos de desarrollo. Los informes servirán de base al seguimiento periódico que realiza el Comité para el Desarrollo de los progresos alcanzados con respecto al programa normativo y como refuerzo de las medidas prioritarias y las responsabilidades de los principales protagonistas, es decir, los países en desarrollo y desarrollados, así como las instituciones financieras internacionales.

4. El primer Informe sobre Seguimiento Mundial ha sido preparado conjuntamente por el personal del Banco y del Fondo, en colaboración con los organismos asociados: otros bancos multilaterales de desarrollo (BMD), las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la Comisión Europea (CE). El informe completo será publicado como documento de antecedentes para los debates del Comité para el Desarrollo, y será publicado con posterioridad a la reunión del Comité con objeto de dar una difusión más amplia a sus conclusiones y mensajes. En el presente documento se enuncian las principales conclusiones del informe acerca de las medidas prioritarias y las responsabilidades conexas y se proponen temas para su debate por los Ministros.

## II. PERSPECTIVAS DE LOS ODM: MOTIVOS DE OPTIMISMO, GRAVES INQUIETUDES

5. *El objetivo relativo a la pobreza de ingresos: perspectivas desiguales.* Un análisis de las perspectivas de alcanzar los ODM es motivo de optimismo y, a la vez, de gran preocupación. A nivel mundial, es probable que el primer objetivo de reducir la pobreza de ingresos a la mitad entre 1990 y 2015 se cumpla, gracias al crecimiento económico más vigoroso estimulado por las mejoras en las políticas. Si las tendencias actuales se mantienen, la mayoría de las regiones logrará el objetivo o estará próxima a lograrlo. La región de Asia oriental ya lo ha hecho. Sin embargo, la región de África al sur del Sahara está seriamente atrasada, pues sólo ocho países, que representan alrededor del 15% de la población regional, tienen probabilidades de alcanzar el objetivo. Dentro de otras regiones que probablemente logren el objetivo a nivel global, varios países no lo harán. Los países de ingreso bajo en dificultades, alrededor de la mitad de los cuales se encuentra en África, corren especial peligro de quedarse muy atrás. En general, las tendencias son las mismas con respecto a la meta de reducir a la mitad el número de personas que padece hambre, que también forma parte del primer objetivo. Es probable que la meta se cumpla a nivel mundial, pero en los países de África al sur del Sahara y varios países de otras regiones ello no ocurrirá.

6. *Los objetivos sobre el desarrollo humano y el medio ambiente: inquietudes más graves.* Los riesgos de no cumplimiento están más generalizados en todas las regiones con respecto a los objetivos sobre desarrollo humano. Aunque el crecimiento económico produce un efecto apreciable en los resultados de los sectores de educación y salud, así como también en la pobreza de ingresos, la magnitud del efecto es normalmente menor. Además, las perspectivas de avanzar en el cumplimiento de los objetivos sobre desarrollo humano dependen en buena medida de la escala y eficacia de las intervenciones de desarrollo dirigidas específicamente a lograrlos. Los factores determinantes de esos objetivos son múltiples y se aplican a todos los sectores. Las perspectivas son mejores en el sector de educación que en el sector de salud. Si se mantienen las tendencias actuales, varias regiones lograrán o se aproximarán al objetivo de lograr la enseñanza primaria universal, pero también en este caso es probable que ese objetivo no se cumpla en África al sur del Sahara, y posiblemente tampoco en la región de Asia meridional ni en la región de Oriente Medio y Norte de África. Las mayores diferencias de educación por motivos de género se encuentran también en esas mismas tres regiones. Aunque la meta de lograr igualdad entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria deberá alcanzarse preferentemente antes de 2005, en alrededor de la tercera parte de los países en desarrollo no parece probable que se alcance ni siquiera para 2015. Las perspectivas de lograr paridad entre los géneros en todos los niveles de enseñanza, incluso la enseñanza superior, son aun menos alentadoras.

7. Las perspectivas peores, sin embargo, son las del sector de salud. Si se mantienen las tendencias actuales, los objetivos de reducir la mortalidad materna y la mortalidad en la niñez no se lograrán en la mayoría de las regiones, y sólo una pequeña proporción de países (15% a 20%) parece ir por buen camino actualmente. El objetivo de detener y hacer retroceder la propagación del VIH/SIDA y otras enfermedades importantes (paludismo, tuberculosis) parece desalentador, pues su incidencia sigue aumentando, lo que agrava aún más las condiciones que afectan la mortalidad infantil y materna y produce amplias y graves consecuencias económicas y sociales. El riesgo de que no se logre detener la propagación del VIH/SIDA es especialmente alto en África al sur del Sahara, pero es sustancial también en muchos países de otras regiones.

8. El logro de los objetivos relativos a la salud se hace más difícil debido a las grandes deficiencias del acceso al agua potable y al saneamiento básico. Las deficiencias son más graves en África al sur del Sahara con respecto al agua y en Asia meridional con respecto al saneamiento. El objetivo de reducir a la mitad, para 2015, la proporción de la población que

carece de acceso al agua apta para el consumo y al saneamiento, significa proveer de acceso al agua a 1.500 millones adicionales de personas y de acceso al saneamiento a 2.000 millones. Como en la actualidad se avanza a un ritmo que es alrededor de la mitad del necesario para lograr ese objetivo, la mayoría de las regiones estará muy lejos de lograrlo. A ese ritmo, sólo la quinta parte aproximadamente de los países logrará el aumento del acceso fijado como meta. Entre los países de ingreso bajo, sólo la mitad de esa cifra lo logrará.

9. ***Las tendencias mundiales y regionales ocultan las considerables variaciones que existen entre los países.*** Asia meridional, con su gran diversidad, es un buen ejemplo. En un extremo, la región tiene países de ingreso mediano, como China y Tailandia, que ya han logrado o pronto lograrán varios de los ODM. Algunos de esos países están elaborando programas que van más allá de los ODM. En el otro extremo, hay países de ingreso bajo, como Camboya y Papua Nueva Guinea, que están muy atrasados en el logro de los objetivos. También hay diferencias dentro de los países, especialmente los grandes. Si bien China ha alcanzado el objetivo relativo a la pobreza de ingresos a nivel nacional, el proceso ha sido mucho más lento en algunas provincias del interior en las que sigue habiendo grandes concentraciones de pobreza.

10. Los países de ingreso mediano están en general en mucho mejores condiciones que los países de ingreso bajo para lograr los ODM, y muchos de ellos los han logrado ya o están próximos a hacerlo. Sin embargo, pese a sus avances con respecto a la pobreza de ingresos, esos países aún albergan a 280 millones de personas que subsisten con menos de US\$1 al día y a 870 millones de personas que subsisten con menos de US\$2 al día. Varios de ellos están atrasados en el logro de algunos de los ODM no relacionados con los ingresos. Por ejemplo, de mantenerse la tendencia actual, China, pese a los espectaculares resultados obtenidos en la reducción de la pobreza de ingresos, no logrará el objetivo sobre la mortalidad en la niñez en los plazos previstos.

11. ***Los ODM constituyen un reto de enormes proporciones, pero los éxitos del pasado en el ámbito del desarrollo son motivo de esperanza.*** En todo el mundo, el analfabetismo de los adultos se redujo a la mitad en los últimos 30 años, en tanto que la esperanza de vida al nacer aumentó en 20 años en los últimos 40 años. Algunos países han hecho progresos especialmente grandes, con especial rapidez. Viet Nam, por ejemplo, un país de ingreso bajo, redujo la pobreza del 51% al 14% entre 1990 y 2002. Incluso en África al sur del Sahara se han obtenido éxitos alentadores. En Botswana, la proporción de niños que asiste a la escuela primaria se duplicó en 15 años, con lo que casi se logró la enseñanza primaria universal. Benin aumentó la tasa de matrícula en la enseñanza primaria y Malí la tasa de terminación de la enseñanza primaria en más de 20 puntos porcentuales en el decenio de 1990. Mauritania aumentó de 67% a 93% la relación entre niñas y niños que asisten a la escuela entre 1990 y 1996. Uganda redujo las tasas de infección con el VIH/SIDA durante ocho años consecutivos en el decenio de 1990. Por su parte, Zambia tal vez pronto pase a ser el segundo país africano en aminorar el ritmo de propagación de este flagelo. Esos logros demuestran que es posible avanzar con rapidez, si se cuenta con políticas acertadas y con el apoyo de los asociados.

### III. MULTIPLICACIÓN DE ESFUERZOS SOBRE LA BASE DEL CONSENSO DE MONTERREY

12. El significado de la evaluación que antecede es claro. Para lograr los objetivos de desarrollo será necesario superar las tendencias actuales y acelerar el ritmo de desarrollo, y hacerlo con rapidez. De conformidad con los principios y el consenso establecidos en Monterrey, todas las partes deben multiplicar sus esfuerzos. El programa consta de tres elementos esenciales:

- Acelerar las reformas para lograr un crecimiento económico más vigoroso.
- Potenciar a los pobres e invertir en ellos intensificando las medidas para mejorar la prestación de los servicios que afectan el desarrollo humano.
- Acelerar la implementación del consenso de Monterrey, haciendo coincidir la aplicación más decidida de las medidas de reforma por parte de los países en desarrollo con un apoyo más decidido de los países desarrollados y los organismos internacionales.

13. ***Una acción en varios frentes.*** Las múltiples dimensiones de los ODM, los vínculos que existen entre ellos y los factores multisectoriales que los determinan significan que el programa normativo para alcanzar los objetivos es igualmente amplio. En efecto, el programa cubre todo el espectro del desarrollo. No hay una correlación exacta entre el objetivo relativo a un sector y las políticas relativas exclusivamente a ese sector: el resultado en un sector determinado depende en buena medida de factores ajenos a éste. Para la supervivencia del niño, por ejemplo, la educación de la madre y su acceso al agua potable y el saneamiento pueden ser más importantes que el acceso a los establecimientos de salud. Del mismo modo, tal vez existan escuelas y establecimientos de salud, pero las niñas pueden verse impedidas de asistir a ellos si dedican gran parte de su tiempo a ir a buscar agua a fuentes distantes o si no hay medios de transporte suficientes y seguros. El programa abarca distintos sectores, así como distintas políticas, inversiones e instituciones. Por consiguiente, para intensificar el proceso se necesitará una acción concertada en varios frentes.

14. ***Promoción de un crecimiento más vigoroso.*** La promoción de un crecimiento económico más vigoroso debe ser un elemento fundamental de la estrategia para el cumplimiento de los ODM y los demás resultados conexos. El crecimiento reduce directamente la pobreza de ingresos y amplía los recursos que se pueden utilizar para alcanzar los objetivos no relacionados con los ingresos. Por ello, antes que nada es necesario que el crecimiento económico de los países en desarrollo sea más vigoroso que el logrado recientemente o el proyectado en la actualidad. La región de África al sur del Sahara deberá duplicar su tasa media de crecimiento del PIB, hasta llegar a alrededor del 6%. Esta es una meta ambiciosa, por cierto, pero algunos países de la región la alcanzaron en el decenio de 1990: Cabo Verde, Mauricio, Mozambique, Uganda. Lo que se necesita es una reforma acelerada de las políticas y de la gestión de los asuntos públicos para mejorar las condiciones propicias para el crecimiento: la estabilidad y la apertura en el plano macroeconómico, el entorno regulador e institucional para la actividad del sector privado, la infraestructura física y financiera, la gestión del sector público.

15. ***Mayor prestación de servicios.*** Para lograr los objetivos se requieren además políticas y medidas que aumenten la capacidad de los pobres —hombres y mujeres— para participar en el crecimiento y beneficiarse de él. Para que la participación de los pobres sea eficaz, es preciso potenciarlos mediante una mejor prestación de servicios de educación y salud, así como de los servicios de infraestructura conexos, como abastecimiento de agua, saneamiento y caminos rurales. El aumento de las inversiones en esos servicios debe ir acompañado de reformas de los marcos normativos e institucionales sectoriales para aumentar la eficacia de su prestación, en particular una mayor participación de las comunidades, especialmente los pobres, en la adopción de decisiones.

16. ***Promoción de la asociación mundial para el desarrollo.*** Los países en desarrollo son los que llevan la voz cantante en lo que respecta a determinar qué medidas se requieren para lograr los objetivos de desarrollo, pero necesitan ayuda de los asociados en el desarrollo. Su puesta en

práctica requiere una mayor cooperación a nivel mundial. Los países en desarrollo necesitan mayor acceso a los mercados de los países desarrollados para aumentar las exportaciones y estimular el crecimiento, y necesitan más ayuda para financiar programas de desarrollo que mejoren la prestación de servicios de desarrollo humano y de infraestructura. Esa reciprocidad fue reconocida claramente y reafirmada en Monterrey, pero hasta la fecha los progresos han sido lentos. Es preciso que el espíritu que animó el Consenso de Monterrey se traduzca rápidamente en acción.

#### IV. MEDIDAS PRIORITARIAS: PAÍSES EN DESARROLLO

17. *Las políticas mejoran pero aún queda mucho camino por recorrer.* Los indicadores de los últimos cinco años demuestran que las políticas han mejorado en todas las regiones, pero en distinto grado. En promedio, los indicadores de políticas más bajos siguen siendo los de África al sur del Sahara, pero incluso en esa región denotan una mejora alentadora en la mayoría de los aspectos, lo que indica que las reformas recientes están comenzando a afianzarse. El mejoramiento de las políticas está creando condiciones que refuerzan la capacidad de los países de hacer uso eficaz de los recursos para el desarrollo, internos y externos. Aunque se han producido ciertas mejoras en todas las esferas normativas, los avances son especialmente notables en la gestión macroeconómica y la política comercial: las tasas medias de inflación y arancelarias se han reducido a la mitad en el último decenio. El entorno normativo más favorable ha contribuido a un repunte del crecimiento económico. En efecto, en los últimos cinco años el crecimiento medio del PIB per cápita en los países en desarrollo de ingreso bajo fue más alto que en ningún otro período de cinco años de los últimos dos decenios. Las políticas acertadas tienen su compensación.

18. No obstante, a pesar de esas mejoras, en muchos países —en su mayoría de África al sur del Sahara— el nivel de crecimiento sigue siendo inferior al necesario para alcanzar los ODM. En el período 1998-2002, en casi el 60% de los países de ingreso bajo (cuya población total suma 950 millones de personas), el crecimiento per cápita fue inferior al 2%, mientras que en el 32% (con una población conjunta de 555 millones de habitantes) el crecimiento per cápita fue negativo. Si bien factores como las circunstancias políticas y externas adversas —entre ellas, la limitada disponibilidad de recursos de asistencia y los impedimentos del acceso a los mercados de exportación de los países desarrollados— han contribuido a esa situación, las mejoras del entorno macroeconómico y de la política comercial no han logrado estimular suficientemente el crecimiento debido a la lentitud con que avanzan las reformas estructurales e institucionales que son esenciales para crear condiciones más favorables para la actividad privada. Para obtener un crecimiento más rápido en el futuro, es de vital importancia que se hagan esfuerzos más vigorosos y sistemáticos por acelerar las reformas en esas esferas.

19. En lo que atañe a la prestación de servicios —de desarrollo humano, de infraestructura— el panorama es en líneas generales similar, pues en algunos ámbitos se han logrado progresos alentadores mientras que en otros se necesitan medidas más enérgicas. La asignación de recursos ha mejorado en cierta medida, como lo demuestra el aumento de las inversiones en capital humano. En el decenio de 1990, los gastos de educación y salud aumentaron del 6,9% al 7,4% del PIB en los países de ingreso bajo respecto de los cuales se dispone de datos. En algunos países hay ejemplos alentadores de innovaciones introducidas con buen resultado en la prestación de servicios a los pobres. Entre ellas se encuentran: el Programa de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) de El Salvador; el programa Progreso de México, que realiza transferencias de efectivo a los pobres condicionadas a la asistencia de los niños a la escuela y de

las madres a los centros de salud, y el Programa de asistencia de las niñas a la escuela secundaria, de Bangladesh, que se vale de incentivos financieros específicos y del compromiso de la comunidad para aumentar la matrícula escolar de las niñas. Actualmente, las ideas principales de esos programas innovadores se están aplicando en otros países, incluso muy recientemente en Nepal. Sin embargo, en muchos países la calidad y la eficacia de la prestación de servicios adolecen de grandes deficiencias, lo que indica la necesidad de acelerar las mejoras del marco normativo e institucional de base para aumentar el rendimiento del aumento de los gastos en servicios.

20. ***La base del programa de reforma es institucional.*** En todos los ámbitos del programa normativo existe la necesidad de mejorar la función de gobierno. La gestión del sector público, si bien está mejorando, sigue siendo el aspecto más débil en la mayoría de los países. Las dimensiones institucionales de las reformas también tienen importancia primordial para el mejoramiento del clima empresarial del sector privado y el desempeño de los sectores de prestación de servicios. En la gestión macroeconómica, el desempeño también está fuertemente correlacionado con la calidad de las instituciones encargadas de aplicar las políticas. Además, en la mayoría de los países en desarrollo, para una mejor gestión del medio ambiente es necesario reforzar las nuevas instituciones ambientales. Para hacer frente a esos desafíos, los gobiernos de un número cada vez mayor de países en desarrollo han iniciado reformas institucionales y de la gestión de gobierno. Un ejemplo importante es la NEPAD, una iniciativa formulada y encabezada por los países africanos, que asigna un lugar preponderante al mejoramiento de la gestión de gobierno en el programa de reformas.

21. ***Importancia de la perspectiva de los propios países y de la identificación de éstos con los proyectos.*** El principal factor determinante de las posibilidades de lograr los ODM son las políticas de los propios países en desarrollo. En general, los progresos han sido alentadores, pero es preciso acelerar y profundizar las reformas. El examen realizado para el Informe sobre Seguimiento Mundial indica que hay cinco aspectos que requieren atención especial, los que se describen en los párrafos que siguen. Dentro de esos amplios temas, las prioridades de política de los distintos países se deben determinar a nivel del país, en el contexto de estrategias nacionales de desarrollo coherentes. La identificación del país con la estrategia de desarrollo y la función rectora de ésta son esenciales para su aplicación eficaz y para el logro de resultados.

22. Para los países de ingreso bajo, los DELP son la vía principal de expresión de una estrategia de desarrollo formulada e impulsada por el país. En los países de ingreso mediano la función de integración de las políticas y de asignación de prioridades a éstas se lleva a cabo dentro de los respectivos marcos estratégicos nacionales. Para fines de marzo de 2004, 37 países habían preparado DELP definitivos y los estaban aplicando; otros 16 habían preparado DELP provisionales. Cada vez con más frecuencia, los países incorporan los ODM en sus DELP, y el proceso mismo de los DELP se está ampliando en varios aspectos: el proceso de participación, las estrategias de crecimiento, la gestión del gasto público, la pobreza y el análisis del impacto social. El fortalecimiento constante del proceso de los DELP y la intensificación de los vínculos con los ODM constituirán la base del plan de acción para el logro de los objetivos de desarrollo en las estrategias formuladas por los países. En esas estrategias, los países pueden exponer en detalle sus compromisos con respecto a la realización de reformas normativas e institucionales, lo que a su vez permite a los donantes comprometer su apoyo en forma coherente y sistemática.

#### **i) Consolidación de la estabilidad macroeconómica**

23. ***El principal aspecto que necesita mejorar es la gestión fiscal.*** Si bien en todas las regiones se observa una mejora de la gestión macroeconómica, el progreso ha sido desigual y

sigue siendo precario en muchos países, especialmente en la región de África al sur del Sahara. Lo que más preocupa es la gestión fiscal, puesto que el desempeño es mucho más satisfactorio en materia de gestión monetaria y de regulación del tipo de cambio. La política fiscal, en relación con los objetivos de sostenibilidad de la deuda pública y contención de los desequilibrios macroeconómicos derivados de esa política, sigue siendo insatisfactoria en la tercera parte aproximadamente de los países de ingreso bajo. Las deficiencias de los aspectos estructurales de la política fiscal son más graves, pues se estima que la composición del gasto público es insatisfactoria en casi la mitad de esos países. Por lo tanto, sigue siendo necesario fortalecer las políticas macroeconómicas en ellos, sobre todo la gestión fiscal. Aun en los países con un mejor desempeño, será un desafío constante mantener y consolidar la estabilidad macroeconómica, base esencial para un crecimiento sostenido.

24. En los países de ingreso mediano los indicadores de la política macroeconómica son mejores, en general, que en los países de ingreso bajo. Debido a que normalmente estos países están mejor integrados a los mercados internacionales de capital, el mantenimiento de políticas macroeconómicas racionales es especialmente significativo para reducir la vulnerabilidad a las crisis que pueden echar por tierra los avances logrados con esfuerzo en el proceso de reducción de la pobreza. Se estima que las pérdidas de producción sufridas en los últimos dos decenios debido a crisis monetarias ascienden en promedio a 7,5% del PIB anterior a las crisis. Aunque los indicadores de vulnerabilidad han mejorado en los últimos años, la reducción de la deuda pública, especialmente la deuda externa, en relación con el PIB, sigue siendo un aspecto en el que es indispensable seguir avanzando en varios países. También es importante lograr mejoras en la gestión de los sectores financiero y empresarial para impedir que las vulnerabilidades del balance general vayan en aumento.

## **ii) Mejoramiento de las condiciones propicias para el sector privado**

25. *Ampliación de los avances hacia la adopción de estrategias orientadas al exterior.* Pese a la considerable liberalización, hay mucho margen para efectuar nuevas reducciones de las barreras comerciales, sobre todo en algunas regiones. En Asia meridional, por ejemplo, a pesar de las fuertes reducciones que tuvieron lugar desde fines del decenio de 1980, el arancel medio se mantiene en el 20% aproximadamente. Teniendo en cuenta las barreras no arancelarias (excepto las normas sobre productos técnicos), el equivalente arancelario medio de Asia meridional se calculaba en 32% en 2001, el más alto de las regiones en desarrollo. Los países en desarrollo deberían aprovechar la Ronda de Doha para seguir avanzando hacia la apertura del comercio. Los países en los que una parte importante del ingreso público procede de los impuestos al comercio tal vez necesiten asistencia para adaptarse a un régimen de aranceles comerciales más bajos. Además de reducir las barreras comerciales, los países deberían dar un vigoroso impulso al programa de medidas aplicadas “fronteras adentro”, para que el sector privado pueda aprovechar las oportunidades creadas por la reducción de las barreras comerciales. Esas medidas consisten en la prestación eficiente de los servicios estrechamente vinculados al comercio —servicios de aduanas, de transporte y telecomunicaciones, financieros— y en el mejoramiento de las condiciones más generales propicias para la actividad empresarial y la inversión privada. La experiencia indica que la liberalización total y la reforma del marco normativo del comercio de servicios podrían contribuir de forma importante al crecimiento económico.

26. *Menos reglamentación, instituciones más sólidas, especialmente los derechos de propiedad y el imperio de la ley.* Si bien está mejorando, el entorno normativo e institucional para la actividad privada aún requiere importantes reformas en muchos países. Generalmente, la reglamentación es mucho más onerosa y compleja en los países de ingreso bajo, pese a sus

capacidades de aplicación más limitadas, lo que eleva los costos de puesta en marcha y funcionamiento de una empresa y crea oportunidades de corrupción. En los países de ingreso alto se calcula que la puesta en marcha de una empresa tarda normalmente 30 días y cuesta menos del 10% del ingreso per cápita; en los países de ingreso bajo, tarda 74 días y cuesta el doble del ingreso per cápita. Si bien la reglamentación representa una fuerte carga, las instituciones esenciales sobre las que descansan los mercados son débiles. Las deficiencias más graves se observan en los derechos de propiedad y en la gestión de gobierno basada en normas, un aspecto que se considera menos que satisfactorio en casi las cuatro quintas partes de los países de ingreso bajo. Un entorno de esas características es un disuasivo para los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros. La precariedad de los derechos de los acreedores y del régimen de cumplimiento de los contratos también inhibe el crecimiento y la profundización del sistema financiero.

27. Los países deben atribuir menos importancia a la reglamentación de las operaciones comerciales y concentrarse en la creación de instituciones que faciliten la actividad comercial mediante la prestación de apoyo al funcionamiento eficiente y equitativo de los mercados. Una reforma que es indispensable aplicar es el fortalecimiento de los derechos de propiedad y de las instituciones que establecen y ponen en práctica el imperio de la ley: reforma jurídica y judicial, reducción del hostigamiento burocrático. Otro aspecto conexo que requiere atención, especialmente en los países de ingreso mediano, es el constante fortalecimiento de las instituciones de gobierno de las empresas.

### **iii) Mejoramiento de la gestión del sector público**

28. *La necesidad de acelerar las reformas es mayor en el ámbito de la gestión del sector público.* Es indudable que se están realizando avances, y que la calidad de la gestión ha mejorado, sobre todo en Europa y en Asia central y Asia meridional. No obstante, el programa de reforma exige una acción más decidida en muchos países. Se estima que, en nada menos que las tres cuartas partes de los países de ingreso bajo, la gestión global del sector público es menos que satisfactoria, lo que significa que ese es el aspecto en que el desempeño es más deficiente. Las deficiencias están más difundidas en los países de ingreso bajo de África al sur del Sahara, precisamente donde se necesitan capacidades institucionales más fuertes para administrar las intervenciones en favor del desarrollo que habrán de estimular el avance hacia la consecución de los ODM. Además, son especialmente agudas en los países de ingreso bajo en dificultades de todas las regiones. Las calificaciones de la gestión de gobierno son más altas en los países de ingreso mediano, pero son de todos modos más bajas que las calificaciones en otras esferas normativas. Esas conclusiones indican que las reformas en los ámbitos de la gestión del sector público y de la creación de instituciones requieren atención especial, ya que las deficiencias de la gestión de gobierno y la debilidad de las instituciones pueden minar gravemente la eficacia de las políticas y los programas en toda la economía. Por consiguiente, las iniciativas como la NEPAD son especialmente valiosas y oportunas.

29. *Las deficiencias más graves se observan en la transparencia, la rendición y el control de la corrupción.* La reforma de esos aspectos es un proceso complejo, pues se prestan menos a la aplicación de soluciones “tecnocráticas”. La obtención de resultados dependerá de que se cultiven cuidadosamente el sentido de identificación con la reforma y los cambios necesarios en la cultura burocrática. La voluntad política es fundamental, como también lo son los procesos políticos que permitan una participación amplia, incorporen controles de la autoridad ejecutiva, y permitan a los ciudadanos exigir que los gobiernos rindan cuentas.



30. ***La gestión de las finanzas públicas necesita mejorar aun más.*** En general el desempeño es mejor en lo que atañe a la gestión de las finanzas públicas—gestión de los gastos e ingresos, sistemas presupuestarios. La mayor atención prestada a la gestión del gasto público y el presupuesto en la preparación de los DELP y en la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME) ha contribuido a los avances realizados en esa materia, los que es preciso mantener e intensificar. La importancia de mejorar la gestión de los recursos públicos se confirma por la necesidad de crear condiciones financieras que permitan aumentar los gastos en servicios esenciales de desarrollo humano e infraestructura (véase más adelante) en el marco de una situación financiera global sostenible. En muchos países, las posibilidades de reasignar los gastos hacia el desarrollo siguen siendo considerables. Por el lado de los ingresos, el análisis demuestra que los países de ingreso bajo pueden aumentar la relación impuestos-PIB en uno o dos puntos porcentuales en promedio si eliminan las exenciones tributarias y mejoran la administración. Esas medidas contribuirían a la movilización de recursos, aunque el grueso de los fondos necesarios para lograr los ODM tendría que proceder del aumento de la eficiencia de los gastos existentes, el crecimiento económico y los recursos externos.

31. La descentralización de la función de gobierno puede mejorar la prestación de los servicios a nivel local. Ello tiene especial importancia para los países grandes de ingreso mediano como Brasil y China, que necesitan idear estrategias para hacer frente a las grandes concentraciones de pobreza a nivel subnacional. Para que sea eficaz, la descentralización debe tener como fundamento sistemas fiscales intergubernamentales sólidos y capacidades institucionales locales satisfactorias.

#### **iv) Fortalecimiento de la infraestructura**

32. ***Es necesario un incremento sustancial de las inversiones.*** La infraestructura cumple una doble función en la búsqueda de los ODM. Es parte importante del entorno propicio para el crecimiento económico, y además proporciona servicios que son indispensables para el logro de los objetivos de desarrollo humano e igualdad entre los géneros. En la actualidad, hay grandes diferencias en la disponibilidad y la calidad de los servicios esenciales de infraestructura, sobre todo en los países de ingreso bajo y en las zonas rurales dentro de los países. Para aminorar esas diferencias es necesario aumentar considerablemente las inversiones y los gastos conexos de operación y mantenimiento. Las estimaciones indican que, en los países de ingreso bajo y en los países de ingreso mediano bajo, los gastos medios en infraestructura (inversión más operación y mantenimiento) tal vez tengan que aumentar casi al doble del nivel que tenían en el decenio de 1990 (cuando esos gastos se redujeron entre un 2% y un 4% del PIB). Ello supone un aumento de los gastos de infraestructura (que comprenden los gastos de energía eléctrica, transporte, telecomunicaciones, y agua y saneamiento) del orden del 3,5% al 5% del PIB en los países de ingreso bajo y del 2,5% al 4% del PIB en los países de ingreso mediano bajo en relación con los bajos niveles del decenio de 1990, aumento cuya rapidez dependerá de la capacidad institucional y las condiciones macroeconómicas del país de que se trate.

33. El financiamiento de esos gastos será una tarea muy difícil. Deben proseguir los esfuerzos por mejorar el entorno normativo e institucional para la inversión privada en infraestructura, la cual ha aumentado pero no tanto como se esperaba. La creación de instrumentos innovadores para reducir los riesgos podría contribuir también a la obtención de más financiamiento privado. Al mismo tiempo, es preciso invertir la reducción del gasto público en infraestructura que tuvo lugar en el último decenio. Para lograrlo será necesaria una mayor movilización de recursos internos, lo que incluye una mejor recuperación de los costos y reasignación de los gastos, y un aumento de la asistencia externa. Especialmente en los países de

ingreso bajo, la asistencia externa debe aportar una mayor proporción del gasto total en infraestructura que la proporción aproximada del 10% que aportó en el decenio de 1990. Las necesidades de infraestructura relacionadas con el agua y el saneamiento requieren atención especial en los programas de gasto público y asistencia externa, dados sus estrechos vínculos con los objetivos relativos a la salud y el género, y el hecho de que ese sector tradicionalmente atrae menos inversión privada que otros sectores de infraestructura como la energía eléctrica y las telecomunicaciones.

34. ***El aumento de las inversiones no es la única solución.*** Para asegurar su eficacia y sostenibilidad, las inversiones se deben complementar con mejoras del marco normativo y de gestión, especialmente la capacidad de las instituciones esenciales. A medida que vayan aumentando las responsabilidades de los gobiernos locales en materia de infraestructura, el fortalecimiento de las capacidades administrativas y financieras a nivel local, en particular la elaboración y la facilitación del uso de instrumentos financieros apropiados subnacionales, será cada vez más importante.

#### **v) Aceleración del desarrollo humano**

35. ***Más recursos complementados con su uso más eficaz.*** Se han logrado avances alentadores en lo que respecta al desarrollo humano: se están haciendo más inversiones en educación y salud y se está prestando más atención a la eficacia de la prestación de servicios. No obstante, es necesario acelerar y ampliar los progresos si se quieren lograr los objetivos en ese ámbito. Las deficiencias más graves de la prestación de servicios se observan en África al sur del Sahara y en Asia meridional, aunque incluso en esas regiones algunos países están realizando avances; por ejemplo, Ghana en cuanto a la mortalidad en la niñez, y Etiopía y Rwanda en cuanto a la terminación de la enseñanza primaria. Aunque para lograr los objetivos sobre educación y salud es necesario comprometer más recursos para esos servicios en la mayoría de los países de ingreso bajo, en muchos de ellos se podría aumentar sustancialmente el impacto de los gastos actuales si se corrigiera la deficiente selección de objetivos de las subvenciones, la descuidada gestión de los recursos, la poca eficiencia y calidad del servicio, y las fallas de información. Los ejemplos abundan. En Guinea, se determinó que la proporción del gasto público en educación destinada al quintil más rico era siete veces superior a la destinada a los más pobres. En Uganda, el 87% de los recursos no salariales destinados a las escuelas se desviaban a otros usos antes de que se descubriera el problema y se adoptaran medidas correctivas. Los sueldos de los docentes absorbían más del 90% del presupuesto ordinario para educación en Kenya. La tasa de ausentismo de los maestros alcanza al 39% en Bihar (India). Entre los médicos que prestan servicios en establecimientos de atención primaria de la salud en Bangladesh, el ausentismo es de 73%. A pesar de que la inmunización es gratuita, el 60% de los niños no está inmunizado en la India, porque las madres no saben que existe esa prestación. La raíz de muchos de esos problemas se puede hallar en las deficiencias del sistema de gobierno y de las capacidades institucionales.

36. ***Principales elementos del programa.*** Será necesario emprender una acción concertada en varios frentes: a) ampliar las inversiones en capital humano en los países de ingreso bajo y, al mismo tiempo, maximizar el impacto del gasto público actual seleccionando mejor a los beneficiarios de los servicios públicos de educación, salud y asistencia social; b) prestar atención a los vínculos intersectoriales al elaborar y realizar los programas (es difícil reducir la mortalidad en la niñez si sólo el 10% de los hogares pobres tiene acceso a una fuente de agua de mejor calidad, como en Etiopía); c) tratar de resolver los problemas de gobierno que impiden que los servicios sean de buena calidad y eficaces, y d) aplicar a título experimental y evaluar opciones de potenciación para aumentar la participación de los interesados, sobre todo los pobres, en el

diseño y la prestación de los servicios (y su ampliación sobre la base de programas que han dado buen resultado, como EDUCO y Progresá).

37. La participación de la comunidad es sobre todo importante para el objetivo de reducir las disparidades entre los sexos en materia de educación. Como el éxito de las intervenciones dirigidas a educar a las niñas está estrechamente relacionado con contexto socio-cultural, la participación de la comunidad puede ayudar a asegurar que las intervenciones respondan a las necesidades. El aumento efectivo del acceso de las niñas a la educación —y a otros servicios esenciales— depende de que el diseño de los servicios se haga eco de la problemática del género. En efecto, el logro del objetivo sobre autonomía de la mujer requiere que la problemática del género esté plenamente integrada en el proceso de adopción de políticas en términos más generales.

38. ***Apoyo de los donantes: Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos, y Fondo Mundial para el VIH/SIDA, la tuberculosis y el paludismo.*** Para incrementar el desarrollo humano en los países de ingreso bajo es necesario que una mayor proporción del apoyo de los donantes se preste en formas que promuevan la reforma general del sector, y abarque las dimensiones normativas e institucionales de éste, dejando de lado las prácticas anteriores centradas más bien en gastos para fines específicos o en programas verticales cuyo producto era un conjunto limitado de intervenciones. La iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos contribuye a la reorientación en ese sentido. Habría que acelerar el proceso de desembolsos del programa, que ha tardado en ponerse en marcha debido a los ciclos de programación y presupuestación de los organismos. Hasta enero de 2004, sólo se habían desembolsado US\$6 millones de los primeros US\$170 millones comprometidos para el grupo inicial de países. Las proyecciones del Banco Mundial indican que a medida que la Iniciativa se haga extensiva a todos los países de ingreso bajo, en el período 2005-06 se necesitarán por lo menos US\$3.700 millones al año en financiamiento externo para la enseñanza primaria, en tanto que en 2002 esa cifra era de aproximadamente US\$1.000 millones. La implementación también ha sido lenta en el caso del Fondo Mundial para el VIH/SIDA, la tuberculosis y el paludismo; hasta enero de 2004, de los US\$3.400 millones en promesas, se habían contraído compromisos por un monto de US\$1.500 millones, pero sólo se habían desembolsado US\$230 millones. Para acelerar los avances en esta esfera prioritaria, es preciso mejorar la coordinación entre los donantes y reducir las limitaciones de la capacidad institucional de los países receptores.

## V. MEDIDAS PRIORITARIAS: PAÍSES DESARROLLADOS

39. ***La adopción de medidas no está a la altura de lo acordado en Monterrey.*** Según lo convenido en Monterrey, para alcanzar los ODM es necesario que las medidas de reforma más enérgicas que adopten los países en desarrollo cuenten con un apoyo más decidido de los países desarrollados en el marco de una mejor asociación mundial para el desarrollo. Para los países desarrollados, las prioridades están relacionadas con las políticas comerciales y de asistencia. Sin embargo, también tiene importancia la aplicación general de las políticas macroeconómicas y financieras en una forma que favorezca un crecimiento mundial vigoroso y la estabilidad de los flujos de capital, así como la prestación de más atención a los bienes públicos mundiales de importancia fundamental. ¿Hasta qué punto están cumpliendo sus compromisos los países desarrollados? La evaluación llevada a cabo para el Informe sobre Seguimiento Mundial demuestra que las medidas están muy por debajo de los compromisos en la mayoría de las áreas. Para acelerar el avance hacia la consecución de los ODM se necesita un apoyo mucho más

decidido del mundo desarrollado que el obtenido hasta la fecha. En lo que atañe a los países en desarrollo, el programa se puede dividir en cinco puntos.

### **i) Fomentar una recuperación económica mundial vigorosa**

40. Debido a los efectos que producen en los flujos comerciales y de capital, las condiciones económicas mundiales ejercen una importante influencia en las perspectivas de crecimiento y de reducción de la pobreza de los países en desarrollo. En los países en desarrollo, el crecimiento no puede prosperar si no se registra un crecimiento fuerte y sostenible en las economías desarrolladas. Aunque al parecer hay buenas perspectivas de recuperación del crecimiento de la economía mundial a corto plazo, para que la economía mundial se mantenga fuerte los principales países deberán abordar algunos desequilibrios y cuestiones pendientes.

41. **Solución metódica de los desequilibrios.** La improvisación en el ajuste de las grandes economías podría retrasar el crecimiento o aumentar el riesgo de crisis de la economía mundial. Cabe señalar en particular que los Estados Unidos registran en la actualidad un fuerte déficit de la balanza en cuenta corriente. Es difícil mantener desequilibrios externos de esa magnitud, financiados cada vez más frecuentemente con instrumentos de deuda, durante un largo tiempo. A medida que el crecimiento económico de los Estados Unidos cobra impulso, la imposición gradual de políticas fiscales y monetarias más restrictivas podría contribuir a producir un ajuste más metódico. En Europa, la dificultad principal consiste en aplicar las reformas estructurales necesarias, sobre todo en los mercados laborales y los sistemas de seguridad social, a fin de que el crecimiento económico vuelva a un nivel sostenible de entre el 2% y el 3% a mediano plazo. En el Japón, la política económica debe seguir centrada en contrarrestar las tendencias deflacionarias, estabilizar la deuda del sector público, y solucionar los desequilibrios acumulados en el sector financiero y el de empresas. Un problema estructural común que será preciso abordar a largo plazo es el impacto fiscal de los cambios demográficos que se están produciendo en las economías desarrolladas.

42. La recuperación económica mundial en curso, respaldada por las bajas tasas de interés de las economías desarrolladas, se manifiesta también en cierta recuperación de los flujos de capital privado hacia los países en desarrollo en 2003. Las perspectivas de que esos flujos se mantengan a más largo plazo mejorarían si se redujeran los grandes desequilibrios fiscales y externos de las economías desarrolladas, lo que liberaría financiamiento para los países en desarrollo, y si éstos últimos continuaran mejorando su entorno normativo e institucional para hacer un uso racional y sostenible del financiamiento externo. Las perspectivas de los flujos de capital privado también se beneficiarían con la introducción de mejoras en la arquitectura financiera internacional para hacerlos más estables y para reducir las probabilidades de que se produzcan crisis financieras y reducir la gravedad de éstas, en particular el uso más generalizado de cláusulas de acción colectiva y mejores prácticas de reestructuración de la deuda soberana.

### **ii) Avanzar con energía en la realización del programa de desarrollo de Doha**

43. **Las barreras comerciales son un serio impedimento para el desarrollo.** Un mejor acceso a los mercados para las exportaciones de los países en desarrollo puede dar un fuerte impulso al crecimiento y a los avances hacia la reducción de la pobreza y otros ODM. En la actualidad, las barreras comerciales de los países desarrollados en muchos casos discriminan efectivamente en contra de los países en desarrollo. Son más elevadas para los productos de gran interés para la exportación. La protección en el sector de agricultura es muchas veces superior a la

establecida en el sector de manufacturas. Teniendo en cuenta tanto las barreras arancelarias como las no arancelarias —incluidas las subvenciones internas pero no las normas sobre productos técnicos—, en los países de ingreso alto de la OCDE la protección media en el sector de agricultura era de 25,6% en 2001, en tanto que en el sector de manufacturas era de 3,6%. Tanto las barreras en la frontera (aranceles) como las subvenciones internas contribuyen de forma significativa a la elevada protección de la agricultura, pero las primeras producen efectos mucho mayores. La protección es sobre todo elevada respecto de determinados productos esenciales. Las tasas de protección aplicadas por la OCDE al azúcar son a menudo superiores al 200%, y la subvención de US\$6.400 millones anuales que otorga a los productores de azúcar es aproximadamente equivalente a las exportaciones de los países en desarrollo. En la Unión Europea, el apoyo a los productores de carne de vacuno alcanza hasta el 84% del valor de la producción interna. Las subvenciones de los Estados Unidos a los productores de algodón sumaron un total de US\$3.600 millones en el período 2001-02, cifra dos veces superior a la de la asistencia externa de los Estados Unidos para África, y costaron a los productores de algodón de África occidental una cantidad estimada en US\$250 millones debido a la baja de los precios.

44. En el sector de manufacturas, aunque la protección media es baja, las crestas arancelarias y la progresión arancelaria discriminan en contra de las exportaciones de los países en desarrollo y de los esfuerzos de éstos por avanzar en la cadena de valor. En el sector de vestuario, por ejemplo, las crestas arancelarias ascienden a un promedio de entre 16% y 17% en el Canadá, el Japón y los Estados Unidos. Más del 60% de las importaciones sujetas a crestas arancelarias tienen su origen en países en desarrollo. La incidencia de medidas de protección excepcional —medidas antidumping— también es más alta, en general, contra los países en desarrollo.

45. ***La reforma de la política comercial reportaría grandes beneficios.*** Las estimaciones indican que la eliminación de una parte importante de esas barreras produciría beneficios sustanciales, tanto para los países en desarrollo como para los países desarrollados. El crecimiento más vigoroso derivado de los resultados favorables al desarrollo de la Ronda de Doha podría producir un aumento de US\$350.000 millones en el ingreso real de los países en desarrollo para 2015 (lo que equivale aproximadamente al PIB total de África al sur del Sahara) y arrancar de la pobreza a otros 140 millones de personas para ese año (una reducción del 8%). La mayor parte, nada menos que el 70%, de esos posibles beneficios en materia de ingresos se deriva de la liberalización de la agricultura.

46. ***La liberalización del comercio de servicios, incluida la migración, produciría importantes beneficios adicionales.*** Según algunas estimaciones, los beneficios obtenidos de la liberalización del comercio de servicios, especialmente el desplazamiento temporal de los trabajadores, podrían ser muy superiores a los de la liberalización del comercio de mercancías. Los servicios en general constituyen el componente de más rápido crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo, y los servicios prestados a través de enlaces de telecomunicaciones y a través de los trabajadores migrantes muestran especial dinamismo. Calculadas en US\$93.000 millones en 2003, las remesas de los trabajadores son actualmente la segunda fuente más importante de financiamiento externo privado para los países en desarrollo, después de la inversión extranjera directa. En esas circunstancias, es motivo de preocupación el reciente aumento de las presiones proteccionistas en contra de las importaciones de servicios en algunos países desarrollados, las que se manifiestan por ejemplo en las nuevas normas jurídicas de la UE y en los actos legislativos pendientes en los Estados Unidos que podrían establecer límites a la tercerización de los contratos públicos.

47. ***Es esencial que el resultado de la Ronda de Doha sea satisfactorio y favorable al desarrollo.*** Es preciso asignar prioridad máxima a dar nuevo impulso a la Ronda de Doha. Los

países desarrollados, debido a la influencia que tienen dentro del sistema, deben dar el ejemplo. La concertación de acuerdos bilaterales o regionales es una alternativa menos ventajosa que un avance en el frente multilateral. El acuerdo respecto de algunos puntos de convergencia o algunas metas para la reforma de la política comercial contribuiría a darle impulso. Los puntos de convergencia podrían consistir en: la eliminación total, dentro de un plazo determinado, de los aranceles aplicados a los productos manufacturados por los países de ingreso alto; la eliminación total de las subvenciones a las exportaciones agrícolas y la desconexión total entre todas las subvenciones agrícolas internas y la producción, y la reducción de los aranceles agrícolas a no más del 10%, por ejemplo, para una fecha determinada, y el compromiso de asegurar el libre comercio transfronterizo de servicios a través de redes de telecomunicaciones, complementado con medidas de liberalización del desplazamiento temporal de los proveedores de servicios. Al mismo tiempo, la reforma debería tener por objetivo aumentar la transparencia y previsibilidad de la política comercial, limitando el uso de instrumentos menos transparentes tales como aranceles específicos, simplificando los requisitos normativos e imponiendo mayor disciplina en el uso de medidas de protección excepcional.

48. Al incorporar normas relativas a la reglamentación interna tales como políticas sobre competencia e inversiones (las denominadas “cuestiones de Singapur”) en los acuerdos sobre comercio de la OMC, es preciso velar por que las normas apoyen el desarrollo y tengan en cuenta las distintas capacidades de aplicación de los países en desarrollo. Se justifica un criterio de flexibilidad. El acuerdo a que se llegó en 2003 para aclarar el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) a fin de ampliar el acceso de los países pobres a los medicamentos esenciales a bajo costo es un ejemplo de esa flexibilidad. En relación con ello, se debería aumentar el apoyo prestado a los países en desarrollo para que fortalezcan su capacidad institucional para ocuparse del programa relacionado con el comercio y aprovechar las oportunidades de un mejor acceso al mercado. El Marco Integrado para la Asistencia Técnica relacionada con el Comercio es una iniciativa útil en ese contexto. La “asistencia para el comercio” y otras medidas complementarias para facilitar las transferencias de tecnología a los países en desarrollo pueden producir gran impacto, y se necesitarán para permitir a los países pobres hacer realidad los posibles beneficios de las reformas del comercio mundial señaladas anteriormente. Algunos de esos países también necesitarán asistencia para adaptarse a la reducción de las preferencias comerciales tras la adopción de nuevas medidas no discriminatorias de liberalización del comercio y a los posibles efectos de un considerable aumento de los precios mundiales de los alimentos si la liberalización se materializa.

### **iii) Prestar más y mejor ayuda**

49. *Es preciso que la AOD aumente a niveles muy superiores a los compromisos actuales.* A los niveles actuales de la AOD, hay una gran distancia entre las ambiciones de la comunidad internacional en materia de desarrollo y los recursos proporcionados. Un aumento de la ayuda es esencial para los países de ingreso bajo, para apoyar sus reformas y mejorar sus perspectivas de alcanzar los objetivos de desarrollo. La ayuda también desempeña un papel importante en los países de ingreso mediano, pues refuerza las medidas internas encaminadas a enfrentar el problema de las concentraciones de pobreza y a contrarrestar las crisis. En esas circunstancias, es alentador comprobar que el monto de la ayuda comienza a superar la tendencia decreciente del último decenio. La AOD aumentó en 2002 y, según estimaciones preliminares, también en 2003. El aumento previsto de la asistencia de la comunidad de donantes con posterioridad a la Conferencia de Monterrey, si se concreta, incrementará la AOD en alrededor de US\$18.500 millones para 2006 con respecto al nivel de US\$58.000 millones que tenía en 2002, es decir, al 0,29% del INB de los donantes con respecto al nivel del 0,23% que tenía en 2002. Ello es sin

duda motivo de satisfacción, pero es mucho menos de lo que se necesita como parte del pacto mundial para la consecución de los ODM. El análisis a nivel de países realizado recientemente por el Banco Mundial indica que, según cálculos conservadores, un incremento inicial de por lo menos US\$30.000 millones se podría utilizar con eficacia. El pronto compromiso de esa suma adicional ayudaría a crear un círculo virtuoso, pues alentaría a los países en desarrollo a emprender y mantener reformas más profundas, lo que haría aún más productiva la ayuda. A medida que los países mejoren sus políticas y su sistema de gobierno y perfeccionen sus capacidades, la cantidad de ayuda adicional que sería posible utilizar eficazmente podría ascender a más de US\$50.000 más por año, cifra que según las estimaciones probablemente se necesite para prestar apoyo a un avance suficiente hacia el logro de los ODM. Los estudios en curso en que se examinan los méritos de distintas opciones, como la creación de un servicio de financiamiento internacional, para movilizar los cuantiosos recursos adicionales que se necesitan y que podrían utilizarse eficazmente para lograr resultados en términos de desarrollo son, por consiguiente, importantes y oportunos.

50. Es útil poner las estimaciones de las necesidades de ayuda adicionales en contexto. Una cantidad adicional de US\$50.000 millones situaría la AOD, en relación con el INB proyectado de los donantes en la segunda mitad del decenio de 2000, aproximadamente al mismo nivel que tenía a comienzos del decenio de 1990 (en decenios anteriores el nivel era aún más alto). Desde entonces, gracias a la adopción de mejores políticas, las condiciones para el uso eficaz de la ayuda en los países en desarrollo han mejorado en general. El nivel de ingreso de los donantes también ha subido. Resulta paradójico, pues, que a medida que han aumentado la productividad de la ayuda y la capacidad de los donantes de aportar ayuda, los niveles de ayuda hayan decrecido fuertemente. Ello no significa, desde luego, que todos los donantes hayan reducido su asistencia. El programa de ayuda varía mucho en los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE; en 2002 oscilaba entre un nivel máximo de 0,96% del INB (en el caso de Dinamarca) y un nivel mínimo de 0,13 en el caso de los Estados Unidos (sin embargo, más recientemente los Estados Unidos han incrementado sus compromisos de ayuda, lo que incrementaría su AOD neta en 2006 en alrededor de 50% con respecto al nivel de 2002).

51. Si bien el volumen de la ayuda ha vuelto a aumentar, hay cierto temor de que gran parte del aumento obedezca a consideraciones estratégicas: la guerra contra el terrorismo, los conflictos y la reconstrucción de Afganistán e Iraq. Últimamente se han comprometido grandes cantidades para esos fines, pero no está claro si todos esos compromisos representan un aumento de la ayuda total o son en parte una redistribución de la ayuda procedente de otros países. En el período que se avecina, será importante velar por que la ayuda para el desarrollo no resulte desplazada por la ayuda en cuya prestación han influido esos objetivos estratégicos.

52. **Mejoramiento de la asignación de la ayuda.** En la actualidad, los donantes son en su mayoría más selectivos de lo que eran hace unos 10 años, pues asignan más ayuda a los países con mejores políticas y más pobreza. Sin embargo, hay considerables variaciones entre ellos. En general, hoy la asistencia multilateral está dirigida mucho más específicamente a las políticas acertadas y a la pobreza. Sobre la base de un índice creado hace poco tiempo que mide la selectividad en la asignación de la ayuda tanto en función de las políticas como de la pobreza, las instituciones multilaterales aplican en promedio una selectividad más de tres veces mayor a la de los donantes bilaterales, siendo la Asociación Internacional de Fomento (AIF) la más selectiva (la ayuda bilateral representa alrededor de las dos terceras partes del total de la AOD). Entre los donantes bilaterales, los países nórdicos, los Países Bajos y el Reino Unido son los más selectivos (con Dinamarca a la cabeza). El índice muestra que algunos de los donantes más grandes desde el punto de vista de la cuantía absoluta de la ayuda, como Francia y los Estados Unidos, no han sido especialmente selectivos en el aspecto de políticas ni en el de la pobreza. El Japón es selectivo en

cuanto a las políticas pero no en cuanto a la pobreza, lo que reduce la selectividad global de su ayuda. Por lo tanto, si bien el donante medio ha mejorado la calidad de su ayuda en el sentido de asignar más fondos a los países pobres con mejores políticas y mejor sistema de gobierno, no puede decirse lo mismo del dólar de ayuda medio, ya que los mayores donantes en términos absolutos son menos selectivos. En el futuro, se prevé que las medidas adoptadas actualmente por algunos de esos donantes, por ejemplo, el establecimiento en los Estados Unidos de una cuenta para hacer frente a los desafíos del milenio (la *Millenium Challenge Account* o MCA), contribuirán a mejorar aún más la asignación de la ayuda. La MCA tiene por objetivo aumentar la eficacia de la ayuda vinculando el aumento de la asistencia al desempeño.

53. Al adoptar medidas para seleccionar mejor los objetivos de la ayuda es necesario tener en cuenta las necesidades especiales de los países de ingreso bajo en dificultades, en particular los afectados por conflictos. La dificultad reside en equilibrar la debilidad de las políticas y las instituciones con la necesidad de mantener el grado de compromiso indispensable. La ayuda prestada en el momento oportuno y dirigida a los beneficiarios apropiados, que tenga en cuenta los esfuerzos locales de reconstrucción y las limitaciones de la capacidad institucional, puede ser de utilidad en esas situaciones. Los estudios recientes demuestran que la ayuda oportuna puede ser además bastante productiva después de que se han producido crisis exógenas adversas, pues contribuye a limitar la desviación de los recursos para el desarrollo hacia actividades de socorro a corto plazo.

54. ***Aumento de la eficacia de la ayuda mediante una mejor adaptación y armonización.*** Con respecto a la mejor distribución de la ayuda entre los países, la eficacia de la ayuda depende fundamentalmente de su adaptación a las prioridades nacionales de desarrollo dentro de los programas de los países y de la armonización y coordinación de las políticas y procedimientos de los donantes en torno a los sistemas de los propios países. En los países de ingreso bajo, el DELP proporciona el marco para la adaptación estratégica a las prioridades formuladas e impulsadas por los países y para el logro de más coherencia y coordinación en las actividades de apoyo de los donantes. En Tanzania y Viet Nam, las actividades de adaptación y armonización encabezadas por esos países y centradas en los DELP son un buen ejemplo de lo anterior. El Foro de alto nivel sobre la armonización reunido en Roma en febrero de 2003 dio impulso a las actividades de ajuste y armonización de la ayuda, y en la actualidad la comunidad de donantes lleva a cabo conjuntamente una importante labor complementaria bajo los auspicios del Grupo de Trabajo del CAD sobre la eficacia de la ayuda y las prácticas de los donantes, lo que incluye la elaboración de un conjunto de indicadores de los progresos. Los resultados de esa labor serán importantes para ampliar la aplicación de prácticas satisfactorias y seguir mejor los progresos.

55. ***Prestación de la ayuda en formas que respondan a las circunstancias y necesidades de los países.*** A medida que los países van mejorando sus políticas, habría que respaldar sus esfuerzos mediante compromisos de ayuda oportuna, previsible y a más largo plazo a fin de que puedan dedicarse a realizar las reformas e inversiones constantes que se requieren para alcanzar los ODM, con la seguridad de que el apoyo necesario no se hará esperar. La ayuda debería prestarse en formas que permitan atender con flexibilidad a las necesidades de financiamiento incremental de los países. Actualmente, sólo alrededor de la tercera parte de la AOD bilateral está disponible para gastos de programas y proyectos de los países receptores. El resto se asigna a fines especiales como cooperación técnica, alivio de la deuda, socorro en situaciones de emergencia y para casos de desastre, ayuda alimentaria y gastos de administración de la ayuda. Esas donaciones para fines especiales representaron casi la totalidad del aumento de US\$6.000 millones en cifras nominales de la AOD en 2002 (en cifras reales, el aumento fue de alrededor de US\$4.000 millones). Más adelante, una proporción mucho mayor de la ayuda adicional deberá entregarse directamente a los países en efectivo para que se pueda destinar de conformidad con



las prioridades nacionales a financiar los costos de los ODM. Cuando las circunstancias del país lo justifiquen, y si el marco presupuestario es sólido, se podría prestar más ayuda adicional en formas que permitan financiar los costos ordinarios, ya sea mediante apoyo presupuestario o sectorial, o mediante asistencia dirigida específicamente a programas sectoriales bien diseñados. Muchas actividades de los sectores de educación y salud que tienen importancia fundamental para el progreso hacia los ODM suponen en gran medida una ampliación de los gastos ordinarios. Para garantizar la sostenibilidad de la deuda en los países fuertemente endeudados que aplican políticas satisfactorias, debe considerarse la posibilidad de prestar una proporción mayor de la ayuda adicional en forma de donaciones.

56. ***Alivio de la deuda y sostenibilidad de la deuda.*** Se han realizado grandes avances en el marco de la Iniciativa para los PPME en lo que respecta a reducir la deuda y la carga del servicio de la deuda de los países pobres muy endeudados y a crear un espacio fiscal para el tan necesario aumento de los gastos para reducir la pobreza. Aunque el problema de lograr y mantener la sostenibilidad de la deuda es más agudo en el caso de los PPME, afecta en general a los países de ingreso bajo. El FMI y el Banco Mundial están trabajando en un marco de sostenibilidad de la deuda que tiene por objeto proporcionar orientación sobre cuestiones relativas a las estrategias de financiamiento para los países de ingreso bajo, entre ellas la variedad de indicadores para la evaluación de la sostenibilidad de la deuda, la función de las políticas en lo que respecta a determinar el límite máximo de la deuda, la importancia de incluir a la deuda interna en esas evaluaciones, y la combinación apropiada de donaciones y nuevos créditos. Esas cuestiones están adquiriendo cada vez más importancia en vista de la necesidad de aumentar considerablemente el financiamiento externo para lograr los ODM y de las consecuencias para la sostenibilidad de la deuda de los países. Sin embargo, la sostenibilidad de la deuda no es sólo una cuestión de flujo de recursos, sino que además depende de manera decisiva del aumento del crecimiento, la ampliación y diversificación de las exportaciones, el mejoramiento del acceso a los mercados mundiales, y la mitigación de los efectos de las crisis exógenas.

#### **iv) Intensificación de las medidas relativas a los bienes públicos mundiales esenciales**

57. A medida que ha avanzado la globalización y ha aumentado la conciencia acerca de las consecuencias internacionales de las acciones y condiciones locales, se ha producido un alentador aumento de la atención prestada a las áreas que requieren una acción colectiva a nivel mundial. Se ha hecho referencia anteriormente a varias de esas áreas: control de las enfermedades infecciosas, promoción de la educación y difusión de los conocimientos, apertura del régimen de comercio internacional, promoción de un sistema financiero internacional más estable. En todas ellas se han realizado avances, pero, como se señaló, también es necesario intensificar la acción.

58. ***Se necesita más decisión para resolver los problemas ambientales.*** Uno de los aspectos fundamentales que exige la adopción de medidas colectivas a nivel mundial y está directamente relacionado con los ODM es la sostenibilidad ambiental. La responsabilidad de preservar los bienes ambientales comunes corresponde en gran parte a los países desarrollados, puesto que son los que más contribuyen a la degradación de los bienes comunes y poseen los recursos financieros y técnicos necesarios para prevenirla y mitigarla. Desde luego, los países en desarrollo también deben cumplir su parte mejorando la gestión ambiental, entre otras cosas mediante una mayor cooperación regional recíproca a la que los donantes podrían prestar apoyo. Si bien se ha logrado avanzar bastante en la protección de la capa de ozono gracias a la aplicación del Protocolo de Montreal, el progreso en la mayoría de los demás aspectos —emisiones de gases de efecto invernadero, biodiversidad, pesquerías— ha sido muy inferior. La ayuda prestada a los países en

desarrollo como apoyo al mejoramiento de las prácticas ambientales, tanto en forma bilateral como a través de instrumentos multilaterales, ha decrecido tras el breve aumento experimentado después de la Convención de Río de 1992. No todos los países adelantados se han mostrado indecisos a la hora de hacer frente a los retos ambientales; como lo demuestran los indicadores presentados en este informe, hay buenos ciudadanos mundiales, como Suecia y Suiza. Más adelante, las prioridades incluirán una intervención más decidida y concertada respecto de las emisiones de gases de efecto invernadero y el aumento de la ayuda a los países en desarrollo en apoyo de la sostenibilidad ambiental, en particular por intermedio del Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

#### **v) Aumento de la coherencia de las políticas con respecto al desarrollo**

59. En todas las áreas normativas es necesario aumentar la coherencia global de las políticas de los países ricos en función de sus efectos en el desarrollo. Con demasiada frecuencia hay contradicciones entre las políticas, pues el apoyo al desarrollo prestado en un ámbito determinado queda anulado por las medidas adoptadas en otros ámbitos. Se pueden citar ejemplos colectivos de lo anterior o de países determinados: la AOD de los países de la OCDE, por valor de US\$58.000 millones, resulta menoscabada por la protección otorgada a los productores agrícolas internos, que suma cinco veces esa cifra; la promoción del desarrollo del sector privado y de la diversificación de las exportaciones en los países en desarrollo y el apoyo prestado a esos efectos pierden vigor frente al incremento sistemático de los aranceles aplicados a las importaciones de mayor valor de esos países; el desempeño estelar de Noruega como donante coexiste con el régimen comercial agrícola más restrictivo de los países de la OCDE; una contradicción similar entre las políticas de ayuda y comerciales se da en la Unión Europea, y la Ley sobre Crecimiento y Oportunidad en África, promulgada por los Estados Unidos, se vio obstaculizada por el proyecto de ley sobre explotaciones agrícolas de 2002 y por la aplicación de aranceles más altos a las importaciones de países de ingreso bajo y países menos adelantados que a las importaciones de otros países.

60. *Institucionalización de la coherencia de las políticas.* Debido a que se ha tomado conciencia de que la política de desarrollo se extiende mucho más allá de la ayuda y de las preferencias comerciales específicas, hay auspiciosas señales de que los países desarrollados están dispuestos a examinar en general las esferas normativas que afectan al desarrollo —el comercio, la ayuda, la inversión extranjera y otros flujos de capital, la migración, la transferencia de conocimientos y tecnología, el medio ambiente— y a establecer mecanismos institucionales que contribuyan a garantizar la coherencia. Un acontecimiento que merece señalarse en este contexto es la promulgación en 2004 en Suecia de una ley sobre una “política integrada de desarrollo mundial” según la cual las políticas sobre comercio, agricultura, medio ambiente, migración, seguridad y otras políticas nacionales han de ser compatibles con el objetivo de reducir la pobreza y promover un desarrollo sostenible. Otro acontecimiento notable ha sido la emisión en Dinamarca del primero de una serie prevista de informes sobre la forma en que el país contribuye al objetivo de establecer una asociación mundial para el desarrollo (ODM 8). Otros países miembros de la OCDE están considerando la posibilidad de preparar informes similares, entre ellos, por ejemplo, Alemania, Bélgica, Canadá, Finlandia, Noruega, los Países Bajos y Suecia. Otras dos iniciativas en curso de la OCDE relacionadas con lo anterior son un “Proyecto horizontal” sobre coherencia de las políticas con respecto al desarrollo, que estudia el impacto en los países en desarrollo de una amplia variedad de políticas aplicadas por los países desarrollados, y la mayor atención que se presta en los exámenes por homólogos del CAD a las cuestiones sobre coherencia de las políticas. También están realizando estudios sobre estas cuestiones centros de investigación privados y la sociedad civil, entre ellos el Centro para el Desarrollo Mundial y el

Foro Económico Mundial. Estos esfuerzos alentadores resultarían muy valiosos si jugaran un papel decisivo en lograr que se prestara atención más sistemática a las cuestiones relativas al impacto en el desarrollo y a la coherencia en el proceso de formulación de políticas de los países ricos.

## VI. MEDIDAS PRIORITARIAS: INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES

61. ¿En qué forma contribuyen las instituciones financieras internacionales (IFI) al logro de los ODM y otros resultados conexos? En el Informe sobre Seguimiento Mundial se evalúa la contribución de las IFI desde cuatro ángulos: los programas de los países, los programas mundiales, la relación de colaboración y los resultados. Si se aplica esta estructura a todas las IFI se observa que se ha progresado en los últimos años, especialmente después de la Conferencia de Monterrey. Pero los datos de que se dispone con respecto al desempeño comparativo de las IFI y a si la contribución de éstas en su conjunto es mayor (o menor) que la suma de lo contribuido individualmente por cada una de ellas, cuestiones ambas de importancia fundamental, no son concluyentes. Más adelante, la mayor disponibilidad de datos para la evaluación y la mayor comparabilidad de éstos facilitarán el seguimiento, y a su vez mejorarán la calidad de la información proporcionada al público contribuyente en todos los países. El programa de trabajo conjunto sobre resultados aprobado por los BMD en febrero de 2004 en la Mesa Redonda sobre gestión con vistas a los resultados en términos de desarrollo celebrada en Marrakech debería constituir un vehículo esencial para lograr progresos. También será beneficioso para las futuras evaluaciones de la función de las IFI recurrir con más frecuencia a evaluaciones externas.

62. **Las IFI individualmente consideradas.** Dentro de cada una de las instituciones, la información disponible indica que se está prestando más atención a la perspectiva de los países clientes y a la identificación de éstos con los proyectos, a la transparencia, a los resultados y a la rendición de cuentas, aunque como es natural, el grado de progreso varía en las distintas instituciones y las distintas áreas. Los puntos más destacados son: el dinámico comienzo de la Oficina de Evaluación Independiente del FMI —cuya creación significa que en la actualidad todas las IFI tienen oficinas de evaluación independiente subordinadas directamente a los directorios respectivos—y sus exámenes del uso prolongado de los recursos del Fondo, el papel desempeñado por el Fondo en las situaciones de crisis de las cuentas de capital, y el ajuste fiscal en los programas financiados por el Fondo; el compromiso del Banco Mundial con el programa de resultados y su concentración en las medidas y en la implementación en los países, con los asociados y dentro del Banco, y los compromisos respectivos de los bancos regionales de desarrollo de mejorar la calidad operacional, la eficacia en términos de desarrollo y los resultados, como quedó demostrado recientemente en Marrakech. Pero es evidente que no hay lugar para la autocomplacencia. Es preciso que el progreso reciente continúe y se intensifique.

- **FMI.** Para el Fondo, la prioridad consiste en seguir perfeccionando su función de asistencia a los países de ingreso bajo en varias formas: adaptando sus instrumentos de apoyo financiero y técnico para permitir a sus países miembros de ingreso bajo catalizar la asistencia de otros donantes, hacer frente a las situaciones posteriores a los conflictos, responder a las crisis exógenas, absorber el costo de la adaptación a la liberalización del comercio multilateral, y establecer instituciones que les permitan lograr acceso al financiamiento privado. El programa de trabajo del Fondo tiene también por objetivo mejorar el diseño de los programas económicos que el Fondo financia en países de ingreso bajo y mejorar la concordancia con el DELP. Un tercer elemento de la labor en

curso del Fondo conjuntamente con el Banco Mundial es la elaboración de un marco eficaz y flexible para evaluar la sostenibilidad de la deuda en los países de ingreso bajo.

- **Banco Mundial.** Las prioridades del Banco en su labor de apoyo a los países consisten en continuar trabajando con los países y los organismos asociados para profundizar el proceso de los DELP como base para la formulación de sus estrategias de asistencia en los países de ingreso bajo; adaptar los métodos y los instrumentos a las necesidades en evolución de los países de ingreso mediano, y completar el importante programa establecido por el Banco sobre resultados, armonización y simplificación. Como apoyo y complemento del desarrollo de los métodos propios de los países en las estrategias de asistencia del Banco está el fortalecimiento de su labor analítica, de promoción y en el ámbito de los conocimientos. Una prioridad fundamental para los programas mundiales y sectoriales financiados por el Banco es la aplicación de un marco eficaz para las actividades de evaluación inicial, seguimiento y evaluación que sea tan sólido como el marco para los programas de países.
- **Bancos regionales de desarrollo.** Los demás BMD también tienen una abultada agenda ante sí: en sus programas de países y su apoyo a los bienes públicos regionales. Todos ellos deben completar las reformas en curso vinculadas al programa de resultados, según lo establecido en la Mesa Redonda de Marrakech. Además de ello, al igual que el Banco Mundial, deben multiplicar sus esfuerzos con respecto al marco global sobre gobierno y rendición de cuentas para sus programas regionales y sectoriales.

63. **Coherencia sistémica.** En todas las IFI, los datos disponibles indican además que se han hecho progresos colectivos tanto a nivel institucional como del trabajo cotidiano en los países. La colaboración entre el Banco y el Fondo y la coordinación entre los BMD son más fáciles y más productivas que cinco años atrás. Conjuntamente con el aumento de las relaciones de colaboración y de la coordinación, se ha producido además un saludable avance hacia una mayor especialización acorde con la ventaja comparativa institucional. Con esto se invierte la tendencia de comienzos del decenio de 1990, cuando la superposición de las capacidades de las IFI y de otros organismos aumentó al lograrse un mayor consenso sobre la amplitud del modelo de desarrollo. Sin embargo, aún no se han cosechado todos los “beneficios del intercambio” entre las IFI. Entre las oportunidades se cuenta el aumento de la selectividad de los programas de los organismos en consonancia con la ventaja comparativa, la armonización de las prácticas de los organismos en torno a las estrategias y los sistemas nacionales de reducción de la pobreza, y las evaluaciones conjuntas del apoyo que prestan.

64. También es preciso avanzar en la labor en curso relativa al gobierno de las IFI. El fortalecimiento de la voz y la participación de los países en desarrollo en las IFI es parte del pacto de Monterrey.

## VII. PRIORIDADES PARA FORTALECER EL PROCESO DE SEGUIMIENTO

65. Para aprovechar plenamente las posibilidades que ofrece el proceso de seguimiento será necesario centrar la atención sobre todo en las dificultades específicas que se presentan en los niveles nacional, institucional y mundial para cumplir las prioridades enunciadas con anterioridad. Ello a su vez requerirá una labor constante de fortalecimiento de las bases estadísticas y analíticas del proceso y de intensificación de la colaboración con los organismos asociados. Hay tres aspectos en los que es especialmente importante seguir trabajando:

- **Datos.** Es esencial disponer oportunamente de estadísticas acerca de los resultados deseados en términos de desarrollo y de sistemas de medición satisfactorios de los factores determinantes de las políticas para que el seguimiento sea eficaz. En la actualidad, los datos adolecen de graves deficiencias, sobre todo en lo que respecta a los servicios de desarrollo humano y de infraestructura y a sus resultados en los países en desarrollo. El Banco Mundial y sus organismos asociados del sistema de las Naciones Unidas, trabajando conjuntamente y en consulta con los países clientes, han elaborado un plan de acción con plazos precisos y costos calculados para mejorar una amplia variedad de datos en los países en desarrollo e incrementar la capacidad de éstos en materia de estadísticas. Dicho plan, presentado y convenido en la Mesa Redonda de Marrakech, necesitará un apoyo oportuno y coordinado de los donantes para que sus objetivos se realicen.
- **Investigaciones.** Se necesitan más investigaciones para fortalecer las bases analíticas del marco de seguimiento, especialmente los vínculos entre las políticas y los resultados. Si bien hay consenso general acerca de los principales factores normativos e institucionales que determinan el crecimiento, la reducción de la pobreza y los demás ODM, se sabe menos acerca de los mecanismos exactos de transmisión y acerca de la importancia relativa de los distintos factores determinantes y las relaciones entre ellos. Actualmente se realizan investigaciones en forma mancomunada en el Banco, el FMI y el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas con el objeto de poder crear mejores modelos de algunas de esas relaciones y cuantificarlas con más precisión, sobre todo mediante estudios en profundidad a nivel de los países. Además, se necesitan más investigaciones sobre cuestiones de suma importancia como la eficacia de la ayuda, y sobre la creación de sistemas de medición más sólidos para esferas normativas fundamentales como la gestión de gobierno y para las repercusiones de las políticas de los países ricos en los países en desarrollo.
- **Relaciones de colaboración.** En este y otros aspectos, la colaboración establecida con los organismos asociados —otros BMD, las Naciones Unidas, la OMC, la OCDE, la CE— para la preparación del primer Informe sobre Seguimiento Mundial se seguirá intensificando, para lo cual se aprovecharán los mandatos y las ventajas comparativas de los organismos respectivos, y se velará por que el sistema de seguimiento sea coherente en todos los organismos. Ello podría incluir la ampliación del sistema indicativo de la contribución de los organismos multilaterales, centrado actualmente en las IFI, a fin de que abarque también a otros organismos, al tiempo que se están haciendo esfuerzos por reforzar la evaluación de la contribución de las IFI, entre otras cosas mediante una mejor armonización de los criterios de autoevaluación y de evaluación independiente utilizados por las IFI. También se ampliará la colaboración con la sociedad civil, la que ha venido participando cada vez más en las actividades de seguimiento.