



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)



DC2003-0016
13 de septiembre de 2003

**APOYO A LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS ACERTADAS CON FINANCIAMIENTO
ADECUADO Y SUFICIENTE**

Se adjunta, para la reunión del Comité para el Desarrollo del 22 de septiembre de 2003, un documento titulado “Apoio a la adopción de políticas acertadas con financiamiento adecuado y suficiente”, preparado por el personal del Banco Mundial. Este tema será examinado en relación con el punto I del Temario provisional.

* * *

APOYO A LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS ACERTADAS CON FINANCIAMIENTO ADECUADO Y SUFICIENTE

12 de septiembre de 2003

ÍNDICE

Siglas	iii
Resumen y temas para debate	iv
I. Introducción	1
II. Aplicación del consenso de Monterrey	2
III. Comprobaciones de los estudios sobre los países	5
A. Países de ingreso bajo con políticas relativamente acertadas	5
Progresos y perspectivas de alcanzar los ODM en los países de la muestra	6
Perspectivas para acelerar el progreso con políticas más acertadas y ayuda adicional	13
B. Países de ingreso bajo en dificultades	22
C. Países de ingreso mediano	25
IV. Repercusiones para la comunidad internacional	27

Recuadros

Recuadro 1: Temas generales que aparecen en los estudios sobre países	8
Recuadro 2: Alcanzar las metas de los ODM relacionadas con la salud: el desafío del progreso	10
Recuadro 3: Cálculo del gasto de la iniciativa Educación para Todos	15
Recuadro 4: ¿Qué tiene que ver la infraestructura con los ODM?	18
Recuadro 5: Comercio y ayuda	19
Recuadro 6: ODM, volumen de la ayuda y sostenibilidad de la deuda	22

Gráficos

Gráfico 1: Marco para acelerar el progreso hacia los ODM	3
Gráfico 2: Pobreza y ayuda en los países en desarrollo	5
Gráfico 3: Progresos en relación con cuatro indicadores de los ODM	9
Gráfico 4: Perspectivas de alcanzar los ODM	11
Gráfico 5: Progreso hacia los ODM, por objetivo e hipótesis de reforma	15

Cuadros

Cuadro 1: Países de ingreso bajo con políticas relativamente acertadas: Indicadores clave	6
-------------------------------------------------------------------------------------------------	---

Anexos

Anexo 1: Resumen de los estudios sobre países.....	33
Anexo 2: Examen de los países de ingreso bajo en dificultades y de los países de ingreso mediano.....	64

Gráficos de los anexos

Gráfico 1 de los anexos: Pobreza: porcentaje de la población que vive con menos de US\$1 al día.....	54
Gráfico 2 de los anexos: Educación: tasa de terminación de la enseñanza primaria (porcentaje).....	55
Gráfico 3 de los anexos: Salud: tasa de mortalidad de niños menores de cinco años (por 1.000 nacidos vivos).....	56
Gráfico 4 de los anexos: Medio ambiente: porcentaje de la población con acceso al agua potable.....	57
Gráfico 5 de los anexos: Posibilidades de que se alcancen los ODM con arreglo a dos hipótesis distintas.....	58

Cuadros de los anexos

Cuadro 1 de los anexos: Resultados de los países de ingreso bajo Indicadores básicos.....	51
Cuadro 2 de los anexos: Los objetivos de desarrollo del milenio y sus metas.....	52
Cuadro 3 de los anexos: Países incluidos en la muestra – Tendencias de algunos indicadores económicos.....	53
Cuadro 4 de los anexos: Tendencias de algunos indicadores de los países de la OCDE.....	53

SIGLAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
FMI	Fondo Monetario Internacional
INB	Ingreso nacional bruto
ODM	Objetivos de desarrollo del milenio
ONG	Organización no gubernamental
PIB	Producto interno bruto
PPME	País pobre muy endeudado

**APOYO A LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS ACERTADAS CON
FINANCIAMIENTO ADECUADO Y SUFICIENTE
Aplicación del Consenso de Monterrey en los países**

RESUMEN Y TEMAS PARA DEBATE

El presente documento se ha preparado en respuesta a la petición del Comité para el Desarrollo de que el Banco Mundial informara sobre los progresos realizados en el apoyo a las reformas normativas emprendidas por los países en desarrollo mediante financiamiento adecuado y suficiente. En él se consideran, en particular, las perspectivas de acelerar el progreso hacia el logro de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) en los países mediante una combinación de mejoras en la gestión pública y las políticas internas, un mayor volumen de ayuda, modalidades de ayuda más eficaces y más fácil acceso a los mercados de los países desarrollados.

La esencia del pacto en pro del desarrollo conocido con el nombre de Consenso de Monterrey es que los países en desarrollo y desarrollados necesitan una intervención concertada y sostenida para alcanzar los ODM. Como se desprende del análisis sobre países que se lleva a cabo en el presente documento, ahora se ofrece una oportunidad única de multiplicar los esfuerzos por acelerar el progreso hacia los ODM en los países de ingreso bajo y mediano. El incremento de la ayuda forma parte de un programa más amplio, en el que se incluye el comercio y el alivio de la deuda, que la comunidad internacional tendrá que aplicar decididamente para que esos esfuerzos prosperen. Las iniciativas constantes en estos frentes deberían ir acompañadas de esfuerzos persistentes de los países en desarrollo por mejorar sus políticas y gestión pública para que los recursos disponibles —internos y externos— se utilicen en forma productiva para estimular el crecimiento y mejorar la prestación de servicios a los pobres.

Antes y después de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey en la primavera de 2002, se ha prestado considerable la atención al costo que representaría el logro de todos los ODM en todos los países en desarrollo, y a las repercusiones que tendría en el volumen de la ayuda, suponiendo que continuaran mejorando las políticas adoptadas en los países en desarrollo y desarrollados. Utilizando planteamientos de carácter global y sectorial, la mayor parte de las estimaciones —por ejemplo, las preparadas para la Conferencia de Monterrey y para la reunión del Comité para el Desarrollo de abril de 2003— apuntan una cifra de al menos US\$50.000 millones anuales de ayuda adicional (lo que supondría la duplicación de los volúmenes de ayuda actuales)¹.

El presente documento complementa esa labor adoptando un planteamiento basado en los países para examinar de qué manera el financiamiento adicional externo podría utilizarse productivamente para acelerar el progreso hacia los ODM, en combinación con una mejora de las políticas internas y de la gestión pública, modalidades de ayuda más eficaces y mayor acceso

¹ Véanse, por ejemplo, “Recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo”, (Asamblea General de las Naciones Unidas, A/55/1000, junio de 2001); S. Devarajan, E. Swanson y M. Miller, “Goals for Development: History, Prospects and Costs” (texto provisional del Banco Mundial, 2002), e “Informe de situación y próximos pasos cruciales para el refuerzo de las iniciativas relativas a la Educación para todos, la salud, el VIH/SIDA, y el abastecimiento de agua y saneamiento”, (DC2003-0004, 27 de marzo de 2003).

al mercado. Por ello, representa un panorama, visto desde la perspectiva de los países, sobre cómo podrían incrementarse los esfuerzos para alcanzar los ODM, al mismo tiempo que una estimación del financiamiento adicional que podría utilizarse eficazmente como parte de estos esfuerzos en la fase inicial. Se considera sobre todo, pero no exclusivamente, una muestra de 18 países de ingreso bajo con políticas relativamente acertadas, que representan aproximadamente la mitad de la población pobre del mundo y un tercio del total de los flujos de ayuda mundiales (véase el cuadro siguiente). Estos países, aunque heterogéneos, son representativos en términos generales de los países de ingreso bajo con políticas relativamente acertadas. Se examinan también las perspectivas y la función de la ayuda para los otros grupos de países con circunstancias diferentes: países de ingreso bajo en dificultades y países de ingreso mediano.

Cuadro: Países incluidos en la muestra. Indicadores básicos

	No. de pobres que viven con			
	Población (millones)	menos de US\$1 al día (millones)	Ingreso per cápita (US\$ de 2001)	AOD per cápita (US\$ de 2001)
India	1.032,4	358,2	460	1,7
Indonesia	209,0	15,0	690	7,2
Pakistán	141,5	18,9	420	13,7
Bangladesh	133,3	48,0	360	7,7
Viet Nam	79,5	14,1	410	18,0
Etiopía	65,8	53,9	100	16,4
Tanzania	34,4	6,9	270	35,8
Uganda	22,8	6,2	260	34,3
Mozambique	18,1	6,8	210	52,7
Madagascar	16,0	7,8	260	22,2
Burkina Faso	11,6	7,1	220	33,7
Mali	11,1	8,1	230	31,5
Benin	6,4	n.d.	380	42,4
República Kirguisa	5,0	0,1	280	38,0
Mauritania	2,7	0,8	360	95,2
Bolivia	8,5	1,2	950	85,6
Honduras	6,6	1,6	900	102,9
Albania	3,2	n.d.	1.340	85,0
Muestra	1.807,8	554,8	452	8,4

a/ En cada país, esta cifra está basada en la parte de su población que vive con menos de US\$1,08 al día, a precios internacionales de 1993 (equivalente a uso de US\$1 con precios de 1985, ajustados teniendo en cuenta la paridad del poder adquisitivo).

b/ Estas cifras hacen referencia a los ingresos per cápita a precios corrientes de mercado.

En el presente documento se demuestra que, con reformas normativas e institucionales continuadas, los incrementos considerables de ayuda pueden utilizarse eficazmente para acelerar el avance hacia los ODM. La comunidad internacional se ha comprometido a aumentar el volumen de la ayuda en aproximadamente US\$16.000 millones anuales para 2006. Partiendo de una extrapolación de las tipologías generales de los países incluidos en la muestra, la capacidad de absorción de los países de ingreso bajo en dificultades y la contribución de la ayuda para promover la reforma en los países de ingreso mediano, estimamos que se necesitará una suma más considerable (al menos US\$30.000 millones anuales) además de los actuales flujos de ayuda. El compromiso inicial de esta cifra adicional ayudará a promover y sostener los esfuerzos

de reforma en los países en desarrollo y a reforzar su capacidad de utilizar con eficacia a lo largo del tiempo sumas de ayuda más cuantiosas. De esta manera, creará un círculo virtuoso que puede mejorar sus perspectivas de alcanzar los ODM, en particular intensificando el ritmo de las mejoras en las políticas y en la gestión pública de los países de ingreso bajo en dificultades. En la medida en que esto ocurra, esta estimación de la ayuda adicional podría superarse fácilmente. Para que esta ayuda adicional acelere en forma significativa el progreso hacia los ODM, debería ofrecerse en forma de desembolsos en efectivo y con mejoras en las modalidades de la ayuda, como se examinará más adelante.

Esta suma de US\$30.000 mil millones anuales de ayuda adicional deberá considerarse como una estimación a la baja de las necesidades incrementales de financiamiento. El costo que representa el logro de todos los ODM en todos los países y las repercusiones en las necesidades de financiamiento externo, que no se estiman en el presente documento, serán probablemente mucho mayores. Si bien la información aquí utilizada es la mejor disponible en los países, es incompleta en la medida en que hay lagunas en la base analítica actual. Una de estas deficiencias se refiere a las inversiones en infraestructura que son necesarios para mejorar la prestación de servicios y contribuir a un mayor crecimiento, en particular para aprovechar las oportunidades de exportación ofrecidas por la liberalización del comercio. Otra se refiere a las repercusiones en el aumento de la capacidad de los países a lo largo del tiempo. En las estimaciones de los países tampoco se tienen en cuenta los costos de alcanzar los bienes públicos mundiales y regionales, incluidos el control del VIH/SIDA y algunos aspectos de la sostenibilidad ambiental. Finalmente, en estas estimaciones sobre financiamiento no se incluyen los costos futuros del alivio de la deuda en el contexto de estructuras internacionalmente aceptadas, como la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), ni las repercusiones de la ayuda a los países de ingreso bajo para hacer frente a las conmociones adversas que pueden dar lugar a considerables pérdidas de ingresos.

En el documento se pone de manifiesto que en los 18 países de la muestra la ayuda adicional puede utilizarse con eficacia en paralelo con políticas más adecuadas para acelerar el progreso hacia los ODM. Estos países tienen tres características comunes: en el pasado decenio, mejoraron sus políticas de forma significativa; han utilizado la ayuda en forma productiva durante ese período para avanzar hacia los ODM y continúan teniendo todavía considerables necesidades pendientes en términos de desarrollo. Su experiencia ilustra lo poderosa que puede ser la combinación de un volumen de ayuda notablemente superior y esfuerzos sostenidos de reforma de los países mismos como medio de acelerar el progreso hacia los ODM.

Las repercusiones en el monto de la ayuda adicional, su escalonamiento y su forma varían notablemente de un país a otro de la muestra. Las divergencias en el monto de la ayuda adicional que puede utilizarse con eficiencia son reflejo de las diferencias existentes en los siguientes aspectos: a) políticas e instituciones vigentes y ritmo con que podrían reforzarse a lo largo del tiempo; b) incidencia de la pobreza y, en términos generales, alcance de las necesidades no atendidas con respecto a los ODM, y c) volumen actual de la ayuda. Un aspecto fundamental de la reforma en todos los países será la movilización de más ingresos internos. Si bien las posibilidades de que se produzca este aumento varían de un país a otro, el incremento de los ingresos evitará en todos los casos que la mayor cuantía de la ayuda represente una amenaza para la sostenibilidad fiscal. Un incremento considerable de la ayuda (su duplicación, como mínimo)

podría utilizarse con eficacia en los grandes países asiáticos de ingreso bajo (Bangladesh, India, Indonesia, Pakistán y Viet Nam) y en algunos países de África al sur del Sahara (como Etiopía) de la muestra. Estos países presentan una combinación de políticas acertadas y perspectivas de mejoras ulteriores, grandes necesidades pendientes con respecto a los ODM y niveles relativamente bajos de dependencia de la ayuda. Por el contrario, los países con ingreso más elevado que reciben ya un volumen considerable de ayuda, como Albania, Bolivia y Honduras, podrían utilizar eficazmente una ayuda más cuantiosa, pero es probable que las cifras sean menores: aumentos del orden del 20%, aproximadamente. Todos los países de África al sur del Sahara incluidos en la muestra (entre ellos, Burkina Faso, Mozambique, Tanzania y Uganda) así como la República Kirguisa, podrían también utilizar en forma productiva ayuda adicional para complementar los considerables flujos que ya reciben —aumento medio aproximado del 60% a mediano plazo— pero con considerables diferencias debido a las diversas circunstancias y perspectivas de los países. La distribución de esta ayuda incremental a lo largo del tiempo deberá estar en consonancia con el fortalecimiento de sus capacidades institucionales y humanas y la ampliación de sus bases de recursos internos. En paralelo con las mejoras en las políticas y la gestión de gobierno, estos flujos de ayuda contribuirían sustancialmente a mejorar los resultados relacionados con los ODM.

La ayuda adicional puede respaldar también un progreso más rápido hacia los ODM en los países de ingreso bajo con políticas y sistemas de gobierno menos convincentes (similares a los países de ingreso bajo en dificultades) que los considerados en la muestra. En muchos de ellos, sobre todo los que han atravesado situaciones de conflicto, puede haber importantes gastos iniciales y de transición que son muy productivos y sólo pueden cubrirse con ayuda. El desafío será ofrecer esta ayuda rápidamente, en caso necesario, y sin socavar los esfuerzos locales por movilizar recursos y fortalecer la capacidad. En los países de ingreso mediano, incluida China, la ayuda puede desempeñar también un papel importante reforzando las iniciativas internas para acabar con las bolsas de pobreza y privación y contrarrestar las crisis y para responder ante las crisis. El monto de la ayuda adicional que estos países podrían utilizar productivamente descenderá, en general, a medida que aumenten sus ingresos y la disponibilidad de recursos internos, mientras que el resto de su dependencia de la ayuda y de los flujos en condiciones no concesionarias dependerá en buena medida de su acceso a los mercados internacionales de capital.

Las conclusiones del presente documento referentes al volumen de la ayuda están basadas en **tres** conjuntos de cambios en las modalidades de la ayuda.

- A medida que los países mejoren sus políticas, sus esfuerzos deberían reforzarse con el acceso a ayuda oportuna y previsible, lo que significa, entre otras cosas, que los países receptores deberían tener mayor seguridad de que recibirán ayuda durante un largo período de tiempo conforme mejoren sus políticas y sistema de gobierno. La mayor seguridad en la recepción de ayuda externa suficiente y oportuna para sus programas de reforma aumentará la probabilidad de que los países emprendan y mantengan esas reformas.
- La ayuda debería ofrecerse en formas más acordes con las prioridades y procesos de desarrollo del propio país, recogidos en sus estrategias de desarrollo o de reducción de la pobreza. Ello significa la aceptación de los objetivos nacionales así como la

- introducción de mejoras en la coordinación de los donantes, y una mayor armonización de sus políticas y procedimientos en conformidad con los sistemas de los propios países receptores. La experiencia demuestra que los donantes deberán utilizar los DELP para aprovechar el impulso dado a esos esfuerzos en el Foro sobre la armonización, celebrado en Roma.
- La ayuda debería ofrecerse en formas que puedan atender los costos incrementales que representa el financiamiento de los ODM. De los US\$52.000 millones que suman los actuales compromisos de ayuda, en torno a US\$26.000 millones corresponden a gastos de programas y proyectos en los países receptores. Una proporción mucho mayor de la ayuda adicional deberá ofrecerse directamente a los países en efectivo para que puedan financiar los costos de los ODM. En algunas naciones, debería ofrecerse ayuda para atender la necesidad de incurrir en mayores costos recurrentes, por ejemplo, en programas de salud y educación, mediante apoyo presupuestario o sectorial cuando hay una base sólida en ese sentido, o destinando la asistencia a programas sectoriales bien concebidos. Además, para garantizar la sostenibilidad de la deuda en los países muy endeudados, con políticas y sistemas de gobierno acertados y expuestos a fuertes conmociones, debería tenerse en cuenta la posibilidad de ofrecer una proporción mayor de la ayuda adicional en forma de donaciones.

Las perspectivas de alcanzar los ODM en muchos países en desarrollo aumentarían de manera significativa con un mayor acceso a los mercados de los países desarrollados. La culminación eficaz de la Ronda de Doha reviste, por lo tanto, la máxima prioridad, al igual que un proceso constante de reformas comerciales en los países en desarrollo, incluidas las orientadas a resolver los problemas que existen fronteras adentro (como la administración de puertos y aduanas), que les permitirán beneficiarse de un mayor acceso al mercado. El comercio y la ayuda son complementarios: un mayor acceso al mercado contribuirá a que la ayuda sea más productiva, y la ayuda puede servir para resolver problemas internos. Por ello, si bien el mayor acceso al mercado beneficiará a largo plazo a la mayor parte de los países en desarrollo, muchos podrán utilizar ayuda adicional eficazmente a corto y mediano plazo, sobre todo para mejorar la infraestructura de manera que puedan aprovechar las oportunidades resultantes para incrementar sus exportaciones.

Los estudios sobre países revelan también las deficiencias de información y análisis que deberían resolverse en el proceso de los DELP. Entre ellas cabe citar la mala calidad de la información sobre el punto de partida que se toma como referencia y sobre las tendencias de los resultados reflejados en los ODM (u otros objetivos nacionales); la ausencia de información a nivel nacional sobre los múltiples factores determinantes de los resultados de los ODM, y la escasa vinculación entre estos resultados y los marcos de políticas y gastos articulados en los DELP, en particular con respecto a la función de la infraestructura y a una mejor prestación de servicios. A medida que mejoren la información y el análisis en estas esferas, el proceso de los DELP será más útil como medio de instrumentar los ODM a largo plazo, y permitirá estimaciones más sólidas sobre las necesidades de ayuda en los distintos países. Por ello, el presente documento debería considerarse como un primer paso en esta dirección.

Partiendo de las conclusiones del presente documento, se someten a la consideración de los ministros en la reunión del Comité para el Desarrollo del 22 de septiembre los siguientes interrogantes:

- ¿Están de acuerdo los ministros en que el proceso de los DELP se reforzaría si las estrategias de reducción de la pobreza de los países estuvieran vinculadas en forma más explícita con los ODM a largo plazo? En su opinión, ¿cómo se pueden reforzar esa vinculación y otras medidas para consolidar el proceso de los DELP con asistencia técnica y financiera adicional?
- En opinión de los ministros, ¿qué medidas deberían adoptarse para garantizar que los recursos ya comprometidos se pongan a disposición oportunamente? ¿Cómo se puede garantizar que estas cantidades se suministren de manera previsible y de tal forma que puedan ser utilizadas fácilmente por los países?
- ¿Están de acuerdo los ministros en que un aumento considerable de la ayuda muy por encima de los compromisos actuales puede utilizarse en forma productiva en apoyo de mejores políticas e instituciones con el fin de aumentar las perspectivas de alcanzar los ODM? ¿Qué medidas deberían adaptarse, en su opinión, para acelerar los esfuerzos por movilizar este financiamiento adicional?
- Dados los acuerdos que se han alcanzado con respecto a la necesidad de compatibilizar mejor los recursos de la ayuda con las prioridades y procesos de los países y sobre la armonización de las necesidades y prácticas de los donantes, ¿qué medidas consideran los ministros que son necesarias para llevar esos acuerdos a la práctica?
- ¿Están de acuerdo los ministros en que, cuando así lo exijan las situaciones de los países y se consigan mejoras en los marcos de gestión financiera y presupuestaria, habrá que ofrecer más ayuda —en algunos países, en forma de donación— para financiar los costos recurrentes?

APOYO A LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS ACERTADAS CON FINANCIAMIENTO ADECUADO Y SUFICIENTE

Aplicación del Consenso de Monterrey en los países

I. INTRODUCCIÓN

1. En el Comunicado (13 de abril de 2003) de la reunión del Comité para el Desarrollo de abril de 2003 se declaraba lo siguiente: “Reiteramos firmemente nuestro compromiso de realizar los esfuerzos a nivel mundial que sean necesarios para reducir la pobreza en los países en desarrollo y en transición y alcanzar los ODM” (párrafo 2). Más adelante (párrafo 6) se decía: “Si bien cada sector de servicios tendrá que encontrar sus propios medios de acelerar la marcha, subrayamos la importancia de afianzar los esfuerzos por alcanzar los ODM en estrategias con las que los países se sientan identificados, como las establecidas en los DELP en el caso de los países de ingreso bajo. Insistimos en que las políticas e iniciativas apropiadas que adopten los países en desarrollo deben estar respaldadas por financiamiento en cantidad suficiente y en la forma adecuada, y pedimos al Banco que informara sobre los avances en este sentido en nuestra próxima reunión”.

2. El presente documento es la respuesta a esa petición. En él se considera cómo podría acelerarse en los países el progreso hacia los ODM mediante una combinación de mejoras en las políticas y sistema de gestión pública, mayores volúmenes de ayuda en modalidades más eficaces y mayor acceso a los mercados de los países desarrollados. Se presta especial atención a la secuencia de estas medidas, incluida la distribución de los flujos de la ayuda a lo largo del tiempo y las formas en que una ayuda más previsible y oportuna puede mejorar las políticas y la gestión pública. Se consideran también las repercusiones en lo que respecta a la necesidad de acomodar la ayuda a las prioridades de los países así como a los tipos y condiciones de la ayuda. El objetivo primario de atención es una muestra ampliamente representativa de 18 países de ingreso bajo con políticas relativamente acertadas. Estos estudios sobre países se complementan con exámenes más generales sobre los países de ingreso bajo en dificultades y los de ingreso mediano, que también tienen necesidades especiales de ayuda. Se concluye con enseñanzas generales sobre la manera de acelerar el progreso hacia los ODM, en particular la forma de lograr que la ayuda sea todavía más eficaz en el futuro.

3. Este documento es complemento de un estudio anterior presentado a la Reunión del Comité para el Desarrollo en abril de 2003. En él, entre otras cosas, se estimaban los costos y necesidades de financiamiento externo para conseguir los ODM relacionados con la prestación de servicios en todos los países si se llevaran a cabo reformas normativas e institucionales complementarias. En ese y en otros documentos previos a la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey en la primavera de 2002, se utilizaban planteamientos sectoriales y se llegaba a la conclusión de que se necesitarían al menos US\$50.000 millones anuales de ayuda adicional (es decir, el doble del volumen actual de la ayuda)².

² Véanse “Informe de situación y próximos pasos cruciales para el refuerzo de las iniciativas relativas a la Educación para todos, la salud, el VIH/SIDA, y el abastecimiento de agua y saneamiento”, (DC2003-0004, 27 de marzo de 2003); “Recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo”, (Asamblea General de las Naciones Unidas A/55/1000, junio de 2001), y S. Devarajan, E. Swanson y M. Miller, “Goals for Development: History, Prospects and Costs” (texto provisional del Banco Mundial, 2002). Otros estudios complementarios presentados en la última reunión del Comité para el Desarrollo fueron el esbozo de un marco para el seguimiento de las políticas y medidas de los países en desarrollo y desarrollados con el fin de alcanzar los ODM y resultados

II. APLICACIÓN DEL CONSENSO DE MONTERREY

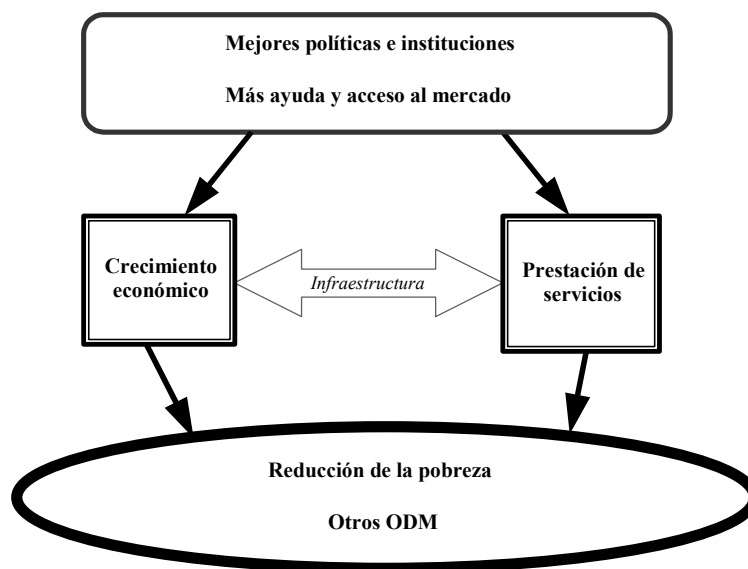
4. Actualmente, hay un interés cada vez mayor por el desarrollo y un consenso amplio sobre lo que se necesita para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida en los países en desarrollo. Este marco puede servir de base para una intervención concertada. El acuerdo comienza con un conjunto de ODM aceptados por jefes de gobierno de todo el mundo en la Cumbre del Milenio en 2000. Estos objetivos reconocen el carácter multidimensional de la pobreza, la necesidad de prestar atención a los resultados y la importancia de establecer puntos de referencia para medir los progresos. En Monterrey, Doha y Johannesburgo se ha reconocido la necesidad de un nuevo pacto entre los países en desarrollo e industrializados como requisito para alcanzar los ODM. Se han superado ya los debates del pasado, cuando algunos mantenían que lo único necesario era aumentar considerablemente el volumen de la ayuda, mientras que otros sostenían que los países en desarrollo podrían prosperar con sus propios esfuerzos, mejorando las políticas y la gestión pública. Hay también consenso sobre lo que se necesita para acelerar el desarrollo en los países: la importancia fundamental del protagonismo de los países, de la necesidad de un planteamiento integrado y a largo plazo y de establecer asociaciones. Además, hay acuerdo en que para que este pacto mundial entre en acción hay que intervenir país por país, en un proceso en el que cada uno de éstos especifique sus propios compromisos con la reforma normativa e institucional, sea en los DELP o en marcos estratégicos semejantes promovidos por los países, y quienes ofrecen asistencia externa se comprometan a apoyar esas estrategias nacionales de forma coherente y sistemática.

5. Hay también acuerdo general sobre el marco de desarrollo necesario para alcanzar los ODM en los países. En primer lugar, se reconoce que el progreso en este sentido requerirá, por un lado, un crecimiento económico más rápido y, por el otro, una mejor prestación de servicios a los pobres. Ningún país ha avanzado rápidamente hacia los ODM sin un crecimiento sólido. De ahí la importancia de que los países mejoren las condiciones para la inversión y refuercen los requisitos institucionales para el crecimiento, lo que les permitirá asimismo movilizar recursos internos y utilizarlos para progresar hacia el logro de los ODM. Se reconoce también que el desarrollo de la infraestructura es imprescindible para sustentar tanto el crecimiento económico como la prestación de servicios³. En segundo lugar, sabemos también que las capacidades de los países para traducir el crecimiento en progresos en la lucha contra la pobreza y en otros objetivos del desarrollo difieren considerablemente de acuerdo con la orientación de sus políticas. Así pues, los países necesitan buscar medios para conseguir que los pobres participen más en el crecimiento y se beneficien de él. Para que esta participación sea eficaz, se requiere un proceso constante de inversión en las personas, ya que el crecimiento económico sostenido presupone una población instruida y sana. Finalmente, si bien el crecimiento es decisivo, se necesitarán también más recursos externos que deberán utilizarse, junto con un mayor volumen de recursos internos, flujos de capital privado y mayor acceso al mercado, para acelerar notablemente el progreso hacia los ODM. A continuación, pueden verse resumidos los elementos clave de este marco.

conexos en el plano mundial. Véanse “Logro de los objetivos de desarrollo del milenio y otros resultados conexos: Marco para el seguimiento de las políticas y medidas adoptadas”, (DC2003-0003, 28 de marzo de 2003) y su actualización para la presente reunión, “Global Monitoring of Policies and Actions for Achieving the MDGs and Related Outcomes: Implementation Action Plan” (septiembre de 2003).

³ Véase, por ejemplo, Banco Mundial, “Infrastructure Action Plan — Overview and Matrix of Management Actions”, SecM2003-0302 (8 de julio de 2003). Los vínculos entre infraestructura y ODM se especifican con mayor detalle en el Recuadro 4 de la próxima sección.

Gráfico 1: Marco para acelerar el progreso hacia los ODM



6. Especial importancia reviste la forma en que estos elementos se interrelacionan y refuerzan mutuamente. En el próximo *Informe sobre el desarrollo mundial, 2004*, este concepto se resume como sigue⁴:

El crecimiento económico es, sin duda, necesario para acelerar el progreso del desarrollo humano. Pero no es suficiente. Para lograr una intervención en mayor escala, se necesitará un aumento considerable de las aportaciones externas y una utilización más eficaz de todos los recursos, tanto internos como externos. Cuanto más productivos son éstos, más convincentes resultan las razones para aumentar su cuantía. Por otro lado, los recursos externos pueden representar un fuerte apoyo a los cambios en las prácticas y políticas con el fin de lograr una utilización más eficaz. En este sentido, ambos aspectos son complementarios: esa es la esencia de la asociación en favor del desarrollo que se fraguó en Monterrey en la primavera de 2002.

7. La aplicación de este pacto para el desarrollo en los países y, en particular, la función de la asistencia externa adicional depende de las circunstancias de cada nación. En algunas de ellas, dada la situación de las políticas, instituciones y sistema de gestión pública, una aportación considerable de financiamiento externo ayudaría a acelerar el progreso hacia los ODM. En otras, las políticas y el sistema de gobierno deberán mejorar notablemente antes de que la ayuda adicional pueda utilizarse en forma productiva. En los países en situación intermedia, para agilizar el proceso hacia los ODM se requerirá una combinación de mejoras en las políticas por parte de los propios países y el suministro de ayuda más abundante y en mejores condiciones, incluido el alivio de la deuda cuando corresponda, y mayor acceso al mercado por parte de sus asociados en el desarrollo.

8. Por ello, en el presente informe se examinan los recientes progresos y perspectivas para alcanzar los ODM en 18 países de ingreso bajo con políticas relativamente acertadas, adoptando

⁴ Véase Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 2004: Servicios para los pobres* (septiembre de 2003).

la perspectiva de los propios países⁵. De esa manera, se tienen en cuenta expresamente los marcos normativos e institucionales de los países y se examina la interrelación entre la reforma y el volumen y forma de la asistencia externa para determinar su ritmo de progreso hacia las metas de los ODM. Los 18 países incluidos en la muestra constituyen una sección transversal amplia y representativa de todos los países de ingreso bajo con políticas relativamente acertadas, y concentran aproximadamente el 55% de los pobres del mundo y el 35% de los flujos mundiales de ayuda (Gráfico 2). El interés en los países con políticas relativamente acertadas obedece a que los argumentos para prestarles ayuda resultan muy convincentes⁶. Al hablar de la calidad de las políticas, se tienen en cuenta las opiniones referentes a la idoneidad del marco de políticas, gobierno e instituciones de un país como medio de promover la reducción de la pobreza mediante el crecimiento sostenido y una mejor prestación de servicios a los pobres.

9. Sobre la base de los DELP recientes, en su caso, y de los conocimientos de los equipos del Banco encargados de los países, se abordan los siguientes interrogantes acerca de los países:

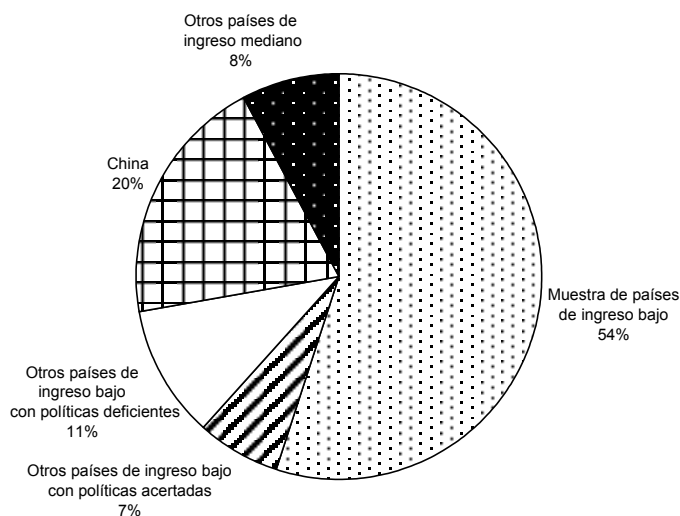
- ¿Qué progresos se han realizado hacia las metas de los ODM en el pasado decenio y cómo se han adaptado esos objetivos a las circunstancias de cada país? ¿Cuáles han sido los principales determinantes del “éxito” que han contribuido a esos progresos?
- ¿Es probable que el país alcance los ODM para 2015, teniendo en cuenta las políticas, instituciones y recursos externos existentes?
- ¿Qué cambios en las políticas e instituciones, incluida una mayor movilización de recursos internos, en asociación con recursos externos adicionales podrían mejorar las perspectivas de lograr los ODM contribuyendo a aumentar los niveles de inversión y crecimiento y mejorando el acceso de los pobres a los servicios básicos?
- ¿Cuáles son las consecuencias sobre la forma en que debería asignarse y entregarse la ayuda? ¿Qué otros aspectos de la cooperación internacional (especialmente, el acceso a los mercados) influirán en las probabilidades de éxito?

⁵ A los efectos del presente documento, países de “ingreso bajo” son los que tenían un ingreso per cápita de US\$745 o menos en 2001, más todos los otros receptores de ayuda de la AIF. “Políticas relativamente acertadas” son las que merecieron en 2002 una calificación global de al menos 3,0 en el índice del Banco de evaluación de las políticas e instituciones nacionales. Son 57 los países que se encuentran en este grupo de países de ingreso bajo con políticas relativamente acertadas.

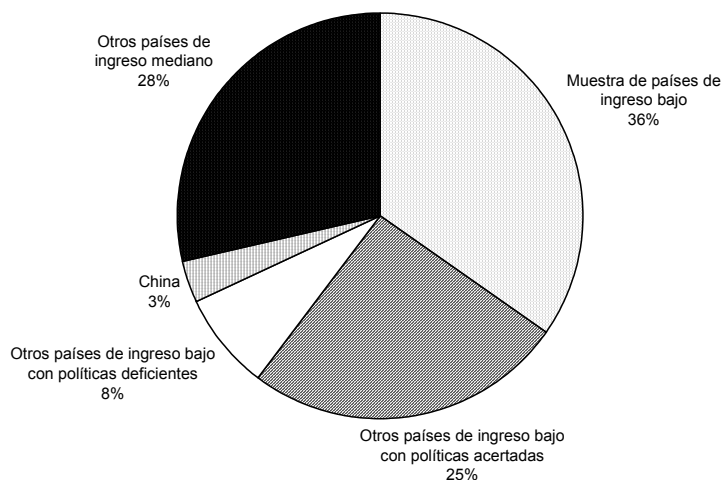
⁶ Se han realizado numerosas investigaciones dentro y fuera del Banco sobre este punto. Véanse, por ejemplo, C. Burnside y D. Dollar, “Aid, Policies and Growth”, *American Economic Review*, septiembre de 2000, y P. Collier, y D. Dollar, “Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet the International Development Goals”, *World Development*, 2001.

Gráfico 2: Pobreza y ayuda en los países en desarrollo

Número de personas que viven con menos de US\$ 1 al día



Asistencia oficial para el desarrollo



Nota: Los cálculos sobre la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) están basados en las cifras asignadas de la misma. En la categoría de países de ingreso bajo se incluyen los países que pueden recibir financiamiento combinado de la AIF y del BIRF.

III. COMPROBACIONES DE LOS ESTUDIOS SOBRE LOS PAÍSES

10. En esta sección se comienza resumiendo las comprobaciones principales basadas en el análisis de la muestra de 18 países de ingreso bajo con políticas relativamente acertadas (pueden verse resúmenes de dichos estudios en el Anexo 1). Luego, se examina la contribución de la ayuda a acelerar el proceso hacia los ODM en relación con otros dos grupos de países: a) países de ingreso bajo en dificultades y b) países de ingreso mediano con políticas relativamente acertadas (en el Anexo 2 puede verse un examen de estos países)⁷.

A. Países de ingreso bajo con políticas relativamente acertadas

11. Una muestra heterogénea pero representativa. Si bien los 18 países analizados en detalle como base para el presente documento coinciden en tener bajos ingresos y políticas e instituciones acertadas, esta muestra presenta características muy diferentes en lo que respecta al

⁷ Al analizar las repercusiones para la ayuda en cada uno de estos grupos de países, conviene señalar que se trata de una forma sintética de clasificar a países que forman un todo continuo. Así, por ejemplo, los que se encuentran en la parte inferior del grupo de países con políticas relativamente acertadas (de donde está tomada nuestra muestra de 18 naciones) pueden ser semejantes en muchos aspectos a los países que ocupan los puestos más altos en el grupo de países con políticas deficientes (semejante a los países de ingreso bajo en dificultades). De la misma manera, los países situados en el extremo inferior del grupo de ingreso mediano quizá tengan más en común con los países de ingreso bajo (incluidos los de la muestra) que ocupan los primeros puestos en la escala de ingresos.

tamaño de la población, incidencia de la pobreza, volumen de la ayuda actual y capacidad institucional y humana. Es esta diversidad lo que hace que la muestra sea representativa de un grupo más amplio de países de ingreso bajo con políticas relativamente acertadas (véase el Cuadro 1). En un extremo, los cinco grandes países asiáticos constituyen **todos** los países de ingreso bajo de la muestra con políticas relativamente acertadas y poblaciones de más de 80 millones. Los otros 13 países menores son tan heterogéneos como el grupo al que pertenecen. Abarcan diferentes regiones geográficas, sus ingresos per cápita van desde US\$100 hasta US\$1.340 y el volumen de la ayuda per cápita oscila entre US\$16 y más de US\$100⁸.

Cuadro 1: Países de ingreso bajo con políticas relativamente acertadas: Indicadores clave

	Ingreso per cápita (US\$ de 2001)	Crecimiento medio del PIB (porcentaje anual, 1990-2001)	Población (millones)	No. de pobres que viven con menos de US\$1 al día (millones)	No. de pobres que viven con menos de US\$2 al día (millones)	AOD (miles de millones de US\$ de 2001)	AOD/PIB (porcentaje)	AOD per cápita (US\$ de 2001)
India	460	5,4	1.032,4	358,2	825,2	1,7	0,4	1,7
Pakistán	420	3,8	141,5	18,9	92,7	1,9	3,3	13,7
Bangladesh	360	4,8	133,3	48,0	110,4	1,0	2,2	7,7
Indonesia	690	4,1	209,0	15,0	115,7	1,5	1,0	7,2
Viet Nam	410	7,5	79,5	14,1	50,6	1,4	4,4	18,0
Muestra asiática	476	5,2	1.595,7	454,3	1.194,7	7,6	1,1	4,8
Albania	1.340	1,5	3,2	n.d.	0,3	0,3	6,5	85,0
Benin	380	4,8	6,4	n.d.	n.d.	0,3	11,5	42,4
Bolivia	950	3,5	8,5	1,2	2,9	0,7	9,1	85,6
Burkina Faso	220	4,7	11,6	7,1	9,9	0,4	15,6	33,7
Etiopía	100	4,0	65,8	53,9	64,7	1,1	17,3	16,4
Honduras	900	3,1	6,6	1,6	2,9	0,7	10,6	102,9
Madagascar	260	2,1	16,0	7,8	13,3	0,4	7,7	22,2
Malí	230	3,8	11,1	8,1	10,0	0,3	13,2	31,5
Mauritania	360	4,1	2,7	0,8	1,9	0,3	26,0	95,2
Mozambique	210	6,3	18,1	6,8	14,2	0,9	25,9	51,7
República Kirguisa	280	-3,2	5,0	0,1	1,7	0,2	12,3	38,0
Tanzania	270	3,2	34,4	6,9	20,5	1,2	13,2	35,8
Uganda	260	6,4	22,8	6,2	22,0	0,8	13,8	34,3
Otros países de la muestra	273	4,0	212,2	100,5	164,1	7,5	15,1	35,5
Total de la muestra	452	5,0	1.807,8	554,8	1.358,9	15,1	2,7	8,4
Otros países de ingreso bajo (con políticas relativamente acertadas)	481	1,1	329,5	623,6	157,6	11,0	8,9	33,4
Todos los países de ingreso bajo (con políticas relativamente acertadas)	456	4,4	2.137,3	636,1	1.516,5	26,1	3,7	12,3

Progresos y perspectivas de alcanzar los ODM en los países de la muestra

12. En cada uno de los países de la muestra, se han realizado notables progresos durante el pasado decenio, en particular con respecto a los objetivos relacionados con la pobreza de ingreso,

⁸ La elección de los países de la muestra trata de ser meramente ilustrativa y, en particular, no refleja ninguna opinión referente a sus progresos o perspectivas de alcanzar los ODM en comparación con otros países. La elección se ha hecho fundamentalmente con el fin de obtener una muestra representativa del grupo de 57 países de ingreso bajo con políticas relativamente acertadas.

la educación primaria y el abastecimiento de agua. Estas mejoras son resultado de las reformas de las políticas y sistema de gestión pública realizadas por estos países en varias áreas, y del crecimiento resultante en muchos de ellos (véanse en el Recuadro 1 este y otros temas que aparecen en los estudios sobre países, incluidas las lagunas comunes en materia de análisis e información). Pero hay también diferencias en cuanto a los progresos conseguidos, tanto en relación con los objetivos como con los países (Gráfico 3)⁹. El menor progreso corresponde a los objetivos de la mortalidad en la niñez, la mortalidad materna y el saneamiento. En cuanto a los países, ha habido progresos más rápidos hacia objetivos concretos y hacia una gama más amplia de ODM en Indonesia, Viet Nam, Bangladesh y, en menor medida, Uganda. Pero sólo se ha observado una mejora limitada en la mayor parte de indicadores de resultados en los casos de Pakistán, Etiopía y Madagascar.

⁹ En el Gráfico 3 se resumen los progresos de los países hacia las metas de los ODM. Se indica el valor de los correspondientes indicadores de los ODM en 2000 en cada país, en comparación con su valor en 1990. En cada panel, la línea de 45 grados representa la ausencia de cambio, mientras que los puntos por encima o debajo de aquella significan el progreso, según la manera en que se especifica cada objetivo.

Recuadro 1: Temas generales que aparecen en los estudios sobre países

Los estudios concretos sobre los 18 países, preparados por equipos del Banco encargados de los países, ilustran varios temas generales y revelan algunas deficiencias comunes. Entre los temas figuran los siguientes:

- Se reconoce insistentemente en que el **crecimiento económico es el principal determinante de los resultados relativos a los ODM**, en particular la pobreza de ingreso, tanto para explicar las tendencias anteriores como para evaluar las perspectivas en los dos supuestos, con o sin un nivel considerable de reformas y flujos adicionales de ayuda. Efectivamente, en todos los estudios sobre los países se destaca la necesidad de reformas normativas e institucionales con el fin de acelerar el crecimiento. Así se observa especialmente en los países de África al sur del Sahara, como Etiopía, Burkina Faso y Madagascar, pero también en Honduras. Un tema conexo que se pone de manifiesto en muchos estudios sobre los países, en particular, Burkina Faso y Madagascar, es el relativo a la repercusión del crecimiento en los ingresos de los pobres. Las perspectivas de alcanzar el ODM relativo a la pobreza de ingreso dependerán también de la forma en que se responda al desafío de conseguir un crecimiento futuro más favorable a los pobres.
- Se observa claramente la **interdependencia de los ODM y la multiplicidad de determinantes** de la mayor parte de los objetivos. Una consecuencia es la importancia del crecimiento de los ingresos para avanzar hacia las metas relacionadas con la prestación de servicios, sobre todo en los países de África al sur del Sahara, como Madagascar, donde el crecimiento ha sido decepcionante. Otra consecuencia es la conveniencia de mejorar la infraestructura, en particular la de abastecimiento de agua y caminos rurales, y el fomento de la educación de las niñas como medio de reducir la mortalidad infantil y materna.
- En todos los estudios sobre países, el mayor crecimiento previsto en el escenario de reforma contribuye a una **movilización considerablemente mayor de los recursos internos** en todos los casos. Por ello, la dependencia de la mayor parte de los países con respecto a la ayuda disminuye a lo largo del período y su situación fiscal es, por consiguiente, más sostenible.
- Evidentemente, hay bastante superposición entre los indicadores especificados en los DELP de los países y los relacionados con los ODM, pero es difícil comparar directamente los objetivos de cada uno de ellos. Los DELP presentan en general metas para un período de tres a cinco años, mientras que los ODM apuntan a 2015. No obstante, los estudios sobre países ilustran que en algunas áreas, como la malnutrición infantil y la matrícula primaria neta, **los DELP de los países fijaban metas que eran al menos tan ambiciosas como la reflejada en los ODM correspondientes**. Por otro lado, las metas de los DELP referidas a la mortalidad materna y en la niñez, cuyos indicadores mejoraban menos durante el decenio de 1990, son con frecuencia menos ambiciosas que las correspondientes de los ODM¹⁰.

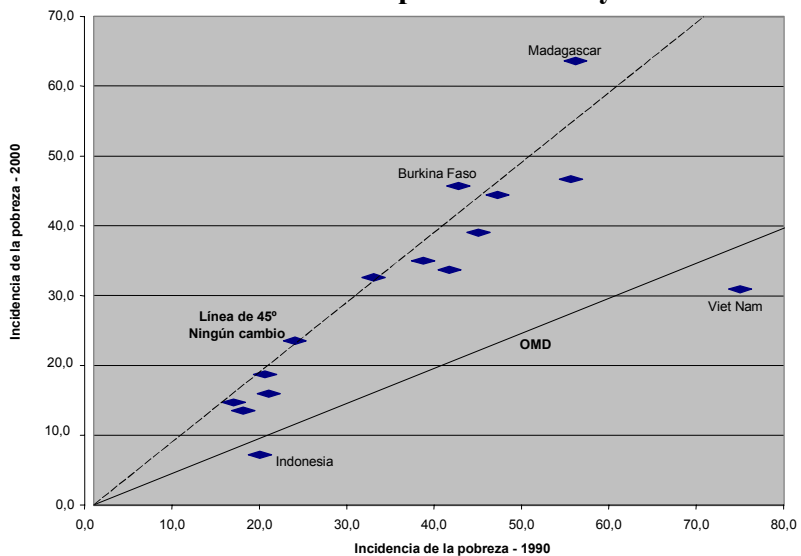
Las principales lagunas que se observan en los estudios sobre los países son las siguientes:

- Si bien su importancia se reconoce en todos los casos, los estudios sobre los países no tienen plenamente en cuenta **la función de las inversiones en infraestructura como medio de promover el crecimiento y mejorar la prestación de servicios para los pobres**. En cuanto a las consecuencias de la ayuda adicional, esta laguna es especialmente significativa con respecto a las necesidades de infraestructura para aprovechar las oportunidades de exportación ofrecidas por el éxito de las negociaciones comerciales de Doha.
- Aunque las medidas para mejorar la prestación de servicios para los pobres se consideran prioritarias en todos los países, no se especifican claramente **las repercusiones para los gastos gubernamentales y el financiamiento externo**. Ello se debe a las deficiencias existentes en los DELP de los países, así como a otros varios factores: escasa capacidad de formulación y ejecución de presupuestos, en particular dentro de los organismos competentes; la dificultad inevitable de formular e instrumentar el planteamiento multisectorial necesario para abordar los ODM, y la debilidad de los vínculos existentes entre las prioridades de gasto y las políticas identificadas en los DELP y en los presupuestos anuales de los países o los marcos de gasto a mediano plazo.
- La mala calidad de la información referente a la situación de referencia y a las tendencias en los resultados reflejados en los ODM y sus determinantes es un tema constante en todos los estudios. En relación con varios indicadores, como la mortalidad materna, en el mejor de los casos hay un solo dato para varios países, en particular en África al sur del Sahara. E incluso cuando se dispone de datos, como en el caso de la matrícula primaria, hay graves problemas de calidad y comparabilidad que hacen difícil la interpretación de las tendencias o su utilización para condicionar las transferencias. A pesar del reconocimiento de su importancia, la información de los países y el análisis de los múltiples determinantes de los resultados de los ODM son fragmentarios e insuficientes.

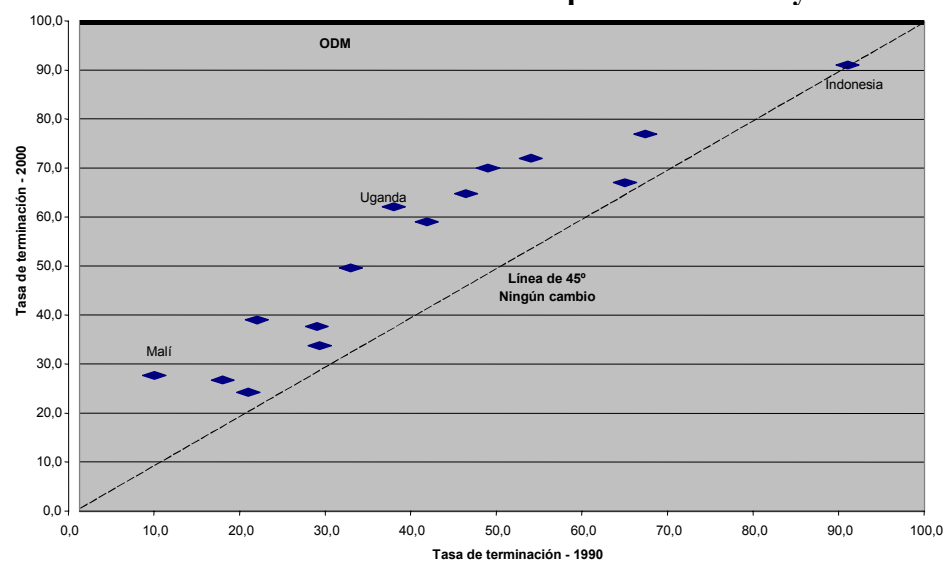
¹⁰ Puede verse un análisis más detallado de la relación entre metas de los ODM y DELP en “PRSPs - Progress in Implementation”, (IDA/SecM2003-0468, 7 de agosto de 2003).

Gráfico 3: Progresos en relación con cuatro indicadores de los ODM

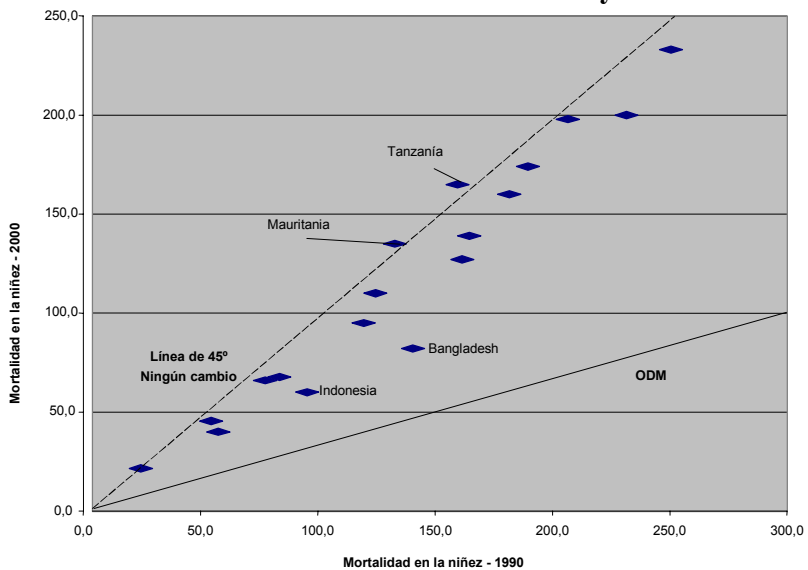
Incidencia de la pobreza: 1990 y 2000



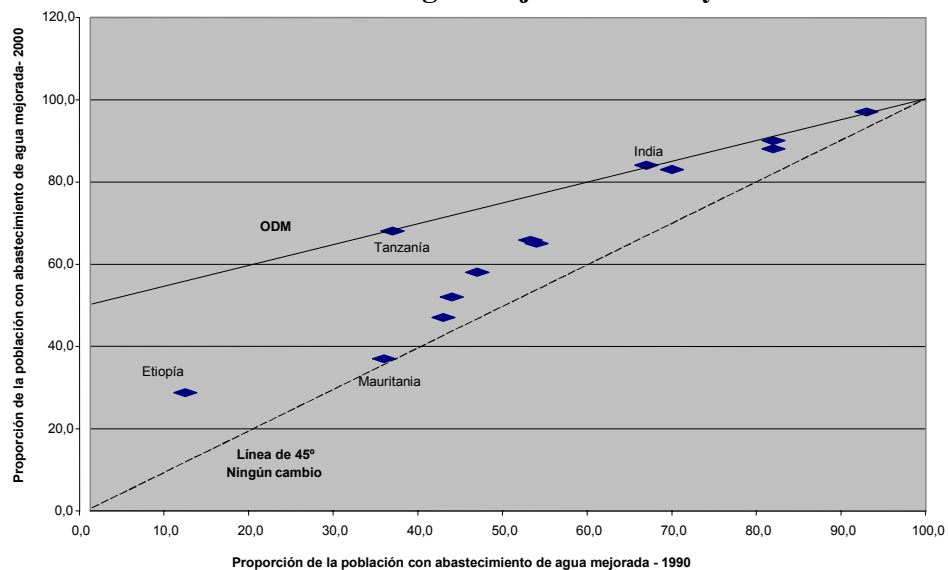
Tasas de terminación de estudios primarios: 1990 y 2000



Mortalidad en la niñez: 1990 y 2000



Fuente de agua mejorada: 1990 y 2000



Recuadro 2: Alcanzar las metas de los ODM relacionadas con la salud: el desafío del progreso

Hay varias razones por las cuales el logro de mejoras en los indicadores de salud y la consecución de las metas correspondientes de los ODM resultan más difícil que en otras esferas. En primer lugar, los descensos de la mortalidad infantil y materna necesarios para ello son más pronunciados que en otras áreas (una reducción de dos tercios en las tasas de mortalidad en la niñez y de tres cuartos en la de mortalidad materna para el año 2015). En segundo lugar, la mejora de los resultados en este terreno está condicionada no sólo a la prestación de servicios de salud sino también a intervenciones ajenas a este sector. El acceso a servicios de agua potable, la educación materna y las inmunizaciones son determinantes clave de las tasas de mortalidad infantil y en la niñez. Además, para lograr un fuerte descenso de la mortalidad materna se requieren cambios en el comportamiento relacionados con la atención prenatal y el parto, así como el desarrollo de la red vial y una mejor atención hospitalaria. En tercer lugar, para prestar servicios de salud con eficacia se requiere la coordinación de las políticas en varias esferas. Entre ellas cabe señalar las siguientes: políticas de gestión del sector público para ofrecer incentivos adecuados a los proveedores de atención de salud; políticas de adquisición y distribución de productos farmacéuticos, para que se ofrezcan en cantidades suficientes y en los lugares adecuados; medidas de salud pública para proteger a la población, y reglamentación apropiada y control de calidad de los proveedores privados, que muchas veces prestan más servicios de salud que las instituciones públicas.

No obstante, la experiencia revela que es posible avanzar hacia las metas relacionadas con la salud. Para conseguir mejoras constantes en los indicadores sobre mortalidad infantil y en la niñez y mortalidad materna se requerirán esfuerzos concertados en varias esferas: mayor acceso y mejor calidad de los servicios de salud; mejor infraestructura, en particular de abastecimiento de agua y saneamiento, y atención a las enfermedades que implican externalidades importantes y la prestación de bienes públicos y se concentran fuertemente entre los pobres (por ejemplo, la tuberculosis y el paludismo).

13. El progreso conseguido desde 1990 es sin duda un determinante clave de las perspectivas de los países para alcanzar las metas establecidas en los ODM para el año 2015, si se mantienen sin cambios las políticas actuales y las perspectivas de la ayuda. En el panel de la izquierda del Gráfico 4 se presenta un resumen de esas perspectivas en relación con cada uno de los 18 países (en el Gráfico 5 del Anexo 5 puede verse una presentación más detallada de esas proyecciones). Como cabría prever, habida cuenta de las tendencias a lo largo del pasado decenio, se observa una situación diferente según los objetivos y los países. Como se observa en el Gráfico 5, son más los países con probabilidad de alcanzar las metas relacionadas con la educación y la pobreza que las de salud o medio ambiente. En general, ello es consecuencia de lo que cabe prever si los países continúan adoptando políticas orientadas a mantener la estabilidad macroeconómica y promover la reforma estructural. Los beneficios del crecimiento derivados de estas políticas serán los que más contribuirán a reducir la pobreza de ingreso y a aumentar la matrícula en la enseñanza primaria. No obstante, incluso entre los objetivos relacionados con la educación, se prevé que el objetivo de la matrícula primaria se alcanzará en casi dos tercios de los países de la muestra, aunque los correspondientes a la conclusión de ese nivel de estudios y al género presentan mayores desafíos. De la misma manera, si bien casi la mitad de los países de la muestra conseguirían el objetivo de la pobreza de ingreso, varios de ellos no podrían conseguir el relativo a la reducción del hambre. Según las previsiones, los objetivos sobre la mortalidad en la niñez y la mortalidad materna **no se alcanzarán** en casi ninguno de los países de la muestra (véase en el Recuadro 2 un análisis de las razones que explican la especial dificultad de los objetivos relacionados con la salud). Sólo Bangladesh, Indonesia y Viet Nam alcanzarán probablemente el objetivo sobre la mortalidad en la niñez. En cuanto a la mortalidad materna, sólo Viet Nam logrará probablemente la meta establecida en los ODM¹¹. El logro de estos



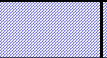



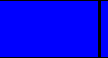

¹¹ Estas pautas reflejan, en parte, la manera en que se establecen las metas, lo que a su vez repercute en la probabilidad de que se alcancen. Las metas relativas a los objetivos de educación, por ejemplo, se especifican en cifras absolutas (matrícula universal y conclusión de estudios primarios o igualdad de géneros), a diferencia de las

objetivos resulta todavía más difícil en muchos de los países de África al sur del Sahara de nuestra muestra debido a la falta de progreso en los años noventa como consecuencia de la propagación de la epidemia del VIH/SIDA. Ello constituye otro ejemplo de la interdependencia entre los ODM (véase el Recuadro 1, *supra*).





Gráfico 4: Perspectivas de alcanzar los ODM

	Con las políticas, instituciones y recursos externos actuales				Con mejores políticas e instituciones y recursos externos adicionales			
	Pobreza	Educación	Salud	Medio ambiente	Pobreza	Educación	Salud	Medio ambiente
Albania	■	■	□	□	■	■	□	■
Bangladesh	■	■	■	■	■+	+	■	■
Benin	■	■	□	■	■	■	■	■
Bolivia	□	■	□	■	■	■	■	■
Burkina Faso	□	□	□	□	■	■	■	■
Etiopía	□	□	□	□	■	■	■	■
Honduras	□	■	□	*	■	■	■	*
India	■	□	□	■	■	■	■	■
Indonesia	■	■	■	*	+	+	■	■
República Kirguisa	□	■	□	□	+	+	■	■
Madagascar	□	■	■	*	■	■	■	■
Mali	■	■	■	■	■	■	■	■
Mauritania	□	■	□	□	■	■	□	■
Mozambique	■	■	□	□	+	■	■	■
Pakistán	□	□	□	■	■	■	■	■
Tanzanía	□	■	■	*	■	■	■	■
Uganda	■	■	■	□	+	■	■	■

metas sobre la pobreza, que son de carácter relativo. Así, para los países con condiciones iniciales deficientes (por ejemplo, Burkina Faso, en lo que respecta a la terminación de estudios primarios o Etiopía en cuanto al sesgo de género en la educación), será muy difícil alcanzar esas metas para 2015 aun cuando pudieran avanzar algo en esa dirección. Pero incluso en el caso de algunas metas cuyos objetivos se establecen en términos relativos (por ejemplo, la salud infantil y materna), la tasa exigida de descenso es tan considerable (y superior a la reducción a la mitad establecida para los objetivos relacionados con la pobreza) que su consecución resulta difícil.

	Con las políticas, instituciones y recursos externos actuales				Con mejores políticas e instituciones y recursos externos adicionales			
	Pobreza	Educación	Salud	Medio ambiente	Pobreza	Educación	Salud	Medio ambiente
Viet Nam								

Notas: En cada recuadro se indica el progreso hacia el logro de las metas de los ODM combinadas en cuatro grandes áreas. Aquí se resume la información sobre cada país contenida en el Gráfico 5 del Anexo. Pobreza: pobreza de ingreso y hambre. Educación: matrícula y terminación de estudios primarios e igualdad de género en la educación. Salud: mortalidad en la niñez (niños de menos de cinco años), mortalidad materna y, en su caso, prevalencia del VIH/SIDA. Medio ambiente: acceso mejorado al abastecimiento de agua y saneamiento y, en su caso, silvicultura.

 - No se alcanza ninguna de las metas  - Se alcanza al menos una de las metas * - Se tiene en cuenta la silvicultura
 - Se alcanzan todas las metas  - Progreso superior al previsto en los ODM

14. Al considerar los diferentes países, se observan sorprendentes diferencias en lo que respecta a las metas alcanzadas, y conviene señalar en particular tres puntos. **Primero**, al considerar en los distintos países las perspectivas de alcanzar las metas se observó cómo las condiciones iniciales (en 1990) pueden evolucionar a mejor o a peor como consecuencia de las políticas adoptadas. Bangladesh tenía uno de los mayores niveles de pobreza iniciales en 1990, pero ahora tiene una probabilidad razonable de alcanzar muchas de las metas, incluida la reducción de la mortalidad en la niñez. De la misma manera, ahora es probable que Uganda alcance varias de las metas. Por el contrario, Pakistán comenzó el decenio de 1990 con indicadores algo más favorables que sus vecinos, pero su falta de progreso significa que es probable que se rezague en varias esferas, en particular en la lucha contra la pobreza. Dada la estrecha vinculación entre crecimiento económico y niveles de ingreso y de pobreza no relacionados con los ingresos, un conjunto de políticas fundamental es el relativo a la promoción de un crecimiento de base amplia. Mientras que Uganda, por ejemplo, pudo reducir la incidencia de la pobreza (de acuerdo con su umbral de pobreza nacional) del 56% al 35% entre 1990 y 2000 sobre todo como consecuencia del crecimiento anual del 6,4% durante ese período, en Madagascar el crecimiento fue mucho menor (aproximadamente el 2% anual y negativo en cifras per cápita), lo que significa que sus perspectivas de reducir la pobreza de ingreso y de alcanzar la mayor parte de los otros objetivos son menos prometedoras. Además de las reformas para estimular el crecimiento es también importante el compromiso de un país por mejorar los aspectos de la pobreza no vinculados al ingreso, en particular la educación y la salud. Este compromiso puede ponerse en práctica por conducto del gobierno, como en el caso de la educación primaria en Uganda y Tanzania, o a través de organizaciones no gubernamentales (ONG) y de grupos de base comunitaria, como en Bangladesh, en Indonesia después de 1997 y en algunos estados de la India.

15. **Segundo**, es claro que los países de la muestra situados en África al sur del Sahara deben hacer frente a desafíos mayores que los de otras regiones en relación con varios objetivos, en particular la terminación de los estudios primarios y el acceso al agua potable. En la educación primaria, aunque Etiopía, Mauritania y Uganda, entre otros, han aumentado rápidamente el número de alumnos matriculados en el pasado reciente, las malas condiciones iniciales significan que sólo Tanzania alcanzará probablemente la enseñanza primaria universal para 2015. En cuanto al abastecimiento de agua, la dificultad inicial de la mayor parte de estos países se ha agravado por su falta de progreso desde 1990. Así pues, mientras que los cinco grandes países asiáticos y casi todos los países no africanos de la muestra conseguirán probablemente este

objetivo para 2015, no lo logrará ni un solo país de África al sur del Sahara incluido en la muestra¹². Pero también en otras regiones, incluida Asia, el progreso que se conseguirá probablemente en varias áreas enmascara la magnitud de las considerables necesidades que habrá que tratar de atender. Por ejemplo, aunque Bangladesh alcanzará probablemente la meta relativa a la mortalidad en la niñez para 2015, su tasa de mortalidad en la niñez en 2015 será todavía más elevada que la de Albania en 1990.

16. **Tercero**, la ayuda ha contribuido a mejorar las perspectivas nacionales de progresar más rápidamente hacia el logro de los ODM, sobre todo cuando se ha ofrecido en formas que complementan las iniciativas de los propios países, incluidos sus esfuerzos por movilizar recursos internos y utilizarlos con eficiencia. La mayor parte de los pequeños países no asiáticos incluidos en la muestra tienen un alto nivel de ayuda con relación a su población y la magnitud de su economía y esta ayuda, junto con unas políticas acertadas, les ha permitido financiar ambiciosos programas de desarrollo destinados a acelerar el progreso hacia los ODM. La asistencia de los donantes ha permitido a Uganda y Tanzania, por ejemplo, financiar sus ambiciosos programas de educación primaria universal. La asistencia externa ha respaldado las medidas de reforma interna en Viet Nam y Mozambique, entre otros países. En el Cuadro 1 puede verse cómo la ayuda va a parar actualmente más a los países de ingreso bajo con políticas relativamente acertadas, incluidos los países de la muestra, lo que representa un cambio con respecto a lo que ocurría en el decenio de 1990¹³.

Perspectivas para acelerar el progreso con políticas más acertadas y ayuda adicional

17. En este escenario, se evalúan las perspectivas de acelerar el progreso hacia los ODM en los países de la muestra cuando los países emprendan importantes reformas normativas e institucionales en el próximo decenio y tengan acceso a financiamiento externo adicional significativo en forma de recursos en condiciones concesionarias. Las consecuencias de esta combinación se examinan en relación con los siguientes aspectos: el progreso probable hacia los diversos objetivos de desarrollo (resumidos en el panel derecho del Gráfico 4); las diferencias de acuerdo con las características de los países, y las reformas y ayuda adicional que serán necesarias para mantener este progreso. Evidentemente, hay considerable margen de valoración subjetiva con respecto tanto a las reformas como a las necesidades de ayuda adicional. El análisis reflejado en el presente documento está basado en las opiniones de los equipos del Banco encargados de los países, respaldadas por los análisis existentes, incluidos los DELP de los países.

18. Las reformas de las políticas y del sistema de la gestión pública que se consideran en cada país dentro de esta hipótesis se orientan a aumentar el potencial para reducir la pobreza mediante un crecimiento sostenido y mejor prestación de servicios a los pobres. Dado el carácter intersectorial de las intervenciones necesarias para avanzar hacia los ODM, estas reformas corresponden a tres amplias áreas: mejora de las condiciones para la actividad del sector privado, en particular en lo que respecta al imperio de la ley y la infraestructura; incremento de la calidad

¹² Como los datos sobre el acceso al agua potable son poco fiables, es posible que los datos de referencia de Asia meridional presenten una imagen demasiado optimista de las perspectivas de estos países con las actuales políticas y niveles de ayuda.

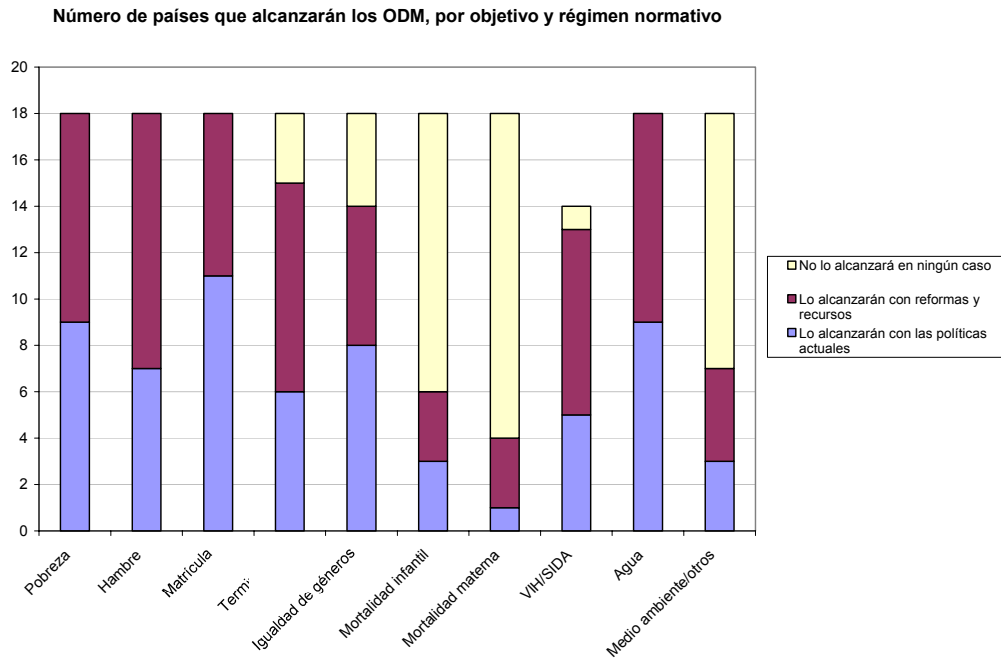
¹³ Según estimaciones de un estudio, mientras que en 1990 los países con políticas acertadas recibían aproximadamente la misma ayuda per cápita que los que adoptaban políticas erróneas, a finales del decenio de 1990 los primeros recibían dos veces más en cifras per cápita que los segundos (véase I. Goldin, H. Rogers y N. Stern, "The Role and Effectiveness of Development Assistance", 2002).-

del sistema de gobierno y de la capacidad del sector público, y prestación más eficaz de servicios básicos, en particular de desarrollo humano, a los pobres. Como se observa en los resúmenes de los estudios sobre los países (Anexo 1), hay diferencias entre éstos por lo que respecta a la importancia relativa de cada una de las esferas y a las medidas concretas necesarias en cada una de ellas y su escalonamiento a lo largo del tiempo. No obstante, las reformas aquí consideradas son deliberadamente ambiciosas, y al mismo tiempo se procura tener también en cuenta los obstáculos a su aplicación en cada uno de los países y la forma en que podrían evolucionar a lo largo del próximo decenio.

19. Las estimaciones de la ayuda adicional que se puede utilizar en forma productiva durante el próximo decenio en cada país y la distribución de esta ayuda a lo largo del tiempo tienen en cuenta el ritmo con que se puede desarrollar la capacidad humana, institucional y física a medida que se aplican reformas normativas e institucionales y se efectúan inversiones. La creación y fortalecimiento de la capacidad llegan generalmente después de que se han aplicado las reformas y se han efectuado las inversiones. Por ello, los países que tienen inicialmente una capacidad relativamente sólida podrán utilizar mayores volúmenes de ayuda en forma productiva, incluso desde el comienzo. Por el contrario, en los países que tienen ya dificultades, sobre todo en lo que respecta a la capacidad humana e institucional, como muchos de los países incluidos en la muestra, quizá se necesite tiempo para desarrollar la capacidad y poder utilizar en forma productiva un volumen mayor de ayuda, lo que significa que éste deberá aumentar a lo largo del tiempo. Dado el marco cronológico considerado, estas estimaciones sobre la distribución de la ayuda a lo largo del tiempo son inciertas y, probablemente, demasiado bajas. Es posible que los países puedan aumentar su capacidad más rápidamente de lo previsto, sobre todo si pueden invertir con éxito en fortalecimiento de la capacidad. Estas inversiones pueden basarse en una evaluación de sus deficiencias y necesidades en este sentido, como la que se está llevando a cabo en Burkina Faso en el contexto de la aplicación de su DELP. Puede adoptar también varias formas, como el fortalecimiento de la capacidad para el seguimiento de la pobreza y la evaluación de los programas, como en Bangladesh, y de la capacidad para el análisis y formulación de políticas, como en Madagascar.

20. Progresos hacia las metas previstas en los ODM. Los estudios sobre países ponen de manifiesto lo poderosa que puede resultar la combinación de reformas significativas y ayuda adicional como instrumento para acelerar el progreso hacia los ODM. En los diferentes objetivos de desarrollo, la aceleración más considerable tendrá lugar probablemente con respecto a la pobreza de ingreso y el hambre (véase el Gráfico 5). La combinación de reformas normativas e institucionales y de recursos externos adicionales permitiría probablemente a los 18 países de la muestra alcanzar los objetivos relacionados con la pobreza y a varios de ellos, en particular Uganda, Mozambique y Viet Nam, conseguir reducciones de la pobreza todavía mayores de las propuestas en los ODM. Es también probable que se consiga un progreso significativo hacia las metas de educación: casi dos tercios de los países de la muestra alcanzarían las metas incluso con respecto a la conclusión de estudios primarios y el género (véase en el Recuadro 3 un resumen de cómo se han deducido las implicaciones que las mejoras en el sector de la educación podrían tener para la ayuda en el contexto de la iniciativa Educación para Todos). Por su parte, Viet Nam y la República Kirguisa podrían avanzar todavía más en lo que respecta a la calidad y ampliar la cobertura de la educación secundaria. No obstante, el progreso hacia el logro de las metas de salud y medio ambiente continuará siendo un problema en la mayor parte de los países de la muestra. Sólo un tercio o menos de ellos alcanzarán todos los objetivos en una de las áreas y algunos no conseguirán ninguno de los objetivos en esas áreas.

Gráfico 5: Progreso hacia los ODM, por objetivo e hipótesis de reforma



Recuadro 3: Cálculo del gasto de la iniciativa Educación para Todos

Los costos que supone el logro de los objetivos de educación se han estimado país por país en el marco de la iniciativa Educación para Todos. A diferencia de intentos semejantes para determinar los costos actuales y los probables costos futuros, en este caso se ha colaborado directamente con los gobiernos y se ha obtenido información detallada sobre las políticas y costos efectivos, y se han examinado las repercusiones en la cuantía y utilización de la asistencia de los donantes. Sobre la base de datos y análisis relativos a los países, se ha establecido una información de referencia sobre el desempeño del sector de la educación para los países con mejores resultados en los siguientes aspectos: parte de los recursos públicos asignados a la educación primaria; proporción de los costos no salariales en los gastos ordinarios; costos unitarios por alumno, y relación alumno-profesor. Estos puntos de referencia se ampliaron luego para elaborar escenarios de reforma y calcular los costos en los países donde la situación de los sistemas de educación primaria era menos satisfactoria.

Los resultados parecen indicar que actualmente hay obstáculos tanto normativos como financieros que delimitan el número de países de ingreso bajo que alcanzarán los ODM relativos a la terminación de estudios primarios. Y, para progresar más rápidamente, en la mayor parte de los países las necesidades financieras se refieren fundamentalmente a los mayores costos ordinarios necesarios para una administración y dotación personal adecuada de las escuelas. No es probable que inversiones adicionales en obras civiles y equipo dentro del sector de la educación influyan significativamente en los resultados dentro de este sector. No obstante, la mayor parte de la asistencia de los donantes consiste actualmente en recursos para atender esas necesidades de inversión, más que los costos de explotación. Así pues, la forma de la ayuda representa un importante obstáculo al progreso en la ampliación y mejora de los resultados en la educación primaria.

Aunque las estimaciones sobre el costo de la iniciativa Educación para Todos consiguen integrar las consideraciones normativas y financieras de los países, tienen la limitación de que se refieren expresamente al sector de la educación. No reflejan elementos como la estructura vial básica o de otro tipo, o cambios normativos o institucionales más amplios, como la reforma de la administración pública que son necesarios para mejorar los resultados sectoriales y la prestación de servicio. Estas inversiones y cambios normativos más amplios serán también necesarios como complemento de los recursos adicionales para que mejoren los resultados en el sector de la educación.

21. Repercusiones para las reformas normativas. Los estudios sobre países ponen de manifiesto que, para que las mejoras se produzcan a este ritmo, serán necesarias importantes reformas normativas e institucionales con el fin de acelerar el crecimiento y mejorar la prestación de servicios. Como se observa en los resúmenes sobre los países (Anexo 1), las prioridades de estas reformas varían, obviamente, según los casos. En algunos, como Pakistán e Indonesia, las prioridades normativas son el fortalecimiento del sistema de gobierno en el sector público y la mejora de las condiciones para la inversión. En estos países, lo mismo que en Etiopía, las medidas actuales de descentralización, si consiguen sus objetivos, podrían ofrecer un instrumento más adecuado para prestar servicios a los pobres. En Madagascar y Burkina Faso, será necesario adoptar políticas sectoriales y reorientar los programas de gasto público para que la pauta de crecimiento sea más favorable a los pobres. Finalmente, en Honduras, para acelerar el crecimiento habrá que introducir mejoras reformas que permitan un mayor desarrollo del sector financiero y mejoren el sistema de gobierno.

22. Un aspecto importante de la reforma en todos estos países será una mayor movilización de los ingresos internos como complemento de la ayuda adicional y garantía de que su situación fiscal continúa siendo sostenible a mediano plazo. Varios de los países de África al sur del Sahara incluidos en la muestra reciben un volumen de ayuda que es equivalente o superior a los ingresos internos recaudados. Para que esta situación sea sostenible a mediano plazo, la recaudación interna deberá aumentar más que proporcionalmente con respecto a los ingresos. Además, las reformas orientadas a mejorar las condiciones para la inversión en los países incluidos en la muestra serán muy importantes para atraer más capital privado, lo que también ayudará a reducir su dependencia a lo largo del tiempo con respecto a los flujos de ayuda para mantener su crecimiento y el progreso hacia los ODM.

23. Repercusiones en el volumen y eficacia de la ayuda. Los estudios sobre países revelan que la ayuda adicional puede desempeñar un papel catalizador en todos los países de la muestra y contribuir a acelerar el progreso hacia los ODM. No obstante, la magnitud de las necesidades de ayuda incremental no es la misma en todos los casos. Para examinar esta relación más a fondo, conviene dividir la muestra en tres grupos. Uno está integrado por los cinco grandes países asiáticos, todos ellos con un elevado número de personas pobres (en conjunto, representan casi el 45% de las personas que viven con US\$1 al día), políticas acertadas y perspectivas de nuevas mejoras y una capacidad institucional razonable, y reciben actualmente poca AOD (en cifras per cápita o en proporción al PIB). El segundo grupo está integrado por los 10 países de África al sur del Sahara y de Asia central. Tienen poblaciones menos numerosas, menos capacidad institucional y normalmente reciben ya un volumen considerable de ayuda. En otros aspectos, por ejemplo, en cuanto a la distancia que los separa de los ODM, este grupo no es homogéneo. El tercer grupo está formado por Albania, Bolivia y Honduras. Los tres tienen ingresos per cápita más elevados que el resto de la muestra y están más próximos a alcanzar muchos de los ODM.

24. En términos generales, el volumen de la ayuda adicional que se puede utilizar en forma productiva debería determinarse teniendo en cuenta la calidad de las políticas e instituciones del país y sus perspectivas de mejora (incluida su capacidad de movilizar recursos internos adicionales), su nivel de pobreza (o, en términos más generales, su distancia de los ODM) y su actual dependencia de la ayuda. De acuerdo con estos criterios, las agrupaciones de países de la muestra antes mencionadas permiten extraer **tres** conclusiones. **En primer lugar**, los cinco grandes países asiáticos —Bangladesh, India, Indonesia, Pakistán y Viet Nam— podrían aprovechar un aumento considerable de la ayuda para acelerar su progreso hacia los ODM.

Como su dependencia actual de la ayuda es baja, debería ser posible duplicar (al menos) la ayuda a estos países. Si bien aumentos de esta escala significarán que en estos países la proporción entre ayuda y PIB subirá a mediano plazo, ésta se mantendrá baja en términos absolutos y debería ser sostenible a medida que aumenten las entradas y los ingresos internos, como consecuencia de un crecimiento más rápido.

25. Debido al incremento de la ayuda, estos países podrán progresar más rápidamente hacia los ODM (y, en los casos de Indonesia y Viet Nam, ir incluso más allá de las metas previstas en los ODM). Pero esta ayuda adicional deberá hacerse en paralelo con las mejoras normativas internas y, en particular, no deberá utilizarse para justificar una desaceleración del ritmo de las reformas. En algunos casos, como el de Indonesia, las reformas deberán ir acompañadas de una mayor inversión pública y de mayores gastos de explotación y mantenimiento en infraestructura, y la ayuda adicional debería contribuir a ello (véanse en el Recuadro 4 los vínculos existentes entre infraestructura y ODM). El perfeccionamiento del sistema de gobierno del sector público con el fin de consolidar el estado de derecho, el aumento de los ingresos internos y el fortalecimiento de la administración pública para ofrecer mejores servicios son los principales desafíos normativos en Bangladesh. En India, resulta prioritaria la reestructuración del gasto público para orientarlo hacia las esferas prioritarias, en particular las inversiones en infraestructura y la prestación de servicios sociales básicos, con el fin de corregir las limitaciones fiscales. Viet Nam deberá corregir sus deficiencias normativas e institucionales con respecto a los derechos de propiedad y el sistema de gobierno (con el fin de respaldar el crecimiento) y la gestión del gasto público (para poder mejorar la prestación de servicios, en particular los destinados a los más pobres y a las minorías étnicas). En Pakistán, serán importantes las medidas adoptadas con el fin de mejorar las condiciones para la inversión.

26. **En segundo lugar**, las necesidades de ayuda adicional en los países de la muestra que se encuentran en África al sur del Sahara y en Asia central serán, en promedio, aproximadamente el 60% superiores a los actuales niveles de ayuda. El volumen concreto dependerá de las circunstancias de cada país. En particular, además de la actual dependencia de la ayuda y de las políticas vigentes, la magnitud de la ayuda adicional dependerá también de la situación en que se encuentran actualmente los países en relación con los objetivos de desarrollo y del ritmo con que se puede prever, razonablemente, que movilizarán recursos internos adicionales y mejorarán sus capacidades institucionales y humanas con el fin de traducir las políticas acertadas y el aumento del gasto público financiados con la ayuda en un crecimiento más rápido y en mejores resultados en términos de desarrollo humano. Por ello, hay un considerable margen de opinión en cuanto al volumen y cronología de la ayuda adicional que sería necesaria para que los países aceleren su progreso hacia los objetivos de desarrollo. No obstante, la combinación de crecimiento más elevado (en torno al 5% anual, en promedio) y la mayor movilización de recursos internos significa que en la mayor parte de los países el coeficiente entre la ayuda y el PIB descenderá a lo largo del próximo decenio con respecto a sus niveles actuales, que en la mayor parte de los casos son ahora elevados. Este coeficiente aumentará sólo en el caso de Etiopía y Madagascar, e incluso en esos países, será probablemente más bajo al final del próximo decenio de lo que es actualmente en Mozambique y Mauritania.

Recuadro 4: ¿Qué tiene que ver la infraestructura con los ODM?

Cada vez se reconoce más abiertamente que la infraestructura es fundamental para el logro de los ODM. Para conseguir mejores resultados en la lucha contra la pobreza, en la educación y en la salud se necesitan servicios de infraestructura fiables y asequibles. No obstante, las inversiones físicas en infraestructura deben ir acompañadas con mejoras en el medio ambiente y una mayor capacidad de contribuir en la forma más eficaz posible hacia el logro de los objetivos. Las bases para ello son unas políticas y un sistema de gobierno adecuados, que contribuyan al funcionamiento eficiente de los servicios tanto públicos como privados.

Los servicios de infraestructura fiables, asequibles y eficaces en función de los costos pueden contribuir a alcanzar los ODM de cuatro maneras:

- facilitando la reducción de la pobreza mediante la promoción del crecimiento económico sostenible;
- reduciendo la carga fiscal de los gobiernos para disponer de mayor margen de gasto en salud y educación;
- aumentando el bienestar general de los hogares pobres mediante reducciones en los costos de oportunidad (tiempo y dinero) asociados con la adopción de alternativas imperfectas para atender las necesidades esenciales, y
- orientando las inversiones en infraestructura de manera que se garantice una mejora de los servicios de salud y educación y de las condiciones ambientales.

Los estudios sobre países realizados como preparación para este documento reflejan algunos de estos costos en las necesidades de inversión para el crecimiento y la prestación de servicios. Pero es también claro que la mayor parte de los DELP y los propios estudios del Banco Mundial sobre los países, que constituyen su base, no consiguen incorporar la infraestructura de forma sistemática e integrada. Es clara la necesidad de comprender mejor la contribución decisiva de la infraestructura a la reducción de la pobreza gracias al crecimiento y a la prestación de servicios. Al mismo tiempo, hay numerosas pruebas en los países sobre la forma en que la infraestructura repercute en el progreso hacia objetivos concretos en el marco de los ODM:

- **Mediante el crecimiento.** En Uganda, una encuesta de 243 empresas realizada en 1998 reveló que la insuficiencia del abastecimiento eléctrico era el principal obstáculo a la inversión¹⁴. En promedio, las empresas no recibían electricidad de la red pública durante 89 días de explotación al año, lo que obligó a un 77% de las grandes empresas (además del 44% y el 16% de las empresas medianas y pequeñas, respectivamente) a adquirir generadores, que representaban el 25% del total de su inversión en equipo y maquinaria. La prestación de servicios eléctricos fiables atraería probablemente a más empresas a invertir en Uganda, con lo que crecerían las perspectivas de crecimiento y reducción de la pobreza.
- **Mediante la prestación de servicios.** Según un estudio reciente, en las zonas rurales de la India la prevalencia y duración de la diarrea entre los niños de menos de cinco años son significativamente menores, por término medio, en las familias con agua corriente que en las privadas de este servicio¹⁵. Por otro lado, los resultados revelan que muchos de los progresos de la salud no llegan a los niños de las familias pobres, sobre todo cuando la madre tiene un bajo nivel de instrucción. Ello demuestra la importancia de combinar las inversiones en infraestructura con una intervención pública eficaz para promover los conocimientos sobre la salud y la reducción de la pobreza de ingreso.

27. Algunos países de África al sur del Sahara incluidos en la muestra ilustran las oportunidades y obstáculos de acelerar el progreso hacia los objetivos de desarrollo y la forma en que se interrelacionan la mejora de las políticas y el aumento de la ayuda. Debido a una combinación de malas condiciones iniciales, la ausencia de litoral y las deficiencias políticas e institucionales, no es probable que Burkina Faso alcance ninguno de los ODM si se mantienen las actuales políticas y los flujos de ayuda (Gráfico 4). Este resultado es probable a pesar de su

¹⁴ R. Reinikka y J. Svensson, "How Infrastructure Provision of Public Infrastructure and Services Affects Private Investment", Banco Mundial, diciembre de 1999.

¹⁵ J. Jalan y M. Ravallion, "Does Piped Water Reduce Diarrhea for Children in Rural India?", Indian Statistical Institute y Banco Mundial, agosto de 2001.

ya considerable dependencia de la ayuda: más de la mitad de su presupuesto es financiado por los donantes. No obstante, la mejora de las políticas y las instituciones y el incremento de la ayuda acelerarían el proceso en varios frentes, principalmente porque las reformas normativas podrían dar lugar a un crecimiento más rápido y de base más amplia. Sus perspectivas de crecimiento (como las de otros países africanos cuya economía depende de los productos básicos) mejorarían si la reforma de las políticas internas se complementara con la apertura de los mercados agrícolas de los países desarrollados (véase el Recuadro 5). No obstante, si bien se conseguirá un progreso más rápido hacia los objetivos de educación y salud, ninguno de éstos (salvo los relativos a la matrícula escolar y el VIH/SIDA) se conseguirá para 2015, y los principales obstáculos —en particular en lo que respecta a la reducción de la mortalidad en la niñez y la mortalidad materna, que requiere intervenciones intersectoriales— serán el desfase entre la mejora de las políticas y el desarrollo de la capacidad humana, institucional y física.

Recuadro 5: Comercio y ayuda

Se han realizado notables progresos desde el final de la Segunda Guerra Mundial en el intento de reducir los obstáculos al comercio de bienes y servicios, lo que ha representado un factor importante en apoyo del crecimiento mundial. No obstante, a pesar de estos logros, muchos de los cuales son resultado de las anteriores rondas comerciales, los obstáculos al comercio continúan ocupando persistentemente un lugar decisivo en algunos sectores. Los aranceles más elevados impuestos a algunos países exportadores en desarrollo son los correspondientes a los productos agrícolas, alimentos elaborados, y textiles y vestido. Además, estos aranceles medios ocultan sus verdaderos efectos en los pobres, ya que muchos países en desarrollo, en particular los más pobres, dependen fuertemente de las exportaciones de productos agrícolas y de vestido. Por ejemplo, el algodón representaba más del 30% de las exportaciones de mercancías en los últimos años noventa en varios países de África occidental y central entre ellos Burkina Faso, Benin y Malí. Se ha estimado que los productores de algodón de la región aumentarían sus ingresos en más de US\$250 millones anuales si se eliminaran las subvenciones de los países industriales al algodón. En lo que se refiere a los diferentes países, si bien las naciones industrializadas protegen fuertemente su agricultura, con una cifra que ronda los US\$300.000 millones anuales, los países de ingreso mediano, como los de Asia oriental, protegen también sus sectores agrícolas, cerrando estos mercados de crecimiento potencial elevado a los exportadores de los países de ingreso bajo.

La conclusión satisfactoria de la Ronda comercial de Doha, actualmente en curso, podría generar considerables ingresos para los países de ingreso bajo y mediano si consiguiera superar esos obstáculos. Como se ilustra en la edición más reciente del informe *Global Economic Prospects* (Perspectivas Económicas Mundiales), si todos los países recortaran los aranceles aplicables a los productos agrícolas y manufacturados, y los países desarrollados los redujeran a niveles más bajos, los beneficios de los países de ingreso bajo aumentarían US\$24.000 millones, es decir, el 1,4% anual, para el año 2015, aun cuando el único efecto de estas reducciones de los obstáculos al comercio sea el de corregir las distorsiones. Si se supone que las políticas comerciales tienen también efectos dinámicos, como por ejemplo un aumento de la productividad, las ganancias estimadas son notablemente superiores en el caso de los países de ingreso bajo, a saber, unos US\$60.000 millones en 2015, lo que representa un aumento anual de un 3,6%.

Pero el mayor acceso a los mercados no basta para estimular el crecimiento. Los países de ingreso bajo con aranceles elevados y obstáculos no arancelarios se beneficiarán de la liberalización de sus regímenes comerciales. Por otro lado, la mayor parte de los países en desarrollo deberán abordar los problemas existentes fronteras adentro —o relativos a la oferta— que determinan hasta qué punto pueden beneficiarse de un mayor acceso a los mercados. La ayuda orientada a mejorar la infraestructura, como carreteras y puertos, y la administración aduanera, por ejemplo, conseguirán grandes dividendos. Estas cuestiones —reformas normativas e inversiones complementarias— deberán ser abordadas por los países en forma más sistemática que en el pasado, con ayuda de sus asociados en pro del desarrollo, en el marco del proceso de formulación y aplicación de sus estrategias de reducción de la pobreza. En general, si bien el mayor acceso al mercado será beneficioso para la mayor parte de los países en desarrollo a largo plazo, muchos podrán utilizar ayuda adicional en forma productiva a corto y mediano plazo, en particular para mejorar la infraestructura.

28. En este contexto, la ayuda adicional será útil, pero para que sea productiva deberá ir acompañada de un aumento gradual de la movilización de ingresos internos (con respecto a su nivel actual de aproximadamente el 11% del PIB). Por ello, el aumento proporcional de los flujos de ayuda necesarios para apoyar y acompañar las reformas normativas e institucionales e internas será probablemente entre un quinto y un tercio de los flujos actuales, y la ayuda se distribuiría a lo largo del período 2004-2015 a medida que se desarrollen las capacidades internas y mejoren las políticas (véase el Recuadro 1 donde se recogen algunas observaciones generales derivadas de los estudios sobre países). Mozambique y Tanzania presentan semejanzas en muchos aspectos con Burkina Faso y necesitarán también aumentos relativamente modestos de las necesidades de ayuda adicional, por razones similares.

29. Dentro de este grupo, se observa un contraste entre Madagascar y Etiopía y Burkina Faso, Mozambique y Tanzania en lo que respecta a su potencial de aumento de la ayuda. Ambos se asemejan a las cinco economías asiáticas en cuanto que reciben relativamente poca ayuda en cifras per cápita y están muy atrasados con respecto a muchos de los ODM. Si se mantienen las actuales políticas y niveles de ayuda, ninguno de ellos conseguirá probablemente grandes avances hacia los objetivos de desarrollo (Gráfico 4). Si Madagascar es capaz de mantener y ampliar sus recientes reformas a mediano plazo, sus perspectivas en varias áreas deberían mejorar considerablemente, sobre todo si van acompañadas de ayuda adicional. Con el tiempo, Madagascar debería ser capaz de utilizar flujos de ayuda adicional para alcanzar los ODM, quizá hasta el doble del volumen actual de ayuda. Para absorberlo en forma eficaz, deberá mejorar sus políticas de manera que el crecimiento esté más orientado hacia los pobres, se resuelvan las deficiencias en la gestión del gasto público y se reactive la prestación de servicios en sectores clave, lo que puede también implicar la necesidad de mayor contratación de servicios sociales a ONG y a instituciones religiosas. Lo mismo que Burkina Faso y Mozambique, Etiopía partía de una situación muy deficiente, que en su caso se agravó durante el decenio de 1990 por la inestabilidad política. La diferencia clave entre los dos países es la dependencia mucho menor de Etiopía con respecto a la ayuda, que, en cifras per cápita es aproximadamente la mitad de la de Burkina Faso y un tercio de la de Mozambique. La calidad de sus políticas e instituciones no es tampoco tan satisfactoria como en esos países. Por ello, mientras aplique reformas normativas sustanciales, Etiopía podría progresar notablemente hacia los ODM (aunque, al igual que Burkina Faso y Mozambique, no es probable que alcance la mayor parte de las metas relativas a la educación y la salud) y absorber considerables cantidades de ayuda adicional, que podría llegar a duplicarse. Estos aumentos necesitarán espaciarse a lo largo del tiempo, a medida que aumente la capacidad interna y mejoren las políticas, sobre todo con respecto a las condiciones para la inversión privada.

30. **Finalmente**, la ayuda adicional media necesaria para el tercer grupo de países (los que tienen ingreso per cápita más elevado) es mucho menor: aproximadamente el 20% con respecto a los actuales flujos de ayuda, en promedio. Por consiguiente, el coeficiente entre la ayuda y el PIB en estos países debería disminuir durante el próximo decenio aproximándose (sin alcanzarlos) a los niveles de los grandes países asiáticos de la muestra. Una razón es que reciben ya ayuda considerable. En estos tres países, la ayuda per cápita es más considerable que en la mayor parte de los países de África al sur del Sahara. Además, sus elevados ingresos per cápita se traducen en indicadores de los ODM más aceptables que en la mayor parte de los demás países de ingreso bajo. Por ello, muchas de sus características son las de los países de ingreso mediano-bajo, más que de los de ingreso bajo. Dado su alto nivel de ingresos, la mayor parte de los objetivos de desarrollo deberían estar al alcance de estos países con un crecimiento más elevado y un modesto

aumento de la ayuda. Si bien tienen todavía graves problemas con respecto a algunos de los objetivos, en particular para mejorar las condiciones de las regiones y grupos marginados, y continuará necesitando ayuda, muchas de sus deficiencias con respecto a los ODM requerirán reformas más profundas, en vez de un aumento significativo de la ayuda en condiciones concesionarias. Con el paso del tiempo, a medida que vayan superando las metas previstas en los ODM, deberán contar más con financiamiento no concesionario.

31. Repercusiones en las modalidades de la ayuda. El análisis por países sobre las perspectivas futuras y el papel de la ayuda adicional supone que no habrá cambios en las modalidades de la ayuda. Pueden señalarse cinco aspectos clave en relación con la forma en que los donantes ofrecen su ayuda en los que, según se deduce de los estudios sobre países, habrá que conseguir mayores progresos. Primero, a medida que los países van mejorando sus políticas, el suministro de ayuda debe ser previsible y a largo plazo. Como demuestra la experiencia de los países incluidos en la muestra, las reformas a largo plazo necesarias para progresar más rápidamente hacia los ODM se verá facilitada, sobre todo en los países que reciben ya un volumen significativo de ayuda, únicamente si hay una certeza razonable acerca de dicho volumen y de las condiciones en que las previsiones se harán realidad¹⁶. Se ha observado cierto movimiento en esta dirección en Uganda, donde el Plan de acción gubernamental para la erradicación de la pobreza contiene prioridades claramente establecidas que han permitido a los donantes integrar el apoyo previsto para varios años mediante planteamientos sectoriales y apoyo presupuestario dentro del marco de gastos gubernamentales a mediano plazo. Otro paso importante hacia una mayor previsibilidad, con respecto al cual se han conseguido menos progresos incluso en Uganda, es que la condicionalidad de los donantes se base más directamente en la estrategia gubernamental de reducción de la pobreza.

32. **Segundo**, la forma en que los donantes ofrecen asistencia debe estar más en armonía con las prioridades de desarrollo del propio país, tal como se reflejan en su estrategia de desarrollo o de reducción de la pobreza. Ello significa también que los donantes mejorarán su coordinación y armonizarán sus políticas y procedimientos asociados si al ofrecer la ayuda tienen en cuenta los sistemas de los países receptores. Un ejemplo es la insistencia del gobierno etíope en la armonización y convergencia de los donantes en cuanto elementos centrales en la aplicación de su estrategia de reducción de la pobreza. De la misma manera, en Mozambique y Benin, los donantes bilaterales están coordinando el desembolso, seguimiento e información de su apoyo presupuestario de acuerdo con mecanismos uniformes de mancomunación de los recursos. Un problema en este caso será conseguir que los donantes armonicen sus procedimientos con los de los países receptores, sin olvidar las normas fiduciarias y de otro tipo en el contexto de la rendición de cuentas.

33. **Tercero**, los mecanismos de ayuda deberán modificarse de tal manera que permitan la introducción y distribución gradual de la asistencia teniendo en cuenta las mejoras en las capacidades del país. En algunos de ellos, en particular en Viet Nam y Tanzania, se está adoptando este planteamiento gradual para la identificación de deficiencias en los sistemas de gestión del gasto público, incluidos los sistemas de contratación y gestión financiera, y para su resolución, también con ayuda para el fortalecimiento de la capacidad.

¹⁶ Con ello no se presupone que haya un vínculo entre el volumen de la ayuda y la disposición de los países a adoptar reformas. Más bien, lo que ocurre es que los países receptores pueden mejorar la planificación si las entradas de ayuda son previsibles.

34. **Cuarto**, los donantes deberán encontrar los medios para ofrecer financiamiento recurrente en los países donde los obstáculos al logro de los ODM están asociados con la necesidad de aumentar costos como los salarios de los maestros y los profesionales de la salud, y los gastos de operación y mantenimiento. A medida que los países progresan en su intento de mejorar los programas de gasto público, el suministro de financiamiento recurrente puede realizarse mediante apoyo presupuestario o programas de alcance sectorial, como en Uganda y Burkina Faso. En países como Madagascar, donde las reformas de los sistemas de gasto público se encuentran todavía en las fases iniciales, los proyectos de inversión deberán prever medidas de financiamiento recurrente. Para hacer frente a los problemas de la sostenibilidad, los gobiernos deben garantizar que dichos gastos amplíen eficazmente el potencial de crecimiento y de ingresos de la economía de manera que los costos puedan financiarse a mediano plazo con los ingresos internos. Por ello, será importante ofrecer financiamiento externo en el contexto de un marco presupuestario que adopte una perspectiva a largo plazo sobre los ingresos y gastos.

35. **Finalmente**, los estudios de los países señalan la importancia de acomodar la combinación de donaciones y préstamos a las circunstancias de cada país con el fin de no aumentar el riesgo de agravar los problemas de la deuda en países ya muy endeudados y expuestos a crisis. Como se indica en el Cuadro 6, por motivos relacionados con la sostenibilidad de la deuda, la combinación adecuada de donaciones y préstamos deberá depender de la calidad de las políticas del país, de su deuda pendiente y de su vulnerabilidad a las crisis.

Recuadro 6: ODM, volumen de la ayuda y sostenibilidad de la deuda

Para alcanzar los ODM se requerirá tanto una mejora de las políticas de los países receptores como un aumento del volumen de la ayuda de los países donantes. No obstante, hay que preguntarse también si el incremento de la ayuda debería hacerse en forma de donaciones, de préstamos o de una combinación de ambos.

Análisis recientes del Banco Mundial han tratado de analizar los factores, además de la carga de la deuda pendiente, que podrían explicar las crisis asociadas a la deuda. En estos estudios se ha comprobado que también las políticas y los problemas de vulnerabilidad influyen en la sostenibilidad de la deuda. La probabilidad de que haya problemas de deuda aumenta cuando un país adopta políticas erróneas o atraviesa una crisis. Es probable que los países con políticas aceptables y menos vulnerables a las crisis tengan un crecimiento rápido y estable, que reducirá las probabilidades de problemas de deuda en el futuro. Por ello, por motivos relacionados con la sostenibilidad, los países de ingreso bajo con políticas acertadas que tienen mayor carga de la deuda o están más expuestos a crisis quizá requieran una mayor proporción de donaciones que otros que también han adoptado políticas acertadas pero tienen menos deuda o están menos expuestos a crisis.

B. Países de ingreso bajo en dificultades¹⁷

36. Los países de ingreso bajo cuyo desempeño se encuentra por debajo del límite establecido para identificar a los países de la muestra plantean problemas especiales para la utilización eficaz de la ayuda. Este grupo de países es heterogéneo, ya que en él se encuentran naciones que acaban de salir de un conflicto o con historial de desarrollo poco satisfactorio. Pero comparten varias características comunes: indicadores económicos y sociales deficientes y en

¹⁷ La presente sección está basada en buena medida en las conclusiones del informe “World Bank Group Work in Low-Income Countries under Stress: A Task-Force Report” (septiembre de 2002), y “Poor Performers: Basic Approaches for Supporting Development in Difficult Partnerships”, Development Cooperation Directorate, Development Assistance Committee, DCD/DAC(2001)26Rev1, (noviembre de 2001).

deterioro con respecto a los ODM; pocos datos sobre las condiciones sociales y los efectos de los programas de desarrollo, y políticas, instituciones y sistemas de gobierno muy débiles¹⁸.

37. En estos países, los donantes se encuentran frente a un dilema. Por un lado, el aumento considerable de la ayuda muchas veces no contribuye a mejorar los resultados por falta de capacidad o voluntad de utilizar eficientemente los recursos monetarios con el fin de reducir la pobreza. Por el otro, el abandono de estos países perpetúa la pobreza y privación de su población, y puede provocar el hundimiento del Estado, con posibles consecuencias regionales adversas. El desafío que se presenta a los donantes en estos países es, por lo tanto, encontrar los medios de equilibrar la limitada capacidad de expansión de los países y su alto riesgo con la necesidad de mantener el compromiso para no poner en peligro las perspectivas de progreso.

38. La falta de datos fiables sobre los países de ingreso bajo en dificultades complica el análisis de la función que puede corresponder a la ayuda para conseguir mejoras relativas a los ODM. Los datos disponibles indican claramente, no obstante, que estos países se encuentran entre los más desfavorecidos en relación con sus perspectivas para alcanzar dichos objetivos. El volumen actual de la ayuda varía normalmente dentro de ese grupo de países. En algunos de ellos, las preocupaciones por la mala gestión pública y los ciclos repetidos de seguridad política han dado lugar al bajo volumen de los flujos agregados de ayuda, aunque todavía se ofrecen ciertas formas de asistencia humanitaria. En otros casos, la previsión de cambios políticos o el temor al deterioro de la seguridad han provocado flujos relativamente elevados tanto en cifras agregadas como per cápita. Parece también que la ayuda a los países de ingreso bajo en dificultades varía a lo largo del tiempo más que en el caso de los países con mejores resultados. Asimismo, si bien la mayor parte de la asistencia a los países de ingreso bajo en dificultades es, como corresponde, en forma de donaciones, la combinación de donaciones y préstamos parece también variar de unos países a otros.

39. Como en el caso de los países con resultados más satisfactorios, la capacidad de utilizar la ayuda en forma productiva no es estática, y puede aumentarse con mejoras en las políticas y en la gestión pública. Una esfera que ofrece posibilidades de contribuir a una utilización más eficaz de la ayuda, incluso a breve plazo, es el fortalecimiento de las instituciones autónomas o no gubernamentales para la prestación de servicios. Las inversiones en la prestación de servicios son fundamentales tanto para mejorar los indicadores sociales como para conseguir un mayor apoyo al cambio. Dada la escasa capacidad de los gobiernos, la prestación de servicios básicos en estos países muchas veces resulta más eficaz cuando se lleva cabo a través de ONG y grupos comunitarios ya existentes, con un historial de eficacia comprobada, o mediante mecanismos controlados por el Estado pero vinculados, como los fondos sociales. A mediano plazo, estos planteamientos pueden ayudar a desarrollar la capacidad en forma de personal capacitado de prestación de servicios, así como aumentar la demanda. Es importante que estos esfuerzos no atenten contra el papel que corresponde al Estado. Cuando sea posible, deberán ir acompañados de programas para ayudar a los poderes públicos a supervisar estas iniciativas y aprender de ellas y, con el tiempo, introducir en los programas básicos gubernamentales mecanismos de diseño y ejecución eficaces.

¹⁸ En el grupo de países de ingreso bajo en dificultades entran países muy heterogéneos. Los que ocupan los primeros puestos por la calidad de sus políticas pueden utilizar más ayuda en forma productiva, aunque incluso su capacidad será menor que en otros países con políticas relativamente acertadas.

40. Los donantes pueden también ayudar a las sociedades de los países de ingreso bajo en dificultades a mejorar sus perspectivas de utilizar la ayuda con eficacia ofreciendo más ayuda estratégica a los esfuerzos internos de reforma. No hay un modelo preestablecido que indique a la comunidad internacional cómo puede ayudar a estos países a emprender reformas que les ayuden a avanzar hacia los ODM. En todos los casos, no obstante, el punto de partida para una intervención más eficaz debe ser la comprensión de la dinámica política y social local. Esta comprensión puede ayudar a orientar la selectividad a la hora de identificar y lograr un consenso sobre las reformas cuya aplicación sea técnica y políticamente viable. El apoyo oportuno a las primeras iniciativas creíbles de reforma es importante para ayudar a consolidar a los reformadores internos, en particular en países como Nigeria que tienen condiciones iniciales desfavorables en lo que respecta a los atrasos de la deuda y transferencias netas negativas de recursos externos. También en este caso, el desafío es resolver estas cuestiones de tal manera que se refuerce la decisión gubernamental de impulsar reformas difíciles. En el caso de Nigeria, los ingresos derivados del petróleo y del gas, si se utilizan convenientemente, deberían ser suficientes para sostener el progreso hacia los ODM a mediano plazo. No obstante, la ayuda quizá tenga que desempeñar un papel importante para conseguir apoyo popular a las reformas favorables a los pobres y para colaborar con Estados que demuestran su empeño en adoptar reformas orientadas a favorecer el avance hacia los ODM.

41. El argumento en favor del incremento de las transferencias financieras es especialmente válido en los países que han salido de un conflicto¹⁹. Cuando la resolución política de un conflicto es firme y sostenible, los beneficios de la ayuda para la reconstrucción son potencialmente elevados ya que contribuyen a reconstruir el capital social y responden a las necesidades humanitarias y sociales urgentes. En esta situación, el desafío que se presenta a los donantes es financiar los costos iniciales y de transición en estos países de forma oportuna y de manera que no sólo no perjudique sino que respalde los esfuerzos locales por movilizar recursos y desarrollar la capacidad. Varios programas de recuperación después de conflictos, en particular los de Rwanda, Bosnia y Timor Leste, demuestran el elevado potencial de la recuperación respaldada con ayuda y el progreso hacia los ODM en esas circunstancias. No obstante, investigaciones recientes sobre la ayuda y los conflictos indican que quizá no haya suficiente espacio para mejorar el perfil temporal del suministro de la ayuda en tales situaciones²⁰. En particular, la reconstrucción de un entorno institucional capaz de absorber grandes flujos de ayuda de manera eficaz suele producirse unos tres o cuatro años después del final del conflicto, mientras que los flujos efectivos de ayuda alcanzan un máximo el primero o segundo años después del mismo y luego disminuyen de forma dramática. La consideración de los mecanismos que permitan una ayuda más selectiva inmediatamente después de los conflictos, al mismo tiempo que se prolonga la asignación de niveles excepcionales de ayuda a lo largo del tiempo, ofrece posibilidades de mejorar el avance hacia los ODM en estos países²¹.

¹⁹ La mayor parte de las naciones clasificadas por el Banco Mundial en el grupo de los países que han salido de un conflicto son también países de ingreso bajo en dificultades, debido a las grandes deficiencias de sus políticas e instituciones. Estos países corren muchas veces el riesgo de que se reanuden los conflictos, como ha ocurrido en el 50% de ellos antes de transcurridos diez años. Como ilustra la experiencia de Uganda y Mozambique en los primeros años noventa, los países en que no ha vuelto a haber un nuevo episodio de conflictos pueden utilizar ayuda adicional en forma productiva y crecer con rapidez. Y, si la ayuda puede ofrecerse oportunamente una vez finalizado el conflicto, puede ser especialmente productiva.

²⁰ Véase, por ejemplo, P. Collier y A. Hoeffler, "Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Countries", Banco Mundial, Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo No. 2902, octubre de 2002.

²¹ Un modelo semejante puede ser adecuado para los países de ingreso bajo en dificultades en situación especialmente grave que consigan cambios positivos y pacíficos en la gestión pública. Actualmente, suele enviarse

42. En todas las situaciones relacionadas con los países de ingreso bajo en dificultades se requiere una coordinación excepcionalmente rigurosa de la ayuda. La fragilidad de los programas de reforma en estos países hace que los donantes tengan que intervenir de manera que no abrumen la limitada capacidad política y técnica existente, y su asistencia técnica y apoyo financiero deberán orientarse hacia un número limitado de reformas realistas. Prácticamente toda la asistencia a los países de ingreso bajo en dificultades deberá ofrecerse en condiciones muy concesionarias, fundamentalmente en forma de donaciones, dada su limitada capacidad de servicios de la deuda externa a mediano plazo. En las situaciones posteriores a conflictos, el paso gradual de la ayuda humanitaria a la asistencia para el desarrollo obligará a recurrir más a la asistencia en efectivo que a la ayuda en forma de productos básicos, a intervenir más por conducto del presupuesto público y a utilizar mecanismos de contratación competitiva en vez de recurrir a un único organismo de ejecución.

43. Al preparar una respuesta coherente de la comunidad internacional frente a las situaciones de estos países, habrá que cubrir también algunas lagunas con el fin de evaluar la eficacia probable de una ayuda más cuantiosa. La información respecto a los resultados de los ODM en estos países debe mejorar y analizarse juntamente con sus perspectivas de mejorar las políticas y sistema de gobierno con el fin de identificar los casos en que un modesto aumento de la ayuda a lo largo del tiempo, debidamente dosificado, podría resultar especialmente productivo para avanzar hacia los ODM. La superación de esas deficiencias, quizá mediante la utilización de estudios monográficos, como se ha hecho en el presente documento con los países con resultados más satisfactorios, ayudaría a ilustrar hasta qué punto se necesitan cambios en la asignación actual de la ayuda a los países de ingreso bajo en dificultades, sobre todo cuando se tienen en cuenta los efectos transfronterizos y regionales que podría tener el abandono de estos países.

C. Países de ingreso mediano

44. A diferencia de sus homólogos de ingreso bajo, la mayor parte de los países de ingreso mediano han alcanzado ya o van camino de conseguir los ODM mucho antes de 2015. Además, la mayoría de ellos cuentan con recursos internos y capital privado para financiar el grueso de sus necesidades de inversión. No obstante, estos países tienen todavía 280 millones de personas que viven con menos de US\$1 al día y 800 millones con menos de US\$2 al día. Si bien otros indicadores sociales son, en promedio, mejores que en los países de ingreso bajo, continúa habiendo importantes áreas de privación social, muchas de las cuales están todavía más estrechamente vinculadas con la desigualdad en los ingresos, la prestación de servicios y la influencia que en los países de ingreso bajo.

45. Como se ilustra en el Gráfico 2, los países de ingreso mediano recibieron más de una cuarta parte del total de la ayuda en 2001. Las razones que aconsejan el envío de ayuda a estos países como medio de acelerar su progreso hacia los ODM varían de acuerdo con sus circunstancias particulares. Su nivel de ingresos per cápita va desde US\$750 hasta más de US\$9.000, y presentan también diferencias en cuanto a su solvencia y la validez de sus

más ayuda a los países que han sufrido conflictos violentos que a otros que consiguen resolver las tensiones y mejorar la gestión pública por medios pacíficos. Ello puede tener el efecto involuntario de desalentar la aparición de líderes nacionales responsables.

políticas²². Conviene distinguir entre a) países de ingreso mediano-bajo, con poca solvencia y amplias zonas de privación, b) China y c) los países de ingreso mediano-alto, con acceso relativamente fácil a los mercados privados de capital.

46. En la primera categoría se encuentran, por ejemplo, Guatemala, Perú, Marruecos y Filipinas. En muchos sentidos, son semejantes a los países de ingreso bajo de la muestra en situación más desahogada. Los niveles de privación son con frecuencia graves, como en el caso de la malnutrición en Guatemala o Perú, pero no necesariamente en todas las dimensiones (la enseñanza primaria es casi universal en Perú, por ejemplo) ni en todas las regiones (el noreste de Tailandia es mucho más pobre que el resto del país). Muchos no han emprendido serias reformas tributarias, por razones institucionales y sociopolíticas. En cuanto a los países poco solventes, la ayuda puede facilitar los cambios normativos e institucionales orientados a corregir la desigualdad y la privación. Incluso en los países que tienen cierto acceso a los mercados privados de capital (como Perú), un incremento moderado de la AOD podría desempeñar un papel catalizador decisivo y acelerar el progreso hacia los ODM. Muchas de las consideraciones que se aplican a los países de ingreso bajo como Honduras y Albania son válidas para estos países también en lo que respecta a la función y volumen probable de la ayuda adicional que se puede utilizar eficazmente.

47. Aunque China es un país de ingreso mediano-bajo, conviene considerarla por separado por su tamaño, su historial en apoyo del crecimiento y lucha contra la pobreza y su acceso a los flujos privados de capital. Ha alcanzado ya varios de los ODM y va camino de conseguir todos ellos para 2015. No obstante, tiene todavía unos 200 millones de personas que viven con menos de US\$1 al día y 600 millones con menos de US\$2 al día. Los indicadores económicos esenciales varían también considerablemente entre las zonas rurales y urbanas y entre las provincias más pobres del centro y el nordeste y la zona oriental y costera, más rica. Para resolver estos problemas se deberá emprender una amplia reforma del sistema fiscal intergubernamental, además de reformas sectoriales para mejorar la prestación de servicios. Paralelamente, se necesitará un considerable gasto incremental, la mayor parte del cual deberá ser de origen interno. La ayuda puede desempeñar un papel marginal, a saber, contribuir a las reformas políticas e institucionales necesarias para que China alcance los ODM de manera más uniforme.

48. Como era previsible, el logro de los ODM o el progreso hacia su consecución es especialmente elevado entre los países de ingreso mediano-alto. No obstante, incluso en ellos, continúa habiendo amplias áreas de privación en grupos o regiones específicos, habitualmente asociados con historias de exclusión social, ineficiencia institucional o crecimiento de los ingresos relativamente bajo. En estos casos, la asistencia externa adicional puede estar justificada si puede complementar las reformas normativas e institucionales en esas regiones más pobres o puede orientarse expresamente a grupos concretos. El que estos incrementos adopten la forma de AOD o de asistencia en condiciones no concesionarias dependerá de la solvencia tanto nacional como subnacional. La AOD podría ayudar también a mitigar los efectos de las crisis externas imprevistas en los pobres.

²² En el presente documento se consideran únicamente los países de ingreso mediano con políticas relativamente acertadas, ya que, evidentemente, nada justifica la ayuda al desarrollo en los países de ingreso mediano con políticas deficientes.

49. La AOD puede desempeñar un papel importante en los casos en que su utilización forma parte de un pacto nacional o local para superar los obstáculos normativos e institucionales a la reducción de esas situaciones de privación y cuando, por problemas de solvencia (de los gobiernos nacionales o locales, o de instituciones no gubernamentales), no sería adecuado el financiamiento no concesionario. Por otro lado, cuando estos países tienen al menos cierto acceso a los mercados internacionales de capital, la forma del pacto será la misma, pero el papel primordial corresponderá a los flujos oficiales en condiciones no concesionarias. En cualquier caso, los flujos oficiales pueden contribuir mucho más que el financiamiento privado a respaldar los cambios normativos, institucionales y estructurales necesarios para superar los obstáculos que impiden intensificar los esfuerzos para reducir situaciones arraigadas de desigualdad y privación.

50. El grueso de los recursos para acelerar el progreso hacia los ODM deberá proceder de fuentes internas, al menos en los países de ingreso mediano-alto. La ayuda puede contribuir marginalmente, reforzando las iniciativas nacionales. Los flujos oficiales pueden respaldar también las medidas anticíclicas para reducir la vulnerabilidad, junto con iniciativas internas a corto plazo para reforzar las redes de seguridad e intervenciones nacionales a largo plazo para el fortalecimiento del sistema financiero, la reducción de la carga de la deuda y la construcción de regímenes fiscales más sólidos. Con el tiempo, a medida que aumenten los ingresos, los flujos oficiales hacia los países de ingreso mediano deberán concederse cada vez más en condiciones no concesionarias. En muchos casos, las reformas comerciales que permitan a los bienes y servicios de estos países mayor acceso a los mercados de los países desarrollados pueden respaldar más eficazmente que la ayuda incremental sus esfuerzos internos por aumentar el crecimiento en las regiones más pobres.

IV. REPERCUSIONES PARA LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

51. Los estudios sobre países en que se basa el presente documento ponen de manifiesto que éste es el momento oportuno para que la comunidad internacional multiplique sus esfuerzos por acelerar el progreso hacia los ODM en los países de ingreso bajo y mediano. Para ello se necesitará la intervención de la comunidad internacional en cuatro frentes. Primero, los marcos de alcance nacional, establecidos a través de los DELP en los países de ingreso bajo, y las estrategias nacionales de desarrollo, en términos más generales, deberán estar vinculadas de manera más expresa con los ODM a más largo plazo y especificar qué deben hacer los países y sus socios interesados en el desarrollo para alcanzar esos objetivos. Segundo, se necesitará considerable ayuda adicional para respaldar los esfuerzos de los países por mejorar sus políticas y sistemas de gestión pública. Tercero, habrá que cambiar la forma en que se ofrece la ayuda, tanto la ya existente como la que pueda llegar en forma adicional. Finalmente, los países desarrollados deberán ofrecer mayor acceso a los mercados para los productos de los países en desarrollo.

52. **Marcos de alcance nacional.** En los países de ingreso bajo, los DELP son el vehículo a través del cual las políticas, programas y necesidades de recursos deben vincularse con los ODM. Para ello, los países deberán utilizar sus DELP al formular los objetivos a mediano plazo y traducirlos en presupuestos y programas anuales que incorporen también las expectativas referentes al volumen de la ayuda. Los estudios sobre países revelan que, para hacerlo de manera eficaz, habrá que resolver, en los exámenes nacionales en que se basan los DELP, una serie de deficiencias analíticas e informativas. En particular, la mala calidad de la información sobre los resultados relativos a los ODM (u otros objetivos nacionales) requerirá un esfuerzo concertado

de desarrollo de la capacidad de estadísticas y análisis en muchos países. Ello supondrá un aumento de las inversiones nacionales e internacionales²³. Aunque es claro que los ODM tienen múltiples determinantes, hay pocos análisis o informaciones de alcance nacional acerca de estos vínculos. Los mayores progresos se han conseguido en lo tocante a la integración de los vínculos entre crecimiento y reducción de la pobreza. Pero hay todavía grandes lagunas sobre la prestación de servicios; en ese terreno, se han alcanzado mayores progresos en la educación que en la salud, y se ha puesto de manifiesto el papel indirecto de la infraestructura. Si mejoran la información y el análisis en estas esferas, como habrá que hacer en los países que asumen el protagonismo en el contexto de los DELP, será posible obtener estimaciones más válidas sobre las necesidades de ayuda en los diferentes países.

53. **Volumen de la ayuda.** Los estudios sobre países confirman que en los 18 países incluidos en la muestra la ayuda adicional en apoyo de mejores políticas y sistemas de gestión pública aceleraría notablemente el progreso hacia los ODM durante el próximo decenio. Esta conclusión está basada en tres características comunes a esos países: han mejorado sus políticas durante el último decenio; continúan utilizando la ayuda en forma productiva, y todos ellos tienen considerables necesidades pendientes en términos de desarrollo. Las repercusiones sobre la ayuda adicional que puede utilizarse eficazmente y su escalonamiento a lo largo del tiempo son muy distintas en los diferentes países de la muestra. Esas variaciones corresponden a las diferencias existentes en los siguientes aspectos: a) políticas e instituciones vigentes y plazo necesario para mejorarlas; b) incidencia de la pobreza y, en términos más generales, alcance de las necesidades pendientes con respecto a los ODM, y c) volumen actual de la ayuda.

54. Los argumentos en favor de aumentos considerables e inmediatos de la ayuda (multiplicarla, como mínimo) son especialmente válidos en los cinco grandes países de ingreso bajo de Asia (Bangladesh, India, Indonesia, Pakistán y Viet Nam). Estos países presentan una combinación de políticas acertadas y perspectivas de nuevas mejoras, grandes deficiencias con respecto a algunos ODM fundamentales y bajo nivel de dependencia de la ayuda. En lo que respecta a los países de África al sur del Sahara, Etiopía y Madagascar tienen características semejantes y podrían absorber también un volumen considerable de ayuda (el doble o más), aunque estos aumentos deberán espaciarse de forma más gradual, a medida que se desarrolla la capacidad institucional.

55. Los países de África al sur del Sahara incluidos en la muestra, así como la República Kirguisa, que reciben ya ayuda en forma cuantiosa, podrían absorber provechosamente un volumen bastante mayor: un aumento medio de aproximadamente el 60% con respecto a los flujos actuales a mediano plazo. Sus necesidades elementales varían sobre todo en función de la ayuda que reciben actualmente, y aumentarán con el tiempo en cifras absolutas a medida que mejoren sus capacidades institucionales y humanas en paralelo con las políticas y la gestión pública.

56. Los países con ingresos per cápita más elevados, como Albania, Bolivia y Honduras, presentan semejanzas en muchos aspectos con los países de ingreso mediano-bajo. Continuarán necesitando ayuda pero el aumento no deberá ser tan considerable: aproximadamente el 20% del

²³ El perfeccionamiento de los datos es un elemento importante en la supervisión del progreso hacia los ODM y las metas de los DELP. Para ello, muchas organizaciones están incrementando sus actividades de apoyo estadístico. Un ejemplo es un nuevo y simplificado programa simplificado del Banco Mundial, centrado en el fortalecimiento de la capacidad estadística (STATCAP).

volumen actual, en promedio. Esas necesidades disminuirán gradualmente, a medida que puedan recibir recursos oficiales en condiciones no concesionarias y, con el tiempo, acudir a los mercados internacionales de capital.

57. Aunque en el presente documento no se hacen extrapolaciones de las cifras sobre los países de la muestra para obtener una nueva estimación global de la ayuda necesaria para alcanzar los ODM en todos los países, se deduce claramente que un aumento considerable de la ayuda puede utilizarse de manera eficaz en apoyo de reformas normativas e institucionales continuadas para acelerar el progreso hacia los ODM. La comunidad de donantes se ha comprometido a incrementar el volumen de la ayuda en aproximadamente US\$16.000 millones anuales para 2006. Tomando como base la extrapolación a partir de las tipologías generales de los países incluidos en la muestra, la capacidad de absorción de los países de ingreso bajo en dificultades y los logros conseguidos por la ayuda en los países de ingreso mediano, estimamos que se necesitará una suma más considerable, al menos US\$30.000 millones anuales por encima del volumen actual. El compromiso inicial de esta cifra adicional puede ayudar a crear un círculo virtuoso que mejoraría sus perspectivas de alcanzar los ODM alentando a los países, incluidos algunos países de ingreso bajo en dificultades, a intensificar y sostener sus esfuerzos de reforma. Esta es una de las razones por las que nuestra estimación debería considerarse como un cálculo provisional y prudente. Otra razón por la que el monto de la ayuda que podría utilizarse eficazmente a mediano plazo puede ser considerablemente mayor es que, aunque este análisis ha utilizado la mejor información disponible en los países, existen lagunas en esta base analítica. Las más importantes son las relativas a las necesidades de infraestructura, en particular las asociadas con las oportunidades de exportación ofrecidas por el éxito de las negociaciones comerciales de Doha; los costos de bienes públicos mundiales como el control del VIH/SIDA y la protección del medio ambiente; el ritmo probable de fomento de la capacidad, difícil de prever durante un decenio, y los costos futuros del alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME y las repercusiones de la ayuda a los países de ingreso bajo para que hagan frente a crisis que pueden dar lugar a grandes pérdidas de ingreso.

58. **Modalidades de la ayuda.** Es claro que no hay una solución universal que permita mejorar la calidad de la ayuda. Mucho dependerá de las circunstancias de los países proveedores y receptores. Lo que importa es que estos dos miembros de la ecuación lleguen a integrarse en los países. Las principales consecuencias para las modalidades de la ayuda son las siguientes:

- Respaldar las políticas acertadas con ayuda oportuna y previsible. El reciente desplazamiento de las asignaciones de ayuda hacia los países de ingreso bajo con políticas relativamente acertadas es una tendencia positiva, que debería mantenerse. Estos países pueden hacer buen uso de la ayuda, generando así mayores rendimientos en forma de progreso hacia los ODM. Además, a medida que los países van mejorando sus políticas, deberían conseguir una recompensa en forma de compromisos de ayuda oportuna, previsible y a largo plazo. El progreso hacia los ODM es necesariamente un proceso a largo plazo y requiere reformas constantes de las políticas e instituciones por parte de los países. Estas reformas sólo son posibles, sobre todo en los países que reciben ya gran volumen de ayuda, si hay un grado razonable de certeza acerca del volumen de dichos flujos y de las circunstancias en que probablemente se harán realidad.

Ello no significa que haya que privar de ayuda a los países en situación semejante a los países de ingreso bajo en dificultades. En algunos casos, sobre todo en los países que han

salido de un conflicto, puede haber gastos iniciales y de transición elevados en concepto de asistencia humanitaria y para reconstruir la infraestructura y ofrecer servicios sociales básicos. Otros países que han emprendido programas de reforma pueden partir también de situaciones iniciales muy desfavorables, por ejemplo, una fuerte carga de la deuda externa y transferencias netas negativas de recursos externos. El problema está en ofrecer esta ayuda con rapidez, sin echar por tierra los esfuerzos locales por movilizar los recursos y desarrollar la capacidad. En términos más generales, los países de ingreso bajo en dificultades requieren una coordinación y gestión atenta de la ayuda, para no desbordar la limitada capacidad política y técnica existente.

A medida que los países se desarrollen y pasen a integrarse en el grupo de ingreso mediano, la ayuda puede desempeñar todavía un papel marginal pero importante reforzando los esfuerzos nacionales y subnacionales por acabar con las bolsas de pobreza y privación y respaldar las medidas anticíclicas para reducir la vulnerabilidad. El volumen de la ayuda adicional que estos países podrían utilizar en forma productiva comenzará a disminuir a medida que aumenten sus ingresos y crezca la disponibilidad de recursos internos. Además, para estos países, el saldo de su dependencia de la ayuda oficial concesionaria y no concesionaria dependerá en buena medida de su acceso a los mercados internacionales de capital.

- Acomodar la ayuda a las prioridades y obstáculos del país. La ayuda debería suministrarse de tal manera que responda a las prioridades formuladas en las estrategias de reducción de la pobreza o de desarrollo de los países. Ello significa que los proveedores de ayuda deben mejorar su coordinación y armonizar sus políticas y procedimientos de acuerdo con los sistemas de los países receptores. Para ello, habrá que encontrar los medios de mejorar estos sistemas, de manera que la armonización no se haga a expensas de las normas fiduciarias.

Los mecanismos para el suministro de ayuda deberán modificarse de tal manera que ésta pueda escalonarse y sintonizarse con las mejoras registradas en la capacidad del país. Así se tendrá la garantía de que la ayuda se va a utilizar en forma productiva para agilizar el proceso hacia los ODM. Además, se evitarán posibles problemas asociados con la dependencia de la ayuda en los países receptores. El volumen de la ayuda (en porcentaje del PIB y del gasto público) deberá disminuir con el tiempo, a medida que los países cuenten con sectores privados más fuertes y consigan movilizar más recursos internos.

- Proporcionar la ayuda en forma adecuada y en condiciones sostenibles. La ayuda deberá ofrecerse de tal forma que pueda financiar los costos incrementales que representa el logro de los ODM. De los US\$52.000 millones de AOD ofrecida en 2001, aproximadamente US\$26.000 millones correspondieron a gastos en programas y proyectos de los países receptores. El resto de la ayuda se asigna a fines especiales, incluida la cooperación técnica (servicios de consultoría y becas), gastos en programas de urgencia y de socorro en caso de catástrofes, financiamiento del alivio de la deuda y gastos administrativos asociados con la ayuda²⁴. Se necesitará una proporción de ayuda

²⁴ Según datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD/OCDE), de los US\$52.000 millones de AOD asignados en 2001, US\$33.400 millones corresponden a donaciones bilaterales, US\$1.600 millones a préstamos bilaterales y US\$17.300 millones a contribuciones para instituciones multilaterales. Las donaciones con fines especiales descritas más arriba suman US\$22.100 millones, lo que significa que las donaciones bilaterales,

mucho mayor para financiar los costos que implicará el logro de los ODM. De lo contrario, el volumen de la ayuda debería aumentar proporcionalmente con respecto a las estimaciones presentadas en este documento.

En muchos países, el mayor costo que supondrá el logro de los ODM corresponde a gastos ordinarios, como salarios del personal docente, libros de texto, medicinas y vacunas, y operaciones y mantenimiento de la infraestructura básica. La ayuda debería ofrecerse de tal manera que se pueda atender esta necesidad, bien mediante apoyo presupuestario o sectorial en los países con marcos presupuestario sólidos u orientando la asistencia en forma selectiva hacia programas sectoriales bien planteados (claramente asociados con los ODM o con las metas nacionales), y vincularse con las mejoras en los marcos de gestión financiera y presupuestaria. Para tener en cuenta las preocupaciones acerca de la sostenibilidad a largo plazo de dicho gasto, deberá ser compatible con el crecimiento y el potencial de beneficios de la economía. Las probabilidades en este sentido serán mayores si el financiamiento se ofrece en el contexto de un marco presupuestario con prioridades normativas claras y una perspectiva a largo plazo sobre los ingresos y gastos.

En relación con algunos países muy endeudados, sobre todo de África, gran parte de la ayuda adicional deberá ofrecerse en forma de donaciones, más que de préstamos, para no aumentar el riesgo de carga de la deuda, al mismo tiempo que se garantiza que el volumen total de la asistencia siga estando determinado por la calidad de las políticas. En general, debería prestarse más atención a las políticas de los países y a su vulnerabilidad a las crisis al determinar la sostenibilidad de la deuda y, por lo tanto, al establecer una combinación adecuada entre préstamos y donaciones.

59. **Política comercial.** En muchos países de ingreso bajo y mediano, el comercio y la ayuda pueden complementarse mutuamente. Las perspectivas de estos países de alcanzar los ODM mejorarían de forma significativa si tuvieran mayor acceso a los mercados de los países desarrollados. Los aranceles más elevados impuestos a los países exportadores en desarrollo son los correspondientes a los productos agrícolas, alimentos elaborados y textiles y vestido, productos que dominan sus exportaciones, especialmente en el caso de los países más pobres. Por lo tanto, debe darse gran prioridad a la conclusión positiva de la Ronda de negociaciones de Doha. Al mismo tiempo, hay todavía un amplio margen para la reforma del comercio en los países en desarrollo, lo que generaría beneficios gracias a la ampliación del comercio norte-sur y sur-sur. Asimismo, la capacidad, en particular de los países de ingreso bajo, de beneficiarse del mayor acceso a los mercados dependerá de la resolución de los problemas que se registran fronteras adentro, como la mejora de la infraestructura física y de la administración de aduanas y puertos. Por ello, es importante que las políticas comerciales y las inversiones relacionadas con el comercio reciban la debida atención en la formulación y aplicación de las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza de los países. La ayuda al comercio será también, particularmente a corto plazo, un factor determinante para conseguir los beneficios derivados de

descontadas las destinadas a fines especiales, representaron aproximadamente US\$11.000 millones. De esta cifra, más del 80% tiene lugar en forma de donaciones para proyectos de infraestructura y en los sectores sociales. La mayor parte de los donantes bilaterales ofrecen ayuda en forma de donaciones, más que de préstamos, pero el pago de los intereses correspondientes a préstamos anteriores ascendió en US\$2.100 a US\$2.900 millones, que contrarrestaron los compromisos de préstamos netos, cuyo total fue de US\$1.600 millones. En cuanto a las instituciones multilaterales, en 2001 la ayuda en condiciones concesionarias para países en desarrollo ascendió a US\$15.500 millones, mientras que las contribuciones brutas fueron de US\$17.300 millones.

esa actividad, sobre todo para mejorar la infraestructura (por ejemplo, carreteras y puertos). Si se progresa en estas áreas y se consigue mayor acceso al mercado en los países desarrollados, la necesidad de ayuda no aumentará e incluso disminuirá a mediano plazo.

60. En el presente documento se pone de manifiesto que existen tanto oportunidades como problemas para ampliar los esfuerzos por alcanzar los ODM. Es claro que para avanzar se requerirán ahora también medidas por parte tanto de los países desarrollados como en desarrollo. Pero, salvo que se intervenga con urgencia, existe el grave riesgo de que los ODM no puedan alcanzarse en una gran variedad de países. Muchos países en desarrollo, incluidos los estudiados en el presente informe, han introducido políticas más acertadas y han utilizado la asistencia para el desarrollo en forma productiva durante el pasado decenio a medida que han avanzado hacia los ODM. Ello ofrece un sólido fundamento para los futuros esfuerzos de la comunidad internacional y representa una oportunidad significativa. Ésta debería aprovecharse con medidas concertadas para poder ofrecer ayuda en mayor cantidad y en mejores condiciones y facilitar el acceso al mercado para respaldar los esfuerzos de los propios países en desarrollo. Al mismo tiempo, los países en desarrollo se encuentran ante el desafío de mantener su progreso en esferas como la gestión del gasto público, el sistema de gobierno y la prestación de servicios.

Anexo 1: Resumen de los estudios sobre países

1. En este anexo se resumen las conclusiones fundamentales de los estudios de casos de los 18 países de ingreso bajo que los equipos del Banco encargados de los países elaboraron como material de antecedentes para el presente documento.

2. En los estudios de casos de países se resumen las tendencias en los indicadores de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) desde 1990 y se señalan las relaciones entre estos objetivos y la evolución de la economía y los cambios normativos. A continuación se examinan las perspectivas para alcanzar las metas fijadas en los ODM (o en los DELP) para 2015, o de acelerar considerablemente el ritmo del progreso para alcanzarlas, a partir de dos hipótesis distintas. Estas hipótesis reflejan las opiniones mejor fundamentadas de los equipos del Banco Mundial encargados de los países y se basan en estudios analíticos recientes, ya terminados o todavía en curso, elaborados por el Banco o por los países (por ejemplo, los relacionados con la preparación o la aplicación de sus DELP) o sus demás socios en el desarrollo. (Véase el cuadro anexo 2 en el que figura una lista de los objetivos y metas de desarrollo del milenio).

3. En la primera hipótesis se estudian las posibilidades de progreso hacia los objetivos de desarrollo si las políticas e instituciones del país de que se trate permanecen aproximadamente en su presente estado y los niveles de ayuda se mantienen dentro de las previsiones actuales. En la segunda hipótesis se examinan las posibilidades de alcanzar esos objetivos o acelerar el progreso para lograrlos si los países emprenden reformas normativas e institucionales importantes a lo largo del próximo decenio y reciben financiamiento externo adicional en forma de recursos en condiciones concesionarias. Así pues, ésta es una hipótesis ambiciosa tanto por lo que se refiere al alcance de las reformas que los países tendrían que emprender, como por la medida en que los flujos de ayuda superarían sus niveles históricos. Cuando en los estudios sobre los países se examinan estas dos hipótesis la atención no se centra meramente en averiguar si se cumplirán o no las distintas metas establecidas en los ODM, si no más bien en averiguar cuáles serían los efectos de las reformas y la ayuda adicional en el ritmo de progreso para alcanzar esas metas y, cuando se pueden alcanzar, estudiar también en qué medida se pueden superar o se puede progresar en otros aspectos como, por ejemplo, mejorar la calidad de la enseñanza primaria cuando la meta de la cobertura universal ya se ha alcanzado. Este es un método coherente con la consideración de que los ODM no representan metas absolutas sino que son un proceso continuo en el que hay que ir progresando.

4. El método general de la segunda hipótesis (la ambiciosa) aplicada en los estudios de casos de países es examinar primero cuáles serían las consecuencias de las reformas propuestas para el crecimiento general, tanto en caso de que mejorara la eficiencia de las inversiones existentes como de que aumentara el nivel de inversión. Se dedica una atención especial a las limitaciones institucionales para lograr un mayor nivel de crecimiento, puesto que esto significa que transcurrirá algún tiempo antes de que el crecimiento responda a las reformas normativas. Entonces se deducen cuáles serán las necesidades de ayuda adicional restando de la cantidad que suponen esas necesidades de inversión más elevadas la parte que podría financiarse mediante incrementos en los flujos de capital privado hacia el país y el ahorro privado interno. Según esta hipótesis, una tasa de crecimiento más elevada haría mejorar el ritmo de progreso hacia varias de las metas fijadas en los ODM, particularmente por lo que se refiere a la pobreza de ingreso y el

hambre y, en menor medida, en cuanto a la educación y la atención de la salud²⁵. Asimismo, parte de los gastos de capital necesarios para lograr progresos en los objetivos relativos al ingreso y la prestación de servicios se incluirán en las estimaciones de inversiones más elevadas. Otros gastos ordinarios relacionados con la mejora de la prestación de servicios (como los salarios de los maestros y de los profesionales de la atención de la salud y los gastos de operación y mantenimiento) se estiman de forma independiente y se añaden a la estimación de las necesidades totales de ayuda para cada país.

5. Si bien este es un método conceptual claro y constituye la base de las estimaciones para los países, no resulta fácil de aplicar debido a carencias en los conocimientos sobre las relaciones empíricas dentro de cada país. Una de las dificultades que presenta la estimación de estas relaciones es la interdependencia entre los distintos ODM, es decir, el hecho de que el progreso en uno de los frentes tiene efectos positivos en los demás, como ocurre en el caso del agua potable y la mortalidad en la niñez. Un segundo problema es que los resultados enunciados en cada uno de los ODM están determinados por múltiples factores. Se sabe poco sobre la importancia relativa de cada factor determinante (por ejemplo, la medida en que la educación de la madre o el agua potable hacen que se reduzca la mortalidad en la niñez), sobre los efectos de su interacción y sobre cómo varían esos efectos según las características del país²⁶. Por estas razones, las opiniones fundamentadas tienen una función importante en las estimaciones a nivel de los países que se utilizan en el presente documento, y en los estudios sobre los países se depende de las de los equipos del Banco Mundial encargados de los países.

Albania

6. **Antecedentes.** La economía de Albania pasó por distintas fases de desarrollo después de que el país iniciara su transición a la economía de mercado en 1991. A principios del decenio de 1990, hubo una pronunciada contracción del PIB real (de un 15% anual por lo menos entre 1990 y 1992) y la inflación fue elevada. A continuación, el país pasó por un período de considerable recuperación económica (con un crecimiento medio superior al 9% entre 1993 y 1996) hasta la crisis del sistema de pirámides de 1997, momento en que el crecimiento se redujo en un 7%. No obstante, Albania se recuperó con gran rapidez de esa crisis y entre 1998 y 2001 su crecimiento fue superior al 7%. Sin embargo, los progresos hacia los ODM que no tienen relación con el ingreso no han registrado resultados positivos como los mencionados. Por ejemplo, en el caso de la educación, en realidad el nivel de matrícula en la enseñanza básica se redujo durante el decenio de 1990.

7. **Perspectivas.** En general, hay buenas perspectivas para que Albania alcance las metas establecidas en los ODM. Se prevé que Albania seguirá registrando un buen nivel de crecimiento económico, con tasas del 5% anual aproximadamente, lo que permitiría al país alcanzar sin problemas los ODM relativos a la pobreza. No obstante, las perspectivas de crecimiento dependen esencialmente de que sigan aplicándose reformas estructurales, particularmente las dirigidas a mejorar la gestión pública, a eliminar los obstáculos para las empresas y a promover

²⁵ Véase Banco Mundial, *Panorama general del Informe sobre el desarrollo mundial: Servicios para los pobres*, (septiembre de 2003).

²⁶ Véase un estudio de por qué resulta difícil calcular los costos para los ODM por ésta y otras razones en el recuadro 2.4 del Informe sobre el desarrollo mundial, 2004, op. cit.

el incremento de actividades del sector privado. Con fondos adicionales para la educación Albania puede superar los ODM relativos a este sector. La situación es más complicada en el ámbito de la salud ya que los niveles de mortalidad en la niñez y mortalidad materna son bajos en comparación con los de otros países con niveles de ingreso similares. Así pues, aunque con recursos adicionales y otras reformas complementarias, Albania podrá realizar progresos en las metas relativas a la salud, es poco probable que para 2015 pueda reducir la mortalidad en la niñez y la mortalidad materna en dos terceras partes (con lo que se alcanzarían los niveles de los países de Europa occidental). No obstante, puesto que el nivel de endeudamiento externo de Albania es bajo si se compara con la norma internacional, el país se encuentra en una buena posición para absorber más asistencia en forma de créditos, aunque su capacidad de absorción dependerá del alcance de las reformas institucionales. Si se aplicaran reformas adicionales, se estima que Albania podría absorber un volumen de ayuda adicional de US\$70 millones anuales, con lo que el país probablemente alcanzaría todos los ODM o progresaría considerablemente en ese sentido (no se dispone de datos relativos a las metas ambientales).

Bangladesh

8. *Antecedentes.* En Bangladesh los progresos hacia los ODM han sido considerables y ya se han alcanzado o superado la mayor parte de indicadores establecidos para medir esos progresos. Las excepciones son la mortalidad materna, que no se mide con la precisión ni la frecuencia suficientes para formar una opinión bien fundamentada, y la malnutrición infantil, un ámbito en el que el crecimiento tendencial del ingreso por sí solo no bastará para alcanzar el objetivo y en el que será vital dedicar más atención a comunicar la necesidad de cambios en el comportamiento. Estos notables progresos pueden atribuirse a tres factores. En primer lugar, el crecimiento económico ha aumentado, pasando de un 3,7% anual en el decenio de 1980 a un 4,8% en el decenio de 1990 y ha superado el 5% en dos de los últimos tres años. En segundo lugar, el gobierno ha asignado prioridad al gasto público en educación, la atención de la salud, la red de protección social y la gestión de casos de desastre. En tercer lugar, la participación de ONG y de agrupaciones de base comunitaria muy dedicadas, muchas de las cuales son líderes mundiales por lo que se refiere a ideas y métodos de operación innovadores, ha contribuido a esos progresos.

9. *Perspectivas.* A pesar del progresos señalados, para Bangladesh el futuro sigue presentando formidables desafíos en lo referente a mantener el crecimiento económico y a seguir progresando hacia las metas establecidas en los ODM. Las tasas de malnutrición infantil son de las más altas del mundo y las de mortalidad materna se encuentran entre las más elevadas fuera de África al sur del Sahara. En las escuelas públicas la educación es de muy poca calidad en todos los niveles. Además, si bien actualmente la mayor parte de la población tiene acceso al agua potable, los niveles de arsénico del agua subterránea plantean unos problemas distintos y más difíciles de resolver que los que ha habido que resolver hasta la fecha. Puesto que buena parte de las mejoras en los indicadores sociales puede atribuirse a las ONG y a las agrupaciones de base comunitaria, ampliar esas mejoras a nivel nacional requerirá una cooperación activa entre el gobierno y esas organizaciones. Para alcanzar los ODM será necesario un crecimiento mucho más rápido, lo que a su vez depende de que se reforme el sector estatal (incluidos los bancos comerciales nacionalizados), mejore sustancialmente del clima de inversión y se resuelvan los problemas de gestión pública.

10. Un mayor volumen de ayuda puede contribuir de diversas formas a que se superen algunos de los obstáculos para mejorar el clima de inversión. Podría absorber buena parte de los enormes costos de ajuste que requeriría la conversión de las empresas y los bancos de propiedad estatal en entidades comerciales. Permitiría mejorar la infraestructura básica que no ha sido objeto de atención por parte de las ONG y se requiere para atender las necesidades de grandes proyectos como instalaciones portuarias. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) también puede contribuir a que se instauren políticas tributarias y una administración más eficientes porque permitiría sufragar los costos del ajuste a corto plazo. En el ámbito de los servicios sociales, se necesita una administración competente y responsable capaz de aprovechar los buenos resultados obtenidos hasta ahora por las ONG y las comunidades. La capacidad de absorción es elevada porque el nivel general de flujos de ayuda hacia Bangladesh es relativamente bajo. Además, el gobierno ha mantenido una estabilidad económica tal que un aumento del volumen de ayuda no presentaría problemas y ha aportado una contribución importante a los gastos en el sector social.

Benin

11. *Antecedentes.* Benin, si se compara con la mayor parte de los países africanos y se tiene en cuenta que partía de la situación de hundimiento económico y crisis política de 1989, ha conseguido notables progresos en lo que respecta a mantener un buen nivel de crecimiento durante el último decenio. En general, el crecimiento ha superado el de otras economías de la región y, gracias a los incrementos en la productividad, el crecimiento del ingreso per cápita ha aumentado, pasando de un 1,1% anual entre 1990 y 1995 a un 2,3% entre 1996 y 2000 y al 2,8% entre 2000 y 2002. El programa de ajuste estructural del gobierno ha dado buenos resultados por lo que se refiere a establecer disciplina fiscal, abrir la economía, privatizar buena parte de las empresas públicas y mejorar los incentivos para el sector privado. Sin embargo, al evaluar los resultados de Benin en el decenio de 1990 se pone de manifiesto una paradoja de base, esto es, el hecho de que la aplicación satisfactoria de una estrategia general de desarrollo y la impresión de que no se ha hecho realidad todo el potencial ni se han cumplido todas las expectativas, se debe en parte a que la reforma ha sido insuficiente. Durante todo el decenio de 1990, los indicadores sociales mejoraron considerablemente, especialmente los de educación y salud. No obstante, estos logros no se tradujeron en progresos importantes en materia de reducción de la pobreza de ingresos.

12. *Perspectivas.* En la hipótesis del “caso básico”, según la cual en Benin se mantiene la tendencia positiva del crecimiento pero no se emprenden reformas importantes ni se suministran recursos adicionales, las perspectivas para alcanzar los ODM son desiguales. Aunque Benin podría alcanzar los ODM relacionados con la pobreza de ingresos, el hambre, la matrícula en la enseñanza primaria y el acceso al agua potable, las previsiones indican que no alcanzaría otros ODM, especialmente el relativo a la salud. Actualmente, la tasa de utilización de los servicios de salud es del 34% aproximadamente. En la hipótesis de “mejor caso”, según la cual se acelera el crecimiento, aumentan los ingresos del gobierno y también el financiamiento externo y la sostenibilidad de la deuda queda asegurada gracias a que se amplía la proporción de ayuda en forma de donaciones, las perspectivas de alcanzar los ODM son más positivas. En esta hipótesis se podrían alcanzar las metas relativas a la terminación de los estudios y al VIH/SIDA, y mejoran las posibilidades cumplir los objetivos de pobreza y agua. Sin embargo, los objetivos relativos al género, la salud (tanto la mortalidad de niños menores de cinco años como la

materna) y el saneamiento seguirían siendo difíciles de alcanzar para 2015. Se eliminaría la disparidad entre géneros en la matrícula en la enseñanza primaria y secundaria, pero no a todos los niveles de la enseñanza. La capacidad de absorción de Benin está limitada por deficiencias de capacidad en materia de gasto público y administración financiera, la calidad de la administración y las políticas públicas y la eficiencia en la prestación de servicios. Si estos problemas se van resolviendo con el tiempo, durante el próximo decenio Benin podría absorber entre US\$100 millones y US\$151 millones adicionales de ayuda cada año.

Bolivia

13. *Antecedentes.* Durante el pasado decenio Bolivia, que fue uno de los primeros países de América Latina que aplicó políticas de ajuste estructural y reformas de amplio alcance, registró unos resultados de crecimiento económico relativamente buenos. El PIB real presentó un crecimiento medio del 4,2 % anual entre 1990 y 1998, lo que equivale a un 1,8% anual per cápita. Durante estos años el incremento en el financiamiento externo público y privado en un entorno externo favorable tuvo efectos catalizadores en el crecimiento. Sin embargo, el crecimiento fue negativo en 1999, y también en 2001, principalmente debido a trastornos externos, y esto rebajó la cifra media de crecimiento anual per cápita del período comprendido entre 1990 y 2001, que quedó en un 1,1%. El país progresó rápidamente hacia diversos ODM y casi ha alcanzado las metas en materia de educación, igualdad entre los géneros y agua y saneamiento. El país también está en el buen camino en lo que concierne a la reducción de la pobreza, pero queda mucho por hacer en el ámbito de la salud a pesar de que se han reducido las tasas de mortalidad infantil y materna.

14. *Perspectivas.* Si entre 2002 y 2015 el crecimiento medio anual del PIB per cápita de Bolivia es del 1,7% —un crecimiento que equivale aproximadamente al experimentado entre 1990 y 1998— el país alcanzaría los ODM relativos a la pobreza de ingreso. Para asegurar tasas de crecimiento suficientes habría que: i) reformar la gestión pública para racionalizar el presupuesto y los procesos reglamentarios y reducir la corrupción; ii) mantener la estabilidad macrofinanciera para que aumente la confianza de los inversionistas; iii) explotar las nuevas reservas de gas; y iv) aplicar mecanismos que permitan amortiguar los efectos de los trastornos externos y reducir con ello la vulnerabilidad de los pobres frente a los trastornos. Además, un estudio reciente indica que mayores inversiones en infraestructura y capital humano podrían generar incrementos del crecimiento. No obstante, alcanzar los ODM en materia de salud requeriría un aumento constante de la proporción del gasto público dedicado al sector de la salud para invertir la tendencia a la baja experimentada durante el decenio de 1990. En este contexto, el financiamiento adicional necesario sería del orden de US\$160 millones anuales, un volumen que no supera la capacidad de absorción de Bolivia. Con arreglo a los supuestos mencionados sobre reformas y disponibilidad de recursos, Bolivia podría alcanzar todos los ODM para 2015.

Burkina Faso

15. *Antecedentes.* Desde principios del decenio de 1990 las tasas reales de crecimiento anual del PIB de Burkina Faso han sido próximas al 5%, lo que equivale a casi el 2,5% per cápita. No obstante, puesto que el 80% del empleo se concentra en el sector primario y que buena parte del crecimiento económico tuvo lugar en los sectores de las manufacturas y los servicios, la

reducción de la pobreza se ha estancado a pesar de los resultados conjuntos de crecimiento. El progreso hacia los ODM no relacionados con el ingreso también ha sido lento, y sólo se han registrado pequeñas mejoras en las tasas de matrícula escolar y de mortalidad infantil y materna.

16. **Perspectivas.** Para alcanzar los ODM relativos a la pobreza de ingreso, Burkina Faso debería registrar un crecimiento del PIB real de entre un 6,5% y un 7% anual, lo que equivale a un crecimiento per cápita superior al 4%. Teniendo en cuenta la pequeña parte de la fuerza de trabajo ocupada en los sectores modernos de crecimiento más rápido, estas estimaciones pueden ser inferiores a las tasas de crecimiento que serían necesarias. Tratar de alcanzar otras metas de los ODM requeriría enormes flujos de recursos adicionales aunque es dudoso que fueran eficaces debido a la limitada capacidad de absorción del país. La meta relativa a la matrícula escolar podría alcanzarse si aumentaran el crecimiento, los ingresos fiscales y el número de maestros de forma sustancial. No obstante, las metas relativas al género no se alcanzarán debido a la gran disparidad que hay en los niveles primarios. En lo referente a la salud, parece que durante el decenio de 1990 la mayor parte de indicadores básicos se estancaron o empeoraron a pesar de que hubo diversos esfuerzos por poner en marcha reformas sectoriales.

17. El progreso decepcionante del decenio de 1990 puede atribuirse en parte a una aplicación deficiente de las políticas y a la reducción de los gastos en el sector de la salud, una situación que se invirtió en 2000. En el sector de la salud la eficacia de los gastos, especialmente los correspondientes a infraestructura, es una cuestión preocupante por lo que se refiere a avanzar hacia los ODM. En la mayor parte de sectores, el principal problema no es la ayuda, sino las deficiencias en cuanto a atraer inversión privada, la capacidad insuficiente, la utilización ineficiente de los recursos y las dificultades para prestar servicios de salud a nivel local. Dada la dependencia del país de los flujos de ayuda, la productividad de nuevas inversiones públicas probablemente sería limitada, y las estrategias para acelerar el crecimiento dependerían en gran medida de estimular la inversión privada. Si bien no hay duda de que a corto y mediano plazo Burkina Faso podría absorber algunos recursos adicionales en ámbitos cuidadosamente definidos, la ayuda adicional útil que el país podría absorber iría aumentando con el tiempo hasta alcanzar unos US\$140 millones si esa ayuda estuviera acompañada por reformas normativas.

18. Además del aumento en los flujos de ayuda, acelerar el crecimiento económico y el progreso hacia los ODM en Burkina Faso dependerá de: a) atraer flujos de inversión privada más importantes; b) diversificar la economía para acelerar el crecimiento y aumentar sustancialmente la parte del PIB correspondiente a las exportaciones, y c) reducir el carácter intermitente del gasto público y amortiguar los efectos de los trastornos externos. Esto requerirá reformas para mejorar el clima de inversión, mayor acceso a los mercados de los países desarrollados (especialmente para el algodón y los productos textiles), y medidas de protección social focalizadas con niveles de financiación estables para reducir los efectos de los trastornos en los más vulnerables.

Etiopía

19. **Antecedentes.** Tras un decenio marcado por los conflictos y el hambre, los resultados económicos de Etiopía en el decenio de 1990 fueron alentadores, y se estima que entre 1995 y 2000 los niveles anuales de reducción de la pobreza oscilaron entre el 1% y el 5%. Las reformas del mercado y el fortalecimiento institucional de ese período situaron a Etiopía en el buen

camino, pero la gran inestabilidad del crecimiento ha demostrado que el país sigue siendo vulnerable a los trastornos externos. En la segunda parte del decenio se aceleró el progreso hacia los ODM que no tienen relación con el ingreso, especialmente los relativos a la educación y el agua potable.

20. **Perspectivas.** Para que Etiopía alcance las metas establecidas en los ODM, el país deberá progresar en tres ámbitos interrelacionados: i) la cobertura de los programas actuales y la calidad de la prestación de servicios; ii) la medida del crecimiento económico y su carácter favorable para los pobres, y iii) la reducción de la vulnerabilidad frente a las condiciones climáticas, las enfermedades y los trastornos relacionados con el comercio. Si se mantienen las tendencias actuales Etiopía no cumplirá los objetivos de educación, a pesar de que la tasa bruta de matrícula está aumentando, y tampoco alcanzará los demás. Las metas relativas a la salud seguirán siendo difíciles de alcanzar y los resultados previstos son inferiores a las metas en un 70% aproximadamente. Así pues, la aceleración del crecimiento es vital para que los resultados mejoren. Con esta aceleración y AOD adicional Etiopía podría alcanzar las metas relativas a la pobreza y el hambre. No obstante, los objetivos en materia de salud y agua potable son mucho más difíciles de alcanzar. Además, para que el crecimiento real del PIB de Etiopía aumente y sea más sostenible, las reformas estructurales deberían aplicarse con mayor rapidez.

21. Etiopía, en comparación con otros países de África al sur del Sahara, recibe niveles de AOD relativamente bajos. Si la ayuda se duplicara, el país podría alcanzar las metas en materia de pobreza, hambre, matrícula escolar, agua y saneamiento y VIH/SIDA, y progresaría más rápidamente en las relativas a la salud, el género y el medio ambiente (aunque sin llegar a alcanzarlas). Para que esto ocurra, habría que llevar a cabo iniciativas de descentralización y creación de capacidad que dieran buenos resultados, ya que esto haría aumentar la capacidad de absorción. Para alcanzar las demás metas establecidas en los ODM, Etiopía debería intensificar sus actividades normativas encaminadas a lograr la equidad entre los géneros, mejorar los resultados de salud y lograr la sostenibilidad ambiental.

Honduras

22. **Antecedentes.** Durante el pasado decenio el crecimiento de Honduras fue muy desigual, y el país registró una media de crecimiento del PIB per cápita de un 0,3% aproximadamente. Este nivel de crecimiento sólo permitió una reducción marginal de la pobreza en ese período, en un país donde aproximadamente una cuarta parte de la población vive en la pobreza extrema. En los últimos decenios ha habido mejoras en los indicadores de salud y educación, siendo especialmente positivas las registradas en el sector de la salud. No obstante, la incapacidad de lograr un crecimiento económico sostenible hace peligrar el progreso hacia los ODM.

23. **Perspectivas.** El sector de la educación ofrece un ejemplo de las iniciativas para alcanzar los ODM. Se espera que la iniciativa Educación para Todos ofrezca tanto los recursos como el marco normativo necesarios para que Honduras alcance las metas de matrícula escolar y terminación de los estudios. En el sector de la salud, las mejoras recientes en la capacidad de aplicación también deberían ayudar a acelerar la marcha hacia las metas establecidas en los ODM en materia de mortalidad materna y salud infantil. Por lo que se refiere a la VIH/SIDA, la mejora en la capacidad de aplicación, junto con un mayor volumen de recursos procedentes de donantes y una mejor coordinación entre éstos, deberían tener efectos positivos en la reducción

en las tasas de prevalencia del VIH, especialmente si esto se apoyara con políticas de prevención más eficaces. De todos modos, el desafío general para Honduras consiste en lograr un crecimiento económico más rápido y sostenido que permita compensar los resultados desfavorables del decenio de 1990.

24. La escasa capacidad institucional supone un obstáculo importante a la aceleración del crecimiento, la absorción de la ayuda y la prestación eficaz de servicios. Se necesitan reformas para mejorar la gestión pública a fin de restaurar el dinamismo del sector privado, que será un factor esencial para lograr un crecimiento sostenido. Las reformas del sistema de la gestión del gasto público son especialmente importantes para alentar la disciplina fiscal y la asignación eficiente de los recursos de forma acorde con las prioridades normativas. Elaborar una estrategia para la participación del sector privado y el gasto público en infraestructura es vital para mejorar el clima de inversión. Se estima que si Honduras aplicase reformas normativas e institucionales podría absorber eficazmente US\$120 millones de ayuda adicional al año.

India

25. *Antecedentes.* Durante el pasado decenio la India realizó buenos progresos por lo que se refiere al crecimiento y a la reducción de la pobreza. La media anual del crecimiento del PIB ha sido de un 5,4% desde 1990 y esto ha sido un factor importante para que la tasa de pobreza se redujera entre un 5% y un 10%. También ha habido progresos importantes en lo que respecta a mejorar la alfabetización, la matrícula escolar, la terminación de los estudios y el equilibrio de género en la enseñanza primaria. No obstante, se ha progresado mucho menos en los resultados de salud, especialmente en cuanto a la mortalidad materna y a reducir la malnutrición. El progreso ha sido desigual a nivel regional, y los cuatro estados más poblados, Uttar Pradesh, Bihar, Madhya Pradesh y Orissa, en los que viven más de la mitad de los pobres de la India, son los que presentan los mayores problemas.

26. *Perspectivas.* Si se mantienen las tendencias actuales es probable que la India sólo alcance las metas establecidas en los ODM relativas a la pobreza de ingreso y alimentos y al acceso al agua potable. Con mejores políticas e instituciones la India probablemente alcanzaría las metas en todos los ámbitos excepto en mortalidad materna, VIH/SIDA y saneamiento. Cambios normativos como la reforma del sector de la energía eléctrica, permitirían “liberar” fondos que podrían destinarse a objetivos como la educación. No obstante, algunos de los cambios normativos e institucionales necesarios, como más apertura en relación con el VIH/SIDA, presentan tantas dificultades que probablemente las metas no se alcanzarían ni siquiera con arreglo a la hipótesis de “mejor caso”. Muchas de las reformas necesarias para alcanzar las metas establecidas en los ODM deben realizarse a nivel de los estados. El desafío consiste en encontrar formas de apoyar a los estados que sirvan para alcanzar los ODM a nivel nacional. En este sentido, sería necesario aumentar progresivamente las intervenciones destinadas a alcanzar los ODM en los estados. Además, esto requeriría que en la canalización de fondos hacia los estados se emplearan sistemas que recompensaran la obtención de buenos resultados en la movilización de recursos, la gestión de gastos, la prestación de servicios y los efectos sociales. Asegurar que ese financiamiento basado en los resultados llegue a los estados más atrasados será particularmente problemático. El gobierno deberá seguir aplicando la consolidación fiscal y hacerlo más decididamente para ayudar a los estados partidarios de las reformas a resolver los problemas que puedan tener para cumplir los ODM. Además, los estados

más pobres suelen ser los que han emprendido menos reformas, e incluso si progresaran a este respecto, durante algún tiempo seguirían dependiendo de los fondos de reparto tributario y las transferencias directas procedentes del gobierno central.

27. La cuantía de AOD que recibe la India es insignificante independientemente del criterio de medición que se aplique: en relación con la población de personas pobres del país, su presupuesto, sus políticas, su PIB y, sobre todo, su importancia para que se alcancen los ODM a nivel mundial. Teniendo en cuenta que el volumen de AOD es reducido si se compara con la economía del país, la función de la asistencia no es tanto la de cubrir las carencias en la financiación como la de promover las reformas y las prácticas óptimas, especialmente a nivel de los estados. Recientemente el Gobierno de la India decidió que sólo aceptaría flujos de asistencia bilateral procedentes de seis países. También argumentó que los organismos multilaterales son los que suministran la AOD de forma más eficiente y que acogería con satisfacción más compromisos de ayuda multilateral. Un aumento importante de los flujos de ayuda hacia la India podría tener efectos considerables en la pobreza, tanto en ese país como a nivel mundial, si la ayuda se suministrara de una forma que respondiera a las necesidades y se vinculara al progreso de las reformas y los resultados sociales y si las entidades de financiamiento externas colaboraran estrechamente con el gobierno en apoyo de la reforma a nivel de los estados.

Indonesia

28. *Antecedentes.* Antes de la crisis política y económica de 1997 y 1998 el crecimiento económico de Indonesia fue considerable. Entre 1990 y 1997 el PIB real per cápita registró una tasa media de crecimiento anual de casi el 5,5%. A pesar de la gran contracción económica que se produjo durante la crisis, en el año 2000 el ingreso per cápita se había recuperado y aumentaba de nuevo. Durante ese decenio la pobreza también se redujo considerablemente, y la pobreza extrema pasó del 21% al 6,7% entre 1990 y 2000. Esto significa que la meta de reducir a la mitad la pobreza extrema establecida en los ODM ya se ha alcanzado. Asimismo, se ha alcanzado la relativa al género, y gracias a ese progreso, es muy probable que para 2015 se haya alcanzado también la relativa a la mortalidad de niños menores de cinco años. El avance en educación se ha estancado, pero esto se debe en parte a que en el decenio de 1990 Indonesia ya tenía tasas de matrícula escolar y de terminación de los estudios elevadas (ambas superiores a 90%). A pesar de los progresos relativos al acceso a los servicios de salud y educación, en esos dos sectores sigue habiendo problemas en cuanto a la calidad, y el aumento del financiamiento debe verse complementado por una mayor rendición de cuentas. Es muy poco probable que se alcancen las metas ambientales teniendo en cuenta las limitaciones de organización e institucionales. Además, con las políticas actuales no hay seguridad de que se alcancen los objetivos relativos a la mortalidad materna y el VIH/SIDA.

29. *Perspectivas.* A pesar de estos impresionantes progresos, la crisis evidenció la necesidad de reformas importantes de la gestión pública para sostener el futuro crecimiento económico de Indonesia. Para mejorar el clima de inversión y la eficacia de la ayuda habría que consolidar las reformas emprendidas después de la crisis, mejorar la infraestructura, intensificar la movilización de ingresos y proseguir con la descentralización a fin de que mejore la prestación de servicios. La comunidad internacional utiliza cada vez más mecanismos de suministro de la ayuda basados en la comunidad para que haya menos corrupción y se atiendan mejor las demandas locales. En el futuro, también se podrían suministrar más fondos y asistencia a los gobiernos provinciales o

de los distritos locales que demostraran su compromiso respecto de políticas favorables a los pobres, la mejora de la gestión pública, la movilización de recursos y un clima de inversión más competitivo. Los totales generales no muestran la disparidad existente entre las regiones por lo que se refiere a alcanzar las metas establecidas en los ODM, y la descentralización ofrece la oportunidad de dirigir fondos hacia las regiones que más los necesitan. Los donantes también han abogado a favor de que la administración pública mejore su gestión financiera y de adquisiciones, con el apoyo de reformas jurídicas de carácter más fundamental que permitieran el tan necesario aumento de las inversiones públicas en infraestructura. Para no cargar al gobierno con niveles de deuda externa incontrolables podría ser necesario que la ayuda adicional consistiera cada vez más en recursos en condiciones concesionarias.

30. Si se establecen estas condiciones, Indonesia podría alcanzar todos los ODM para 2015 (quizá con la excepción del relativo a la pérdida de recursos del medio ambiente), y superar considerablemente los relativos a la reducción de la pobreza y la educación. No obstante, la mejora del clima de inversión es importante para el crecimiento y la generación de ingresos. El progreso en relación con la deforestación requeriría un cambio importante en las políticas y el nivel de compromiso del gobierno. Sólo se progresaría de forma más general en los aspectos de la pobreza no relacionada con los ingresos, como la vulnerabilidad y la seguridad, si se aplicaran reformas institucionales de forma ininterrumpida. También se puede mejorar en lo concerniente a utilizar los recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia, especialmente teniendo en cuenta las limitaciones fiscales a corto plazo. La buena gestión pública es imprescindible, en particular mejorar la obligación de rendir cuentas entre los clientes de los servicios y quienes los suministran.

Madagascar

31. *Antecedentes.* El historial de resultados económicos de Madagascar no es bueno: entre 1960 (independencia) y el principio del nuevo milenio, el ingreso real per cápita se redujo a la mitad. En los últimos años la tendencia no ha sido distinta y el PIB per cápita registró un crecimiento negativo en el período comprendido entre 1991 y 1996 y de nuevo en 2002 (un año de crisis políticas y económicas). La reducción de la pobreza también ha sido muy decepcionante: entre 1993 y 2002 la tasa de recuento de la pobreza y la de la pobreza extrema aumentaron. No obstante, en ese período hubo un progreso impresionante en los ODM relativos a la igualdad entre los géneros, la matrícula en la escuela primaria y la deforestación. Ha habido un progreso lento hacia los ODM relacionados con la salud.

32. *Perspectivas.* Si las tendencias actuales no varían, Madagascar podría alcanzar algunas de las metas establecidas en los ODM (como lograr la matrícula universal en la escuela primaria y la igualdad entre los géneros en todos los niveles de enseñanza, y poner freno a la propagación del VIH/SIDA y el paludismo y detener la deforestación) si las políticas actuales en materia de desarrollo y los niveles de asistencia se mantienen. No obstante, es poco probable que se alcancen otros ODM fundamentales (como los relativos a la pobreza extrema y el hambre, la mortalidad en la niñez, la mortalidad materna y la terminación de los estudios primarios). Alcanzar esos objetivos requeriría niveles sin precedentes de crecimiento, inversiones privadas, ayuda externa y reformas profundas en el sector público. Concretamente, el crecimiento per cápita tendría que aumentar y mantenerse en el 3% anual hasta 2015, y también tendría que mejorar considerablemente su orientación a favor de los pobres.

33. Con mejores políticas e instituciones y ayuda adicional, y estimulando el crecimiento favorable a los pobres, Madagascar podría alcanzar todos los ODM excepto los relativos a la mortalidad infantil y materna. Se estima que inicialmente las necesidades de ayuda externa adicional (donaciones y créditos) serían de unos US\$180 millones anuales (en 2004) y que irían aumentando de forma paralela al crecimiento del PIB hasta alcanzar unos US\$370 millones en 2015 (a precios de 2003). Para esto, la ayuda externa (donaciones y créditos) debería aumentar y pasar del 6% del PIB al 9,3% del PIB (a partir de 2004) y en diversos sectores sería necesario que aumentara la capacidad de absorción. La capacidad de absorción adicional a corto plazo probablemente limitará las inversiones a los sectores de infraestructuras (y a los gastos ordinarios en educación y salud). A corto plazo, el financiamiento adicional para fines de inversión tendría que absorberse en la forma tradicional de préstamos para proyectos. A mediano plazo, se podría pasar a préstamos para programas mediante asistencia mancomunada de los donantes si se completaran las reformas institucionales fundamentales en la gestión del gasto público y las adquisiciones.

34. Las reformas, tanto en el sector público (aumentar la utilización efectiva de la ayuda) como por lo que se refiere a crear un entorno seguro para las inversiones privadas (que complementaría los incrementos que pudieran producirse en el flujo de asistencia hacia el país), ayudarían a reactivar el crecimiento económico.

Mali

35. *Antecedentes.* En los últimos años los resultados económicos de Malí han sido buenos, y el país ha registrado una media de crecimiento anual de un 5% desde 1994 (lo que corresponde a un 2,5% anual per cápita). Estos resultados macroeconómicos favorables pueden atribuirse a la aplicación eficaz de políticas de estabilización macroeconómica y de liberalización económica, que han sentado las bases para una economía impulsada por el mercado y han alentado el desarrollo del sector privado. A pesar del considerable crecimiento que Malí ha experimentado desde 1994, los resultados económicos del país siguen siendo frágiles en vista de la vulnerabilidad de la economía a las condiciones climáticas, las fluctuaciones de las condiciones comerciales, la dependencia de puertos situados en países vecinos y la concentración de sus exportaciones en tres productos del sector primario. El crecimiento experimentado desde la devaluación de 1994 también esconde una inestabilidad anual considerable. No está claro si ha habido progresos en la reducción de la pobreza porque se carece de datos fiables, pero sí se sabe que se ha progresado en relación con las metas establecidas en los ODM en materia de educación, acceso al agua y saneamiento, y de VIH/SIDA, y algo menos en lo relativo a la salud.

36. *Perspectivas.* Para Malí, el desafío consiste en formular un conjunto de medidas políticas y de fomento de la capacidad que haga aumentar el crecimiento por encima de la tasa media anual real del 5% y lo lleve hasta la ambiciosa media del 8%, lo que permitiría reducir considerablemente la pobreza. Sería necesario promover nuevos métodos de generación de crecimiento ya que la producción de algodón y oro por sí mismas no bastarán para asegurar un crecimiento sostenible elevado. Malí está en una buena posición para alcanzar las metas establecidas en los ODM sobre pobreza, la matrícula escolar, VIH/SIDA y acceso al agua potable. Aunque las tasas netas requeridas de matrícula en la enseñanza primaria podrían alcanzarse si se mantienen las tendencias actuales, habría que resolver los problemas de acceso y

las deficiencias en la calidad. Sin embargo, las perspectivas para alcanzar los ODM relacionados con la salud, el género y el saneamiento no son tan favorables. Las posibilidades de que se llegue a la igualdad entre los géneros en los niveles primario y secundario de la enseñanza podrían ser mejores de lo indicado porque actualmente se están aplicando medidas para mejorar la matrícula y la permanencia de las niñas en la escuela. Por lo que se refiere al agua, habría que asegurar la sostenibilidad de las infraestructuras existentes y de nueva construcción mejorando las operaciones de explotación y mantenimiento. También hay que señalar que si bien las medias nacionales de los indicadores pueden alcanzar lo establecido en los ODM, seguirá habiendo disparidades entre las regiones y también entre las zonas rurales y urbanas. Habrá que dedicar una atención considerable a los programas relativos al medio ambiente y el saneamiento para que haya progresos y se puedan resolver los conflictos derivados del crecimiento demográfico y la intensificación de la urbanización.

37. Para que Malí se sitúe en una vía más estable de progreso serán necesarias reformas institucionales. En el entorno actual las limitaciones al progreso abarcan: la falta de capacidad a nivel local; la insuficiente movilización de recursos (incluidas deficiencias en las transferencias procedentes de las entidades centrales); la incoherencia de los programas sectoriales nacionales con los planes locales de desarrollo, una gestión pública deficiente y un marco institucional precario. El país debería estar en una buena situación para alcanzar los ODM cuando se hayan consolidado las distintas reformas que se están aplicando y se hayan eliminado los obstáculos que dificultan la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos y el crecimiento rápido del sector privado.

38. En esta fase, los obstáculos que causan más limitaciones tienen más relación con la capacidad institucional y de gestión que con la capacidad financiera, aunque hay que señalar que ciertas medidas de financiamiento adicional facilitarían el progreso de las reformas institucionales y de gestión necesarias para avanzar considerablemente en los programas sectoriales. Cuando las reformas institucionales estén avanzadas, Malí debería poder absorber una cantidad importante de recursos adicionales. Por lo que se atañe a la salud y el saneamiento, las metas establecidas en los ODM seguirían sin alcanzarse, aunque con recursos adicionales se podría acelerar la adopción de medidas normativas de segunda generación para estimular el crecimiento y las mejoras en la productividad. Las estimaciones de financiamiento adicional que se requerirían cada año para alcanzar los ODM son del orden de unos US\$165 millones. El financiamiento adicional para los sectores sociales debería suministrarse por fases en vista de las limitaciones de la capacidad de absorción.

Mauritania

39. *Antecedentes.* Desde 1995 el crecimiento del PIB per cápita de Mauritania ha registrado un valor medio de aproximadamente el 2%, pero la economía sigue siendo vulnerable a los trastornos externos. En el decenio de 1990 la reducción de la pobreza evolucionó positivamente y entre 1990 y 2000 la proporción de personas que vivían por debajo del umbral de la pobreza se redujo y pasó del 56% al 47%. No obstante, durante la segunda mitad de este período la pobreza se redujo más lentamente, debido principalmente al débil crecimiento registrado en los sectores primario y secundario, que son los sectores donde las clases populares obtienen sus ingresos. Los progresos en la reducción de la mortalidad en la niñez y la mortalidad materna fueron penosamente lentos y el sector de la educación sufría tasas de repetición y atrición elevadas a

pesar de que aumentaba el nivel de matrícula bruta.

40. **Perspectivas.** Si se mantienen las tendencias actuales Mauritania alcanzará solamente una de las metas de los ODM, la de la paridad entre los géneros. Las perspectivas de eliminar la disparidad entre los géneros son buenas ya que casi se ha alcanzado la igualdad entre los géneros en los niveles primario y secundario, pero al mismo tiempo, entre 1999 y 2001, se redujeron las tasas de terminación de los estudios. Para acelerar el progreso hacia las metas de educación será necesario que se administren adecuadamente los flujos de ayuda procedentes de donantes y de la iniciativa Educación para Todos, y que esos fondos se transfieran a los niveles locales como las comunidades y las escuelas. Para que Mauritania alcance los ODM relativos a la pobreza de ingresos sería necesaria una aceleración del crecimiento real del PIB. Esto depende en gran medida del desarrollo del sector privado, lo que a su vez requiere la aplicación de reformas sustanciales para que el clima sea más favorable a las empresas. Entre esas reformas figuran: desarrollar una infraestructura adecuada; eliminar las barreras que todavía quedan para la competencia y la movilidad de los factores; mejorar el entorno jurídico y reglamentario; seguir racionalizando la reglamentación tributaria; mejorar la movilización de ahorros; desarrollar la intermediación financiera para facilitar el acceso a los servicios y al crédito; y reducir los costos de producción y de transacción. Para alcanzar los objetivos de salud habría que aplicar reformas que permitieran aumentar la disponibilidad de recursos humanos y de suministros esenciales; fortalecer la capacidad de administración y gestión a todos los niveles del sistema de atención de la salud, y aumentar la participación de los beneficiarios.

41. La situación es más prometedora con una aceleración del crecimiento, la aplicación de reformas políticas e institucionales y asistencia adicional, ya que así se alcanzarían los objetivos relativos a la pobreza, el hambre, la matrícula escolar, el género y el agua. No obstante, para alcanzar los ODM relativos a la pobreza de ingresos será necesario mejorar la capacidad de absorción de los actuales flujos financieros (hasta ahora sólo se ha gastado el 50% de los recursos para los PPME). A este respecto es vital que se reforme la gestión del gasto público.

Mozambique

42. **Antecedentes.** Desde que se firmaron los acuerdos de paz de 1992 Mozambique ha experimentado un rápido crecimiento económico, con un crecimiento anual del PIB real que sólo estuvo por debajo del 7% en dos de los años comprendidos entre 1993 y 2002. Mozambique casi se ha recuperado completamente de las devastadoras inundaciones de 2000 y en 2002 la economía registró un crecimiento del 8,3%. No obstante, los progresos hacia los ODM han sido menos espectaculares: sólo hubo mejoras marginales en la mortalidad de niños menores de cinco años durante el decenio de 1990 y, aunque ha aumentado la matrícula, las tasas de terminación de la enseñanza primaria son bajas. En comparación con sus vecinos, Mozambique también está atrasado en lo que respecta al acceso al agua y al saneamiento.

43. **Perspectivas.** Si se mantienen las políticas y los flujos de asistencia actuales, probablemente se alcanzarán las metas establecidas en los ODM relativas a la pobreza de ingresos, el hambre y la matrícula en la enseñanza primaria. No obstante, para avanzar con más rapidez hacia las metas de los demás ODM habría que aplicar reformas importantes y se requeriría un volumen considerable de recursos adicionales. No obstante, teniendo en cuenta que el país depende mucho de la ayuda (aproximadamente un 12% del PIB procede de donaciones y

préstamos en condiciones concesionarias), actualmente los problemas de la sostenibilidad y la capacidad de absorción causan limitaciones importantes. En la mayor parte de sectores hay problemas graves de capacidad de absorción porque los ministerios gubernamentales tienen una capacidad de administración limitada, y en algunos de ellos no sería posible utilizar eficazmente financiamiento adicional en condiciones concesionarias debido a dificultades normativas y de organización. Así pues, la utilización eficaz del financiamiento en condiciones concesionarias no puede mejorar rápidamente en sectores como la educación, la salud, el abastecimiento de agua y el saneamiento o la agricultura. No obstante, el financiamiento podría aumentar considerablemente y ser eficaz en la rehabilitación de caminos y en el alcantarillado y el drenaje a mediano plazo (entre tres y cinco años) siempre y cuando se cumplieran ciertas condiciones normativas cruciales. En total, se estima que en el período comprendido entre 2004 y 2015 las necesidades de asistencia adicional podrían pasar de unos US\$85 millones a unos US\$225 millones, a medida que la capacidad de absorción mejorara y se fueran superando los problemas normativos.

44. Debido a la falta de datos fiables sobre muchos indicadores de los ODM resulta difícil evaluar las posibilidades de que Mozambique alcance diversas de las metas establecidas en los ODM. No obstante, con arreglo a la hipótesis propuesta de reformas políticas e institucionales y asistencia adicional (con arreglo a lo previsto en la iniciativa Educación para Todos en el sector de la educación), para 2015 se podría haber superado la meta relativa a la pobreza de ingresos. También podrían alcanzarse las metas relativas a la terminación de la enseñanza primaria, el VIH/SIDA y el acceso al agua potable. No obstante, es probable que la meta relativa a la equidad entre los géneros y los objetivos en materia de mortalidad en la niñez y mortalidad materna no se alcancen ni siquiera en las condiciones previstas en esta hipótesis.

Pakistán

45. *Antecedentes.* El crecimiento económico de Pakistán sufrió una reducción importante y pasó del 6,5% en el decenio de 1980 a sólo un poco más de la mitad de ese porcentaje en la segunda mitad del decenio de 1990, y la reducción de la pobreza se estancó. El gasto en los sectores sociales se vio desplazado por crecientes problemas relacionados con la deuda y los gastos de defensa. Además, los problemas de aplicación (por ejemplo, en el Programa de acción social) han dificultado la utilización eficaz de los gastos de todo tipo. Como resultado de ello, el progreso hacia los ODM para la educación y la salud ha sido extremadamente lento y los niveles actuales de matrícula en la escuela primaria, equilibrio de género y mortalidad infantil y materna son deficientes si se comparan con los de otros países de la región.

46. *Perspectivas.* No obstante, Pakistán parece encontrarse en un punto de inflexión importante y hay esperanzas de que se invierta la situación de resultados económicos y sociales deficientes prevaleciente durante más de un decenio. Últimamente el gobierno ha realizado progresos en cuanto a reducir la carga de la deuda y a crear “un espacio fiscal” para gastos en desarrollo humano destinados a subsanar el problema de las disparidades sociales. No obstante, las prioridades a mediano plazo deberían abarcar medidas para seguir reduciendo la deuda pública a través de más ajustes fiscales. Actualmente, las cuestiones fundamentales son fortalecer la gestión administrativa del sector público y aplicar reformas encaminadas a mejorar el clima para la inversión privada. Con estas medidas el crecimiento podría aumentar hasta un 6% anual y producir efectos considerables en la reducción de la pobreza. Ha habido progresos en cuanto a la

descentralización, y se ha transferido bastante poder a los gobiernos locales (incluso por lo que se refiere a los gastos de salud y educación). A más largo plazo, es muy posible que de los nuevos progresos se deriven algunos de los métodos de suministro de servicios necesarios para responder a la demanda local y mejorar la calidad de los servicios. En este tipo de entorno más favorable, la asistencia adicional podría ayudar a poner en marcha la estrategia relativa a la pobreza y acelerar el progreso hacia los ODM, especialmente en los sectores de la educación y la salud, que presentan problemas considerables. Al parecer, la demanda de educación es enorme, como queda demostrado por la rápida expansión de la educación privada, incluso a nivel primario, que se produjo durante el pasado decenio. Se están llevando a cabo esfuerzos concertados para mejorar el seguimiento de los resultados, especialmente en los sectores de la salud y la educación, ya que ello es esencial para vigilar la marcha de los progresos y asegurar que los haya.

47. Aunque con el financiamiento, las políticas y las instituciones actuales Pakistán sólo estaría en el buen camino para alcanzar la meta de los ODM relativa al acceso al agua potable, con mejoras en cada uno de estos ámbitos el país podría alcanzar todos los ODM excepto los relativos a la mortalidad materna y el medio ambiente (no se dispone de datos sobre el VIH/SIDA). No obstante, esto requeriría una reorientación importante de los acuerdos institucionales de modo que en los servicios la atención se centrara más en los resultados.

República Kirguisa

48. *Antecedentes.* Tras un período de grave contracción económica en la primera mitad del decenio de 1990, la República Kirguisa se recuperó y registró un crecimiento económico importante. Desde 1996, la media de crecimiento anual del PIB ha sido del 5% aproximadamente. Si bien en el país muy pocas personas viven con menos de US\$1 al día, todavía hay un 13% (2001) de la población que vive por debajo del umbral de pobreza extrema del país – que es el indicador de la meta de pobreza a nivel local. Los datos del censo de 1999 indican que la matrícula en la enseñanza básica (del primer al octavo grado) es del orden del 90%.

49. *Perspectivas.* Aparte de los objetivos relativos a la pobreza, es poco probable que la República Kirguisa alcance los ODM sin un crecimiento constante, reformas sustanciales y recursos externos adicionales. A pesar de que las estadísticas de educación son positivas, el nivel de asistencia a la escuela es bajo y hay un riesgo claro de que se produzca un retroceso en las elevadas cifras de matrícula y terminación de los estudios. La República Kirguisa está progresando en la reducción de la mortalidad infantil y materna gracias a su programa de reforma del sector de la salud, que está apoyado por la AIF y otros donantes. La incidencia del VIH/SIDA permanece en niveles bajos pero es necesario actuar para impedir que aumente. No obstante, si se mantienen las tendencias actuales, los objetivos relativos a la mortalidad de los niños menores de cinco años y la mortalidad materna no podrán alcanzarse si no hay una mejora considerable, un hecho que se debe en parte a las grandes desigualdades en el ingreso. Los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento tienen un ámbito de cobertura reducido y es necesario rehabilitar sus sistemas urgentemente. Es prioritario mantener el crecimiento, ya que sin él será difícil reducir la pobreza y mantener el nivel de gastos. Con un crecimiento anual superior al 4,5% entre 2003 y 2015, US\$75 millones adicionales de ayuda al año y un conjunto de reformas económicas e institucionales de alcance general, el país alcanzaría los ODM en materia de pobreza de ingresos, educación y medio ambiente; y progresaría con más rapidez

hacia las metas establecidas para la mortalidad en la niñez y la mortalidad materna, aunque no las alcanzaría.

50. La hipótesis de reforma debería basarse en los tres factores siguientes: i) una buena gestión macroeconómica constante; ii) buenos resultados de las reformas de la gestión pública y el sector bancario, y iii) y mejoras tangibles en la creación de un entorno favorable para las empresas privadas. Si no se producen trastornos externos ni condiciones desfavorables en el entorno regional, el buen ritmo de progreso se traduciría en: un crecimiento económico elevado; un mayor nivel de ajuste fiscal; una estrategia de sostenibilidad de la deuda bien diseñada; la reforma de la gestión del gasto público; la diversificación de las exportaciones; y un crecimiento que cada vez estaría más impulsado por el sector privado y menos por el público. En el conjunto de reformas necesarias deberían figurar elementos como: descentralizar la prestación de servicios, mejorar la movilización de ingresos, fomentar la capacidad de forma ininterrumpida y aplicar iniciativas de privatización. No obstante, es importante señalar que éste es un programa ambicioso y que mantener las actividades de reforma durante un período prolongado no será fácil.

Tanzanía

51. *Antecedentes.* Tanzania experimentó un período de resultados de crecimiento mediocres en la primera mitad del decenio de 1990 que, gracias a la reforma económica, fue seguido por una recuperación del crecimiento en la segunda mitad de ese decenio y en el actual, y el país ha registrado un crecimiento medio per cápita de aproximadamente el 3% durante los últimos cuatro años. Se considera que gracias a las reformas el país se ha situado en la vía del crecimiento sostenible y que es menos vulnerable a los trastornos externos. Durante este período se ha progresado en la reducción de la pobreza, la matrícula en la escuela primaria y el acceso al agua potable, pero ha habido algunos contratiempos en cuanto a las tasas de mortalidad de los niños menores de cinco años y a detener la propagación del VIH/SIDA.

52. *Perspectivas.* Se prevé que el crecimiento económico per cápita en Tanzania será de aproximadamente el 2,5% anual y que aumentaría hasta alcanzar el 3,4% si el país pudiera reformar su entorno institucional y normativo hasta los niveles de la India, Brasil o Namibia. Si el crecimiento llegara en suficiente medida a las zonas rurales, las perspectivas para lograr los ODM serían favorables, excepto por lo que se refiere a la salud. No obstante, el crecimiento económico dentro de los valores previstos probablemente no permitiría por sí mismo alcanzar los ODM. Serían necesarios esfuerzos específicos para alcanzar las metas relativas a la prestación de servicios, tanto para aumentar la asistencia como para mejorar la capacidad de absorción. Se estima que las inversiones adicionales del sector público necesarias para alcanzar las metas establecidas en los ODM serían por lo menos de US\$350 millones anuales, aunque la parte de esa cifra que debería proceder de la ayuda dependería en gran medida de los resultados de las iniciativas para mejorar la movilización de ingresos internos. Puesto que casi la mitad del presupuesto fiscal del ejercicio de 2004 está financiado mediante créditos y donaciones externas, la sostenibilidad de la deuda requerirá más financiamiento en forma de donaciones. La calidad institucional debe mejorar para que aumente la capacidad de absorción, especialmente a escala local, donde los niveles de educación y de sueldos de los funcionarios públicos son bajos.

53. Si el financiamiento, las políticas y las instituciones se mantienen en la forma actual,

Tanzanía probablemente alcanzará las metas establecidas en los ODM relativas a la terminación de la escuela primaria, la detención de la propagación del VIH/SIDA y los bosques y el medio ambiente. No obstante, si en Tanzania se contara con el financiamiento adicional necesario y se emprendieran reformas normativas e institucionales, el país, además de alcanzar los ODM relativos a la enseñanza primaria, podría alcanzar los de pobreza, hambre, género y medio ambiente, pero no los de la mortalidad materna y en la niñez ya que debido a los efectos del VIH/SIDA en las madres y el personal de atención de la salud será difícil alcanzar la meta fijada.

Uganda

54. *Antecedentes.* A principios del decenio de 1990 el crecimiento económico de Uganda presentó resultados considerablemente buenos, con una media anual de un 6,9%. Durante el último decenio, Uganda ha realizado progresos importantes en las metas relativas a la reducción de la pobreza de ingresos, la matrícula escolar, la igualdad entre los géneros en la enseñanza primaria, el VIH/SIDA y la ampliación del acceso al agua potable. Por otra parte, sigue habiendo numerosos problemas por lo que se refiere a asegurar la paridad entre los géneros en la enseñanza secundaria, reducir la mortalidad infantil, la de niños menores de cinco años y la materna y mejorar el saneamiento ambiental. Sin embargo, en los últimos años el crecimiento se ha reducido hasta niveles inferiores al 5% anual, un hecho que pone en peligro los importantes progresos realizados en la reducción de la pobreza y en otros sectores.

55. *Perspectivas.* Para que Uganda pueda alcanzar la meta establecida en los ODM sobre reducción de la pobreza la tasa de crecimiento real del PIB del país debería mantenerse en un 6%, un porcentaje que puede alcanzarse teniendo en cuenta los últimos resultados, pero que no está garantizado de antemano. Se ha determinado que los futuros progresos hacia los ODM y los objetivos del país en materia de pobreza dependerán fundamentalmente de aumentar la confianza de los inversionistas, mejorar la prestación de servicios de educación y de salud, desarrollar el sistema financiero y mejorar la infraestructura. Para que en el futuro se puedan aprovechar las ganancias que supongan un mayor crecimiento será necesario intensificar las reformas institucionales. Además, todavía es más importante el hecho de que el crecimiento futuro requerirá un cambio estructural más profundo junto con la acumulación de capital humano y físico.

56. Para que en Uganda pueda hacerse bastante más que alcanzar las metas relativas a la pobreza, la matrícula escolar y el VIH/SIDA en 2015, es casi seguro que se requerirán recursos adicionales. No obstante, parece que la capacidad de absorción del país ya está llegando a sus límites. La cuestión de la sostenibilidad es preocupante porque más de la mitad del presupuesto gubernamental está financiado por fuentes externas. La prioridad del gobierno es reducir el crecimiento del gasto público hasta una tasa inferior a la de crecimiento de los ingresos internos a fin de reducir el déficit fiscal. Parece que el gobierno no desea un mayor volumen total de ayuda a no ser que haya cambios en su composición, es decir, si no se pasa del apoyo para proyectos al apoyo presupuestario general. Teniendo en cuenta estas limitaciones, el progreso hacia los ODM dependerá de un crecimiento económico sostenido, una mayor eficacia en la prestación de servicios y las reasignaciones intersectoriales, junto con ayuda adicional que vaya entregándose por etapas. En 2015 las necesidades de ayuda adicional habrán aumentado hasta alcanzar los US\$310 millones anuales aproximadamente. Con arreglo a esta hipótesis, en 2015 Uganda probablemente podría haber superado las metas relativas a la pobreza de ingresos, el

hambre y el VIH/SIDA, y alcanzado las relativas a la matrícula en la enseñanza primaria, el género y el agua. No obstante, las metas relativas a la mortalidad en la niñez y mortalidad materna seguirán siendo difíciles de alcanzar.

Viet Nam

57. **Antecedentes.** Durante el pasado decenio Viet Nam experimentó un crecimiento rápido y equitativo mientras pasaba del sistema de planificación centralizada a la economía de mercado. Entre 1990 y 2000 el crecimiento medio anual del PIB per cápita fue notable y se situó en el 5,9%. Durante los años de la crisis asiática la reducción del crecimiento per cápita no fue grave, y éste nunca registró valores inferiores al 3,4%. En Viet Nam el crecimiento también ha sido muy favorable a los pobres: los indicadores agregados de la desigualdad como el índice de Gini permanecieron básicamente invariables durante el decenio de 1990. En análisis más desglosados se observa que en términos relativos los pobres se beneficiaron más que los ricos. La combinación de crecimiento rápido y niveles constantes de desigualdad explica los importantes logros de Viet Nam en el ámbito de la reducción de la pobreza, ya que el país ya ha alcanzado los ODM relativos a la pobreza. En otros sectores también se han registrado buenos progresos, y podrían alcanzarse las metas relativas a la matrícula en la escuela y la terminación de los estudios.

58. **Perspectivas.** Se prevé que Viet Nam seguirá registrando buenos resultados de crecimiento, aunque preocupa la posibilidad de que los importantes efectos positivos de la redistribución de la tierra en el crecimiento y la equidad ya hayan llegado al final de su curso. Para consolidar el crecimiento y el progreso en medida suficiente para alcanzar los ODM relativos a la salud, el agua y el saneamiento, Viet Nam deberá llevar a cabo importantes reformas institucionales durante los próximos años. Las consideraciones en materia de equidad son muy pertinentes en lo tocante a alcanzar tanto los ODM como los ODV (los objetivos de desarrollo de Viet Nam u ODM a nivel local), en particular las relativas a la asequibilidad de la educación y de la atención de la salud para las familias pobres. Con arreglo a la Estrategia integrada de crecimiento y reducción de la pobreza finalizada recientemente, durante el próximo decenio Viet Nam deberá abrirse completamente a la economía mundial y establecer un entorno equitativo en el cual el sector público y el sector privado operen en igualdad de condiciones. En la estrategia mencionada se pone de relieve que la transición debe ser favorable a los pobres y se señala que se requerirá un mayor volumen de inversión en las regiones rurales y más atrasadas, y una aplicación gradual de las reformas. Los cambios normativos harán aumentar la capacidad de absorción y la eficacia de la ayuda, pero para mantener el progreso será necesario mejorar la planificación de los gastos públicos para que se adapten mejor a los objetivos declarados y, en particular, será necesario vincular las metas definidas para el país y la planificación y los procesos presupuestarios subnacionales.

59. Fomentar la capacidad administrativa, especialmente a nivel provincial y local, será un elemento crucial para aplicar las políticas con eficacia. Modernizar el marco jurídico e institucional heredado de la era de planificación centralizada y convertirlo en una estructura más adaptada a las necesidades actuales es una tarea que presenta grandes desafíos. Crear un sector privado dinámico capaz de competir internacionalmente y suministrar oportunidades de empleo también es una tarea crucial, especialmente cuando las empresas de propiedad estatal sean privatizadas y contraten personal. Teniendo en cuenta que hasta ahora Viet Nam ha realizado

considerables progresos y que el clima de inversión en el país está mejorando, las reformas mencionadas, junto con ayuda adicional, situarán al país en el buen camino para alcanzar todos los ODM para 2015.

**Cuadro 1 de los anexos: Resultados de los países de ingreso bajo
Indicadores básicos**

	Ingreso per cápita (en US\$ de 2001)	Crecimiento medio del PIB (porcentaje anual 1990-2001)	Población (millones)	Nº de personas pobres que viven con menos de US\$1 al día (millones)	Nº de personas pobres que viven con menos de US\$2 al día (millones)	AOD (en US\$ de 2001, miles de millones)	Relación AOD-PIB (porcentaje)	AOD per cápita (en US\$ de 2001)	Nº de países en el grupo
India	460	5,4	1,032,4	358,2	825,2	1,7	0,4	1,7	
Pakistán	420	3,8	141,5	18,9	92,7	1,9	3,3	13,7	
Bangladesh	360	4,8	133,3	48,0	110,4	1,0	2,2	7,7	
Indonesia	690	4,1	209,0	15,0	115,7	1,5	1,0	7,2	
Viet Nam	410	7,5	79,5	14,1	50,6	1,4	4,4	18,0	
<i>Países asiáticos incluidos en la muestra</i>	476	5,2	1,595,7	454,3	1,194,7	7,6	1,1	4,8	5
Albania	1.340	1,5	3,2	n/a	0,3	0,3	6,5	85,0	
Benin	380	4,8	6,4	n/a	n/a	0,3	11,5	42,4	
Bolivia	950	3,5	8,5	1,2	2,9	0,7	9,1	85,6	
Burkina Faso	220	4,7	11,6	7,1	9,9	0,4	15,6	33,7	
Etiopía	100	4,0	65,8	53,9	64,7	1,1	17,3	16,4	
Honduras	900	3,1	6,6	1,6	2,9	0,7	10,6	102,9	
Madagascar	260	2,1	16,0	7,8	13,3	0,4	7,7	22,2	
Mali	230	3,8	11,1	8,1	10,0	0,3	13,2	31,5	
Mauritania	360	4,1	2,7	0,8	1,9	0,3	26,0	95,2	
Mozambique	210	6,3	18,1	6,8	14,2	0,9	25,9	51,7	
República Kirguisa	280	-3,2	5,0	0,1	1,7	0,2	12,3	38,0	
Tanzania	270	3,2	34,4	6,9	20,5	1,2	13,2	35,8	
Uganda	260	6,4	22,8	6,2	22,0	0,8	13,8	34,3	
<i>Otros países incluidos en la muestra</i>	273	4,0	212,2	100,5	164,1	7,5	15,1	35,5	13
Todos los países incluidos en la muestra	452	5,0	1.807,8	554,8	1.358,9	15,1	2,7	8,4	18
<i>Otros países de ingreso bajo (con políticas relativamente acertadas)</i>	481	1,1	329,5	68,8	157,6	11,0	8,9	33,4	39
Todos los países de ingreso bajo (con políticas relativamente acertadas)	456	4,4	2.137,3	623,6	1.516,5	26,1	3,7	12,3	57

Cuadro 2 de los anexos: Los objetivos de desarrollo del milenio y sus metas

Objetivos	<i>Metas</i>
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	<ul style="list-style-type: none"> • Entre 1990 y 2015, reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a US\$1 por día. • Entre 1990 y 2015, reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal	<ul style="list-style-type: none"> • Velar por que en 2015 todos los niños y niñas del mundo puedan terminar el ciclo completo de enseñanza primaria.
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015.
4. Reducir la mortalidad en la niñez	<ul style="list-style-type: none"> • Entre 1990 y 2015, reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años.
5. Mejorar la salud materna	<ul style="list-style-type: none"> • Entre 1990 y 2015, reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes.
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	<ul style="list-style-type: none"> • Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA para 2015. • Detener y comenzar a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves para 2015.
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente. • Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable para 2015. • Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para 2020.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. • Atender las necesidades especiales de los países menos desarrollados. • Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de pequeños Estados insulares en desarrollo. • Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo. • En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo. • En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo. • En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Cuadro 3 de los anexos: Países incluidos en la muestra – Tendencias de algunos indicadores económicos

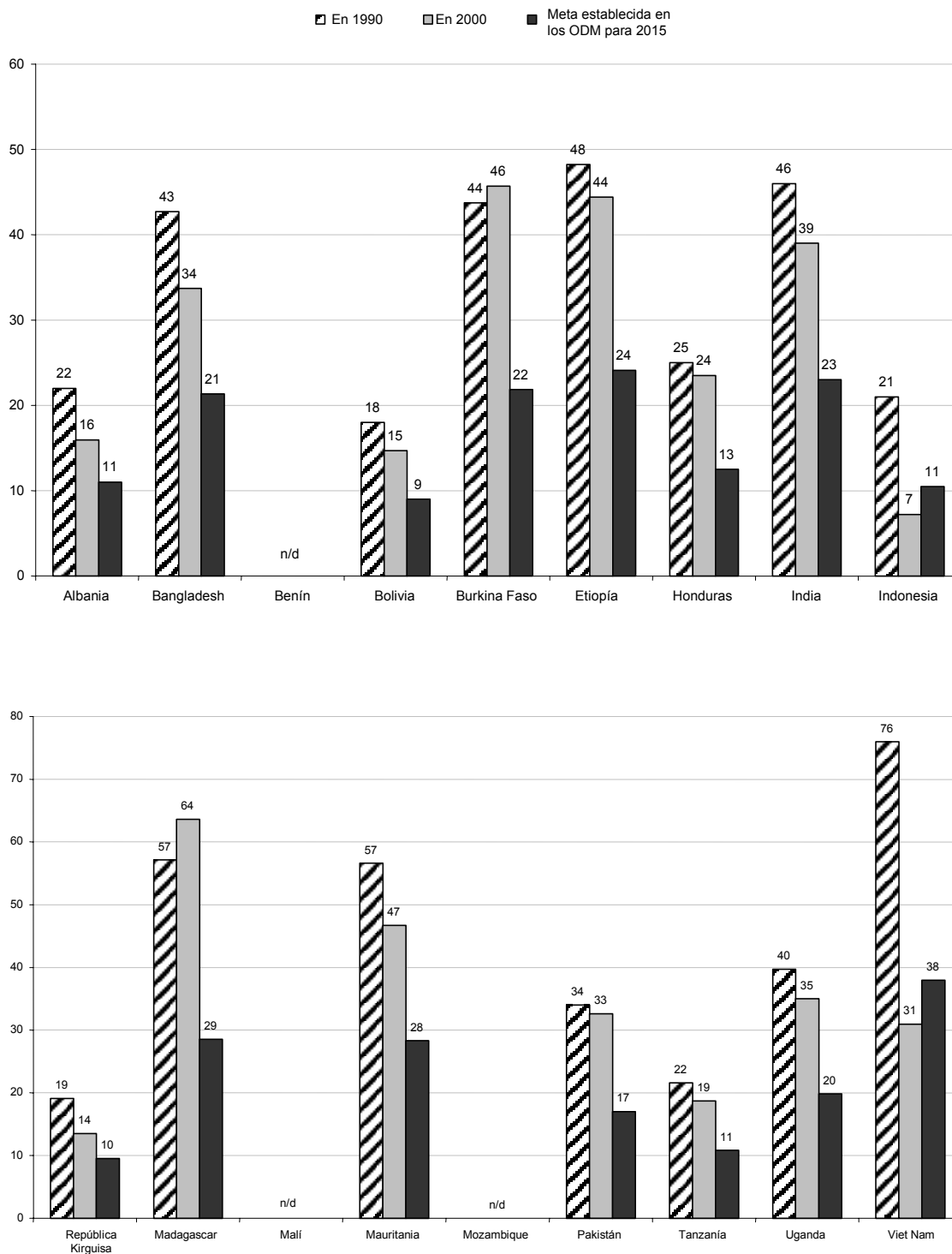
	Crecimiento del PIB (porcentaje anual)			Relación entre el Ingreso y el PIB (porcentaje)			Relación entre la AOD y el PIB (porcentaje)			Tasa de inversión (porcentaje del PIB)			Exportaciones de productos agrícolas (millones de US\$)		
	1990	2001	Media de 1990-2001	1990	2001	Media de 1990-2001	1990	2001	Media de 1990-2001	1990	2001	Media de 1990-2001	1990	2001	Media de 1990-2001
	Albania	-9,6	6,5	1,5	18	0,5	6,5	14,9	29	19	16,1	..	18,3	17,0
Bangladesh	5,9	5,3	4,8	..	..	9	7,0	2,2	3,9	17	23	19,8	117,0	..	97,9
Benin	3,2	5,0	4,8	..	..	..	14,5	11,5	12,8	14	19	16,8	..	245,0	297,6
Bolivia	4,6	1,2	3,5	14	17	16	11,2	9,1	9,3	13	13	16,8	74,1	38,5	73,6
Burkina Faso	-1,5	5,6	4,7	11	..	14	12,0	15,6	17,7	21	25	24,4	..	..	142,6
Etiopía	2,5	7,7	4,0	17	..	17	11,8	17,3	13,2	12	18	14,7	..	..	67,7
Honduras	0,1	3,3	3,1	..	..	..	14,7	10,6	9,9	23	31	30,8	33,2	52,7	38,6
India	5,8	5,5	5,4	13	13	12	0,4	0,4	0,5	24	22	23,0	718,8	..	508,8
Indonesia	9,0	3,4	4,1	19	21	18	1,5	1,1	1,1	31	22	26,2	1.283,7	2.084,6	2.142,8
Madagascar	3,1	6,0	2,1	12	..	10	12,9	7,7	11,9	17	16	12,9	12,8	..	24,0
Mali	-1,9	1,5	3,8	..	..	..	19,9	13,2	17,0	23	21	22,2	222,6	..	358,2
Mauritania	-1,8	4,6	4,1	..	..	..	23,3	26,0	23,0	20	27	20,9	..	..	0,0
Mozambique	1,0	13,8	6,3	..	..	..	40,7	26,2	40,0	16	37	23,3	..	28,1	25,0
Pakistán	4,5	2,7	3,8	19	16	17	2,8	3,3	2,0	19	16	18,4	561,5	184,8	346,7
República Kirguisa	5,7	5,3	-3,2	..	16	16	n.a.	12,3	12,9	24	18	18,0	..	..	48,2
Tanzanía	7,0	5,7	3,2	..	..	..	27,5	13,2	17,7	26	17	20,5	..	..	102,9
Uganda	6,5	4,6	6,4	..	11	11	15,5	13,8	15,4	13	20	16,5	..	68,4	47,9
Viet Nam	5,1	6,8	7,5	..	20	21	2,9	4,4	4,1	13	31	24,7	..	..	..

Cuadro 4 de los anexos: Tendencias de algunos indicadores de los países de la OCDE

Países de la OCDE	1990	2001	Media de 1990-2001
Crecimiento del PIB (porcentaje anual)	2.9	0.7	2.3
AOD (millones de US\$) ¹	56.7	57.9	62.1
Importaciones de productos agrícolas (miles de millones de US\$)	79.6	87.2	90.5

1/ AOD a países y territorios incluidos en la Parte I y la Parte II de la lista de receptores de ayuda del CAD.

Gráfico 1 de los anexos: POBREZA: porcentaje de la población que vive con menos de US\$1 al día²⁷



²⁷ Se utiliza información relativa al número de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza del país cuando no se dispone de cifras sobre las personas que viven con menos de US\$1 al día.

Gráfico 2 de los anexos: EDUCACIÓN: tasa de terminación de la enseñanza primaria (porcentaje)

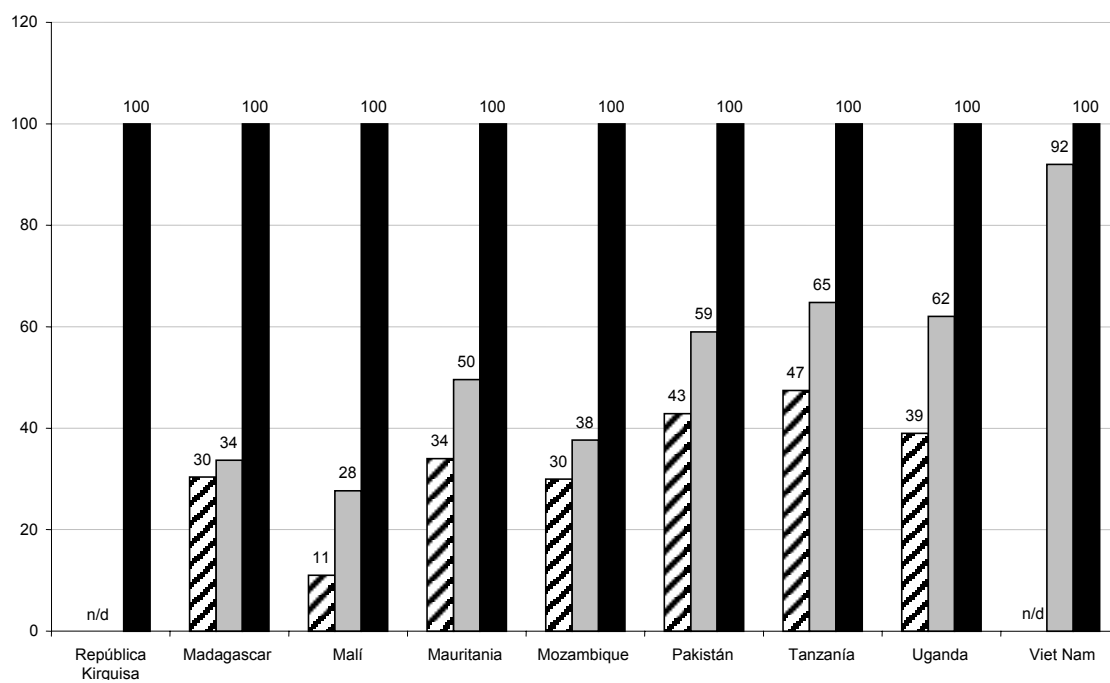
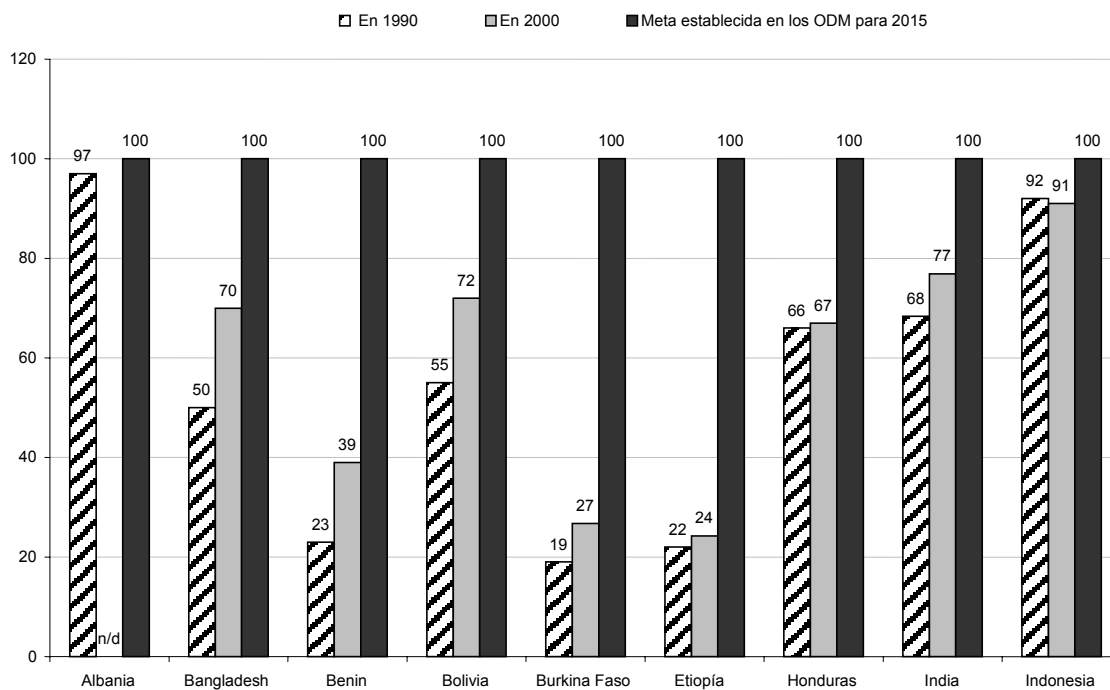


Gráfico 3 de los anexos: SALUD : tasa de mortalidad de niños menores de cinco años (por 1.000 nacidos vivos)

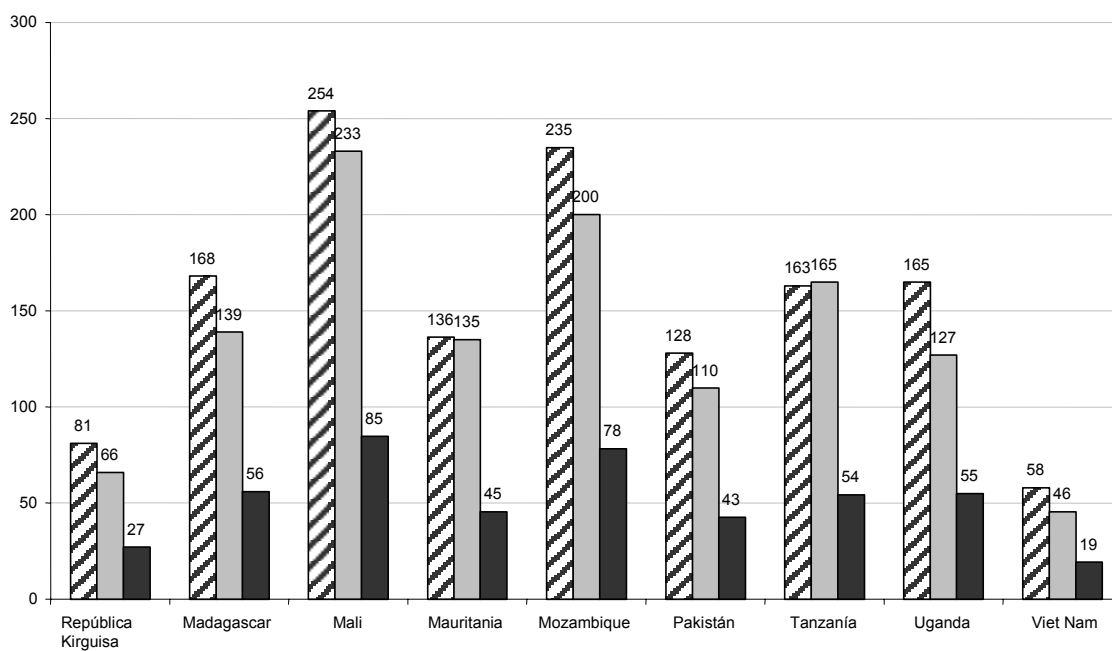
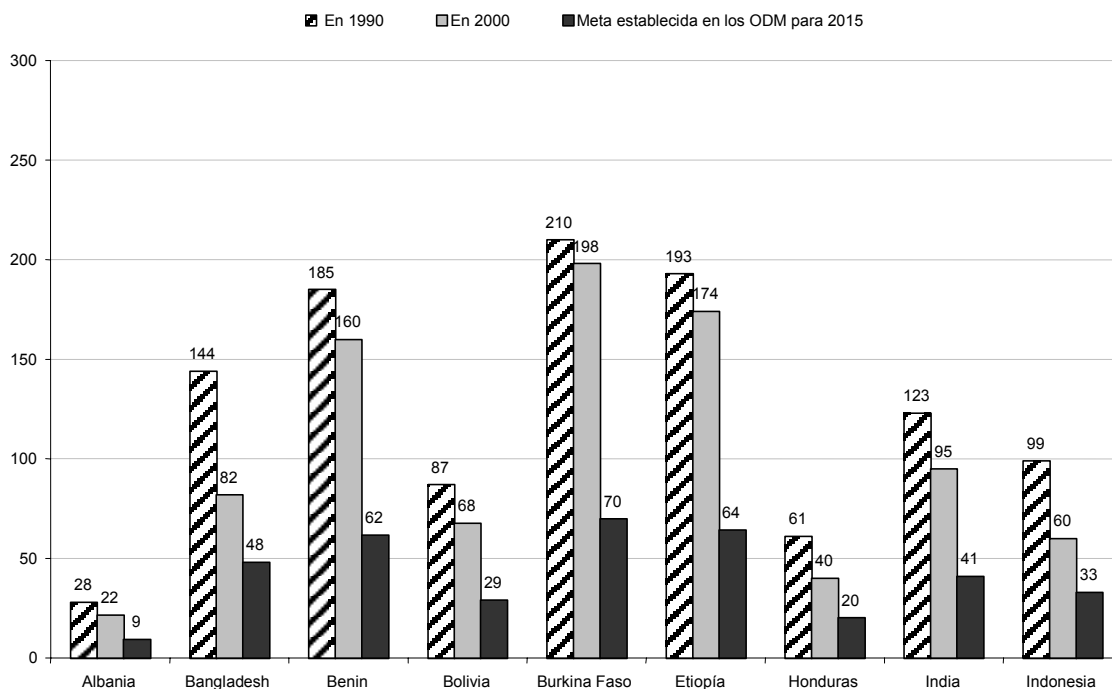


Gráfico 4 de los anexos: MEDIO AMBIENTE: porcentaje de la población con acceso al agua potable

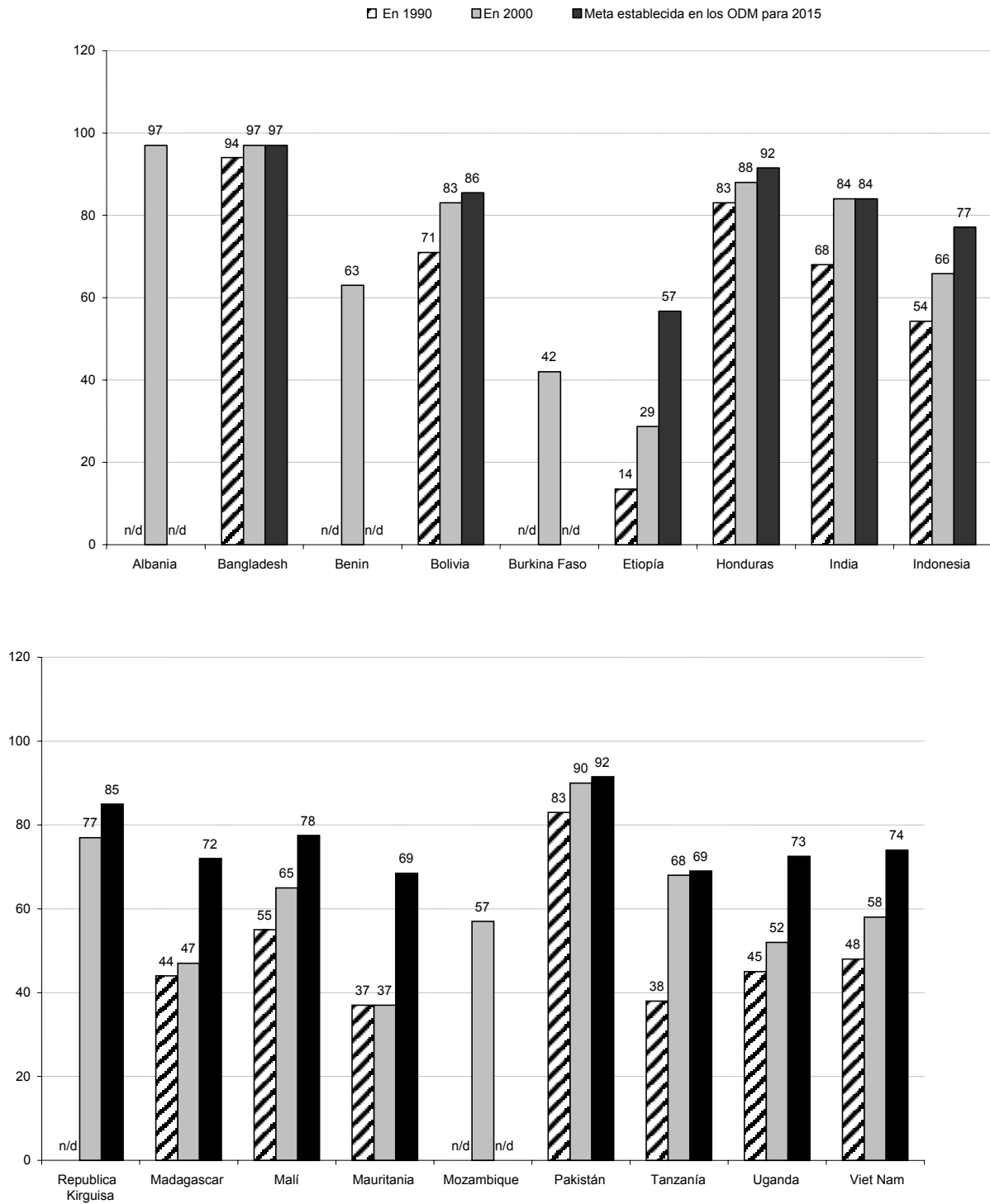





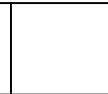

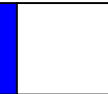
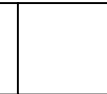
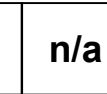
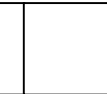






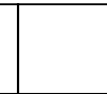
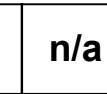

Gráfico 5 de los anexos: Posibilidades de que se alcancen los ODM con arreglo a dos hipótesis distintas

El presente gráfico es una versión del gráfico 4 del informe y presenta la misma información sobre cada país pero de forma más detallada.


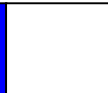


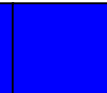





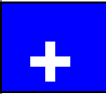

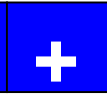
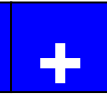
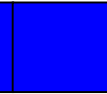
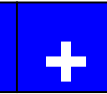

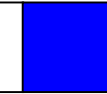
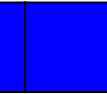

Nota: Cada recuadro ilustra los progresos realizados para alcanzar las metas establecidas en los ODM correspondientes en cada hipótesis.

 -No se alcanza la meta
  - Se alcanza la meta
  - Se supera la meta establecida en los ODM
  - No es aplicable





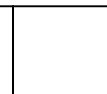
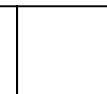
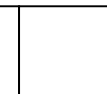
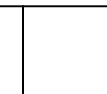






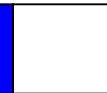
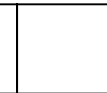
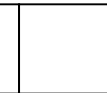


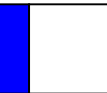
Albania

Con las políticas, las instituciones y los recursos externos actuales									
							n/a		
Con mejores políticas e instituciones y recursos externos adicionales									
							n/a		
Pobreza	Hambre	Matricula	Terminación de los estudios	Género	Mortalidad de niños menores de cinco años	Mortalidad materna	VIH/SIDA	Agua	Medio ambiente/ otros

Bangladesh

Con las políticas, las instituciones y los recursos externos actuales									
									
<p><i>* Actualmente el VIH/SIDA no es un problema, pero hay que mantener la vigilancia para evitar el problema que está apareciendo en la India.</i></p> <p><i>* En Bangladesh el agua es abundante y no contiene bacterias, pero los niveles de arsénico son elevados en muchos lugares.</i></p>									
Con mejores políticas e instituciones y recursos externos adicionales									
									
Pobreza	Hambre	Matricula	Terminación de los estudios	Género	Mortalidad de niños menores de cinco años	Mortalidad materna	VIH/SIDA	Agua	Medio ambiente/ otros

Benin

Con las políticas, las instituciones y los recursos externos actuales									
									
Con mejores políticas e instituciones y recursos externos adicionales									
									
Pobreza	Hambre	Matricula	Terminación de los estudios	Género	Mortalidad de niños menores de cinco años	Mortalidad materna	VIH/SIDA	Agua	Medio ambiente/ otros

Bolivia

Con las políticas, las instituciones y los recursos externos actuales									
							n/a		
Con mejores políticas e instituciones y recursos externos adicionales									
		+					n/a		
Pobreza	Hambre	Matrícula	Terminación de los estudios	Género	Mortalidad de niños menores de cinco años	Mortalidad materna	VIH/SIDA	Agua	Medio ambiente/ otros

Burkina Faso

Con las políticas, las instituciones y los recursos externos actuales									
Con mejores políticas e instituciones y recursos externos adicionales									
Pobreza	Hambre	Matrícula	Terminación de los estudios	Género	Mortalidad de niños menores de cinco años	Mortalidad materna	VIH/SIDA	Agua	Medio ambiente/ otros

Etiopía

Con las políticas, las instituciones y los recursos externos actuales									
Con mejores políticas e instituciones y recursos externos adicionales									
Pobreza	Hambre	Matrícula	Terminación de los estudios	Género	Mortalidad de niños menores de cinco años	Mortalidad materna	VIH/SIDA	Agua	Medio ambiente/ otros

Honduras

Con las políticas, las instituciones y los recursos externos actuales									
Con mejores políticas e instituciones y recursos externos adicionales									
Pobreza	Hambre	Matrícula	Terminación de los estudios	Género	Mortalidad de niños menores de cinco años	Mortalidad materna	VIH/SIDA	Agua	Medio ambiente/ otros

India

Con las políticas, las instituciones y los recursos externos actuales									
Con mejores políticas e instituciones y recursos externos adicionales									
Pobreza	Hambre	Matrícula	Terminación de los estudios	Género	Mortalidad de niños menores de cinco años	Mortalidad materna	VIH/SIDA	Agua	Medio ambiente/ otros

Indonesia

Con las políticas, las instituciones y los recursos externos actuales									
Con mejores políticas e instituciones y recursos externos adicionales									
Pobreza	Hambre	Matrícula	Terminación de los estudios	Género	Mortalidad de niños menores de cinco años	Mortalidad materna	VIH/SIDA	Agua	Medio ambiente/ otros

Madagascar

Con las políticas, las instituciones y los recursos externos actuales									
Con mejores políticas e instituciones y recursos externos adicionales									
Pobreza	Hambre	Matrícula	Terminación de los estudios	Género	Mortalidad de niños menores de cinco años	Mortalidad materna	VIH/SIDA	Agua	Medio ambiente/ otros

Malí

Con las políticas, las instituciones y los recursos externos actuales									
Con mejores políticas e instituciones y recursos externos adicionales									
Pobreza	Hambre	Matrícula	Terminación de los estudios	Género	Mortalidad de niños menores de cinco años	Mortalidad materna	VIH/SIDA	Agua	Medio ambiente/ otros

Mauritania

Con las políticas, las instituciones y los recursos externos actuales									
							n/a		
Con mejores políticas e instituciones y recursos externos adicionales									
							n/a		
Pobreza	Hambre	Matrícula	Terminación de los estudios	Género	Mortalidad de niños menores de cinco años	Mortalidad materna	VIH/SIDA	Agua	Medio ambiente/ otros

Mozambique

Con las políticas, las instituciones y los recursos externos actuales									
Con mejores políticas e instituciones y recursos externos adicionales									
+									
Pobreza	Hambre	Matrícula	Terminación de los estudios	Género	Mortalidad de niños menores de cinco años	Mortalidad materna	VIH/SIDA	Agua	Medio ambiente/ otros

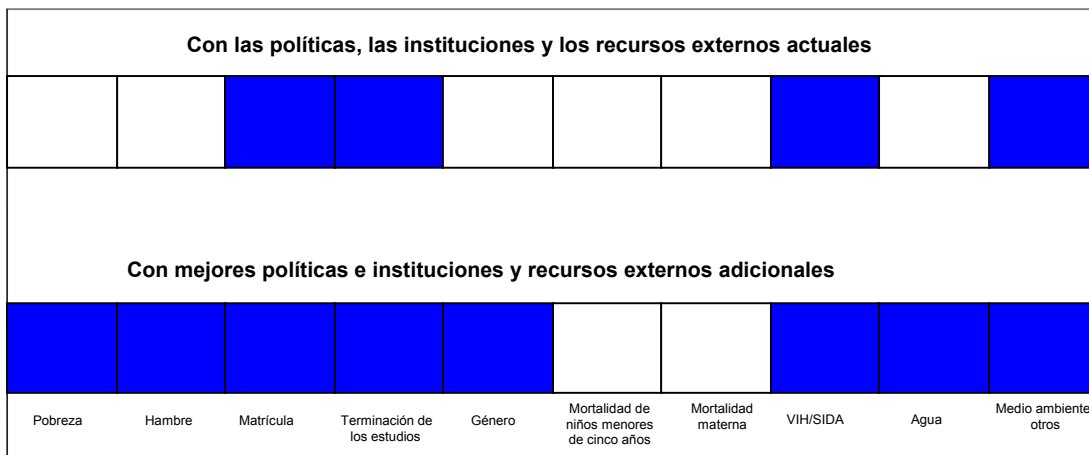
Pakistán

Con las políticas, las instituciones y los recursos externos actuales									
							n/a		
Con mejores políticas e instituciones y recursos externos adicionales									
							n/a		
Pobreza	Hambre	Matrícula	Terminación de los estudios	Género	Mortalidad de niños menores de cinco años	Mortalidad materna	VIH/SIDA	Agua	Medio ambiente/ otros

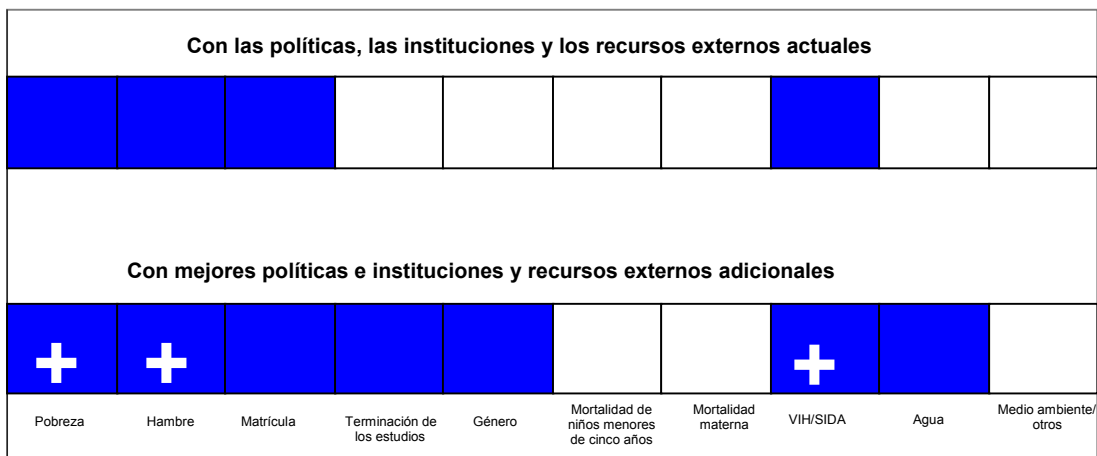
República Kirguisa

Con las políticas, las instituciones y los recursos externos actuales									
Con mejores políticas e instituciones y recursos externos adicionales									
Pobreza	Hambre	Matrícula	Terminación de los estudios	Género	Mortalidad de niños menores de cinco años	Mortalidad materna	VIH/SIDA	Agua	Medio ambiente/ otros

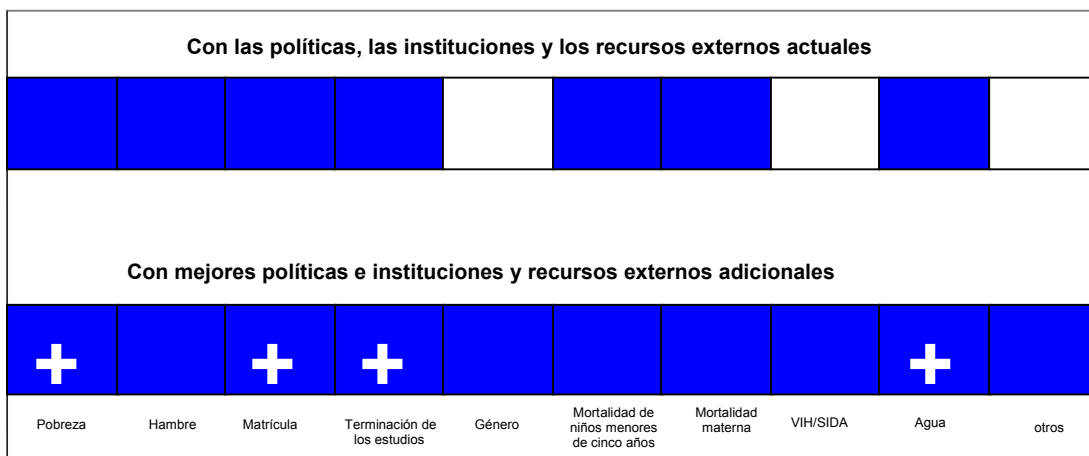
Tanzanía



Uganda



Viet Nam



Anexo 2: Examen de los países de ingreso bajo en dificultades y de los países de ingreso mediano

1. El presente documento se ha centrado en los países de ingreso bajo que han obtenido resultados relativamente satisfactorios en la aplicación de sus políticas, por considerarse que hay razones de peso para brindarles ayuda. Ahora bien, debe reconocerse que existen otros países de ingreso bajo o mediano con necesidades especiales de asistencia. ¿En qué medida puede un mayor volumen de ayuda acelerar el progreso de esos países hacia el logro de los ODM (objetivos de desarrollo del milenio)?

Países de ingreso bajo en dificultades

2. El Banco Mundial clasifica a los países de bajo ingreso que se sitúan en el extremo inferior de la escala de desempeño como países de ingreso bajo en dificultades²⁸. Se trata de un grupo muy heterogéneo que engloba desde países que salen de un conflicto hasta países que llevan años lidiando con resultados deficientes en materia de desarrollo. Los aspectos que tienen en común son: a) una necesidad acuciante de acelerar los progresos hacia la consecución de los ODM; b) la escasez de información sobre las condiciones sociales y las repercusiones de los programas de desarrollo, y c) políticas, instituciones y una gestión de gobierno muy deficientes. Lamentablemente, es muy difícil obtener resultados satisfactorios con grandes volúmenes de ayuda en un contexto de ese tipo porque los gobiernos carecen de la capacidad o la voluntad necesarias para utilizar los recursos con eficacia y reducir así la pobreza²⁹. Con todo, si se relega a esos países a un segundo plano, se estará perpetuando la pobreza y tal situación podría conducir al desmoronamiento del Estado, con consecuencias nefastas a nivel regional e incluso mundial.

3. Por consiguiente, el reto de la eficacia de la ayuda a los países de ingreso bajo en dificultades estriba en conciliar una capacidad de absorción limitada y un riesgo elevado con la necesidad de mantener las aportaciones de ayuda. La falta de datos fiables sobre estos países complica el análisis de la influencia que tiene la ayuda en conseguir avances hacia el logro de los ODM. Si bien sólo se dispone de datos estadísticos cuantitativos con respecto a unos pocos países de ingreso bajo en dificultades, no cabe duda de que éstos se encuentran entre los más desfavorecidos en relación con los ODM. No obstante, los patrones asistenciales parecen variar considerablemente de un país a otro. En algunos, los flujos agregados de ayuda para el desarrollo son mínimos como consecuencia de la preocupación que infunden una gestión de gobierno deficiente y ciclos reiterados de inseguridad política, aun cuando en cierta medida se siga prestando ayuda humanitaria. En otros casos, la expectativa de un cambio político o el temor a un aumento de la inseguridad han redundado, al parecer, en flujos per cápita relativamente elevados. Los informes disponibles de reuniones de donantes indican, asimismo, que la ayuda proporcionada a los países de ingreso bajo en dificultades puede sufrir oscilaciones mucho más pronunciadas a lo largo del tiempo que la de los países con mejor desempeño. El grueso de la

²⁸ Esta sección se basa en gran medida en las conclusiones del informe de un grupo de estudio titulado “World Bank Group Work in Low-Income Countries under Stress” (septiembre de 2002) y el documento “Poor Performers: Basic Approaches for Supporting Development in Difficult Partnerships”, Dirección de Cooperación para el Desarrollo, Comité de Asistencia para el Desarrollo, DCD/DAC(2001)26Rev1, (noviembre de 2001).

²⁹ Existe una amplia gama de países de ingreso bajo en dificultades: los que se sitúan en el extremo superior de la escala pueden absorber volúmenes mayores de ayuda, aunque, en todos los casos, la capacidad de utilizar la asistencia con eficacia es menor que en los países con marcos normativos, institucionales y de gobierno más sólidos.

asistencia a los países de ingreso bajo consiste en donaciones, lo cual es apropiado si se tiene en cuenta la capacidad limitada de la mayoría de ellos para atender el servicio de la deuda, pero también en este ámbito se observan combinaciones dispares de asistencia en forma de donaciones y de créditos.

4. Al igual que en el caso de los países con mejor desempeño, la capacidad de los países de ingreso bajo en dificultades para utilizar la ayuda en forma productiva no es rígida y puede fortalecerse mejorando las políticas y la gestión de gobierno. En ese sentido, los donantes pueden ayudar a estos países a mejorar las posibilidades de aprovechar eficazmente la ayuda brindando mayor apoyo estratégico a las iniciativas nacionales de reforma. Ha de profundizarse en el conocimiento de la dinámica social y política local como punto de partida para una asistencia más eficaz. Las experiencias del pasado indican que la condicionalidad difícilmente puede ser eficaz en países que apenas se identifican con las reformas. Además, la asistencia técnica tradicional tampoco tiene un historial satisfactorio, pues, en lugar de fortalecer la capacidad, la sustituye o desborda. Por lo tanto, la clave es concentrarse en unas pocas reformas política y técnicamente viables que las autoridades nacionales puedan aplicar, y procurar fortalecer a los defensores de tales reformas tanto en el gobierno como en la sociedad civil en general. No existe una fórmula de reforma que permita a estos países alcanzar los OMD, aunque es necesario estudiar con mayor detenimiento el papel de la ayuda prestada en el mejoramiento de la situación de los países que han salido de la categoría de países de ingreso bajo en dificultades. En algunos, la reforma puede abrirse paso en la gestión de la política económica o en esferas fundamentales del gobierno, como las finanzas públicas o la administración pública. En otros, el principal medio para avanzar consiste en mejorar la prestación de servicios básicos y aprovechar el contexto para realizar reformas más amplias de la gestión de gobierno demostrando una relación satisfactoria entre prestación de servicios y rendición de cuentas en uno o dos sectores.

5. Las inversiones destinadas a la prestación de servicios en los países de ingreso bajo en dificultades revisten capital importancia porque los indicadores sociales son extremadamente bajos y porque las mejoras en la educación, concretamente, pueden propiciar una mayor demanda interna de cambio. Si se adoptaran planteamientos innovadores para la prestación de servicios sociales, podrían utilizarse productivamente mayores volúmenes de ayuda incluso en un plazo relativamente corto. En los países más débiles, la prestación de servicios básicos suele ser más eficaz cuando se canaliza a través de organizaciones no gubernamentales (ONG) y agrupaciones comunitarias existentes cuya labor ha sido satisfactoria en el pasado, o de mecanismos bien protegidos, como los fondos sociales, ya que éstos pueden favorecer el fortalecimiento de la capacidad a largo plazo gracias a la intervención de personal debidamente capacitado para prestar los servicios y —al mostrar a las familias lo que pueden esperar— promover la demanda. Sin embargo, es importante evitar que el Estado desatienda sus responsabilidades a causa de esas iniciativas, por lo que éstas deberán estar vinculadas, siempre que sea posible, a programas que permitan al gobierno supervisarlas, extraer enseñanzas de ellas y, a la larga, introducir capacidad de diseño y aplicación satisfactorias en los programas básicos del gobierno. En la administración pública de muchos países de ingreso bajo en dificultades existen también reformistas que se afanan por mejorar los servicios sanitarios y educativos estatales. En esos casos, los donantes pueden apuntalar directamente sus esfuerzos proporcionando asistencia técnica dirigida específicamente a la prestación de determinados servicios por la administración pública.

6. Si bien cada país seguirá una senda diferente para alcanzar los ODM, es importante, en todos los países de ingreso bajo en dificultades, que las partes interesadas nacionales y los donantes estén de acuerdo acerca de un número limitado de objetivos de reforma y que exista una estrecha coordinación de los donantes. Ello se debe a que la capacidad política y técnica para llevar a cabo reformas es escasa y los flujos de ayuda suelen ser exiguos. Por lo tanto, es más probable que las reformas tengan éxito si los donantes eluden a los reformistas nacionales excesivamente vehementes que reclaman cambios incompatibles y si la asistencia técnica y la ayuda financiera se coordinan para respaldar un número restringido de iniciativas de reforma.

7. Si bien las aportaciones de fondos a la mayoría de los países de ingreso bajo en dificultades debieran ser modestas, cabe preconizar transferencias más cuantiosas a los países que salen de un conflicto³⁰. Muchos de ellos tienen importantes necesidades iniciales de fondos para atender las necesidades humanitarias inmediatas, rehabilitar la infraestructura destruida durante los enfrentamientos y ofrecer servicios sociales básicos a la población. Hay escasez de recursos nacionales, y la comunidad internacional no puede permitirse el lujo de esperar a que se cumplan todas las condiciones exigidas para que la ayuda sea efectiva. Luego, ¿qué puede hacer la comunidad internacional para asegurarse de que se satisfagan las necesidades urgentes en los países que salen de un conflicto y, al mismo tiempo, fortalecer la capacidad de las autoridades nacionales para que asuman la responsabilidad del desarrollo en el futuro?

8. Considérese el caso de **Afganistán**, por ejemplo. Tras más de 20 años de conflicto y tres de sequía, se ha convertido en uno de los países más pobres y castigados del mundo. Se calcula que, cuando el gobierno provisional de Afganistán asumió sus funciones en enero de 2002, unos siete millones de personas padecían hambre y muchas dependían de los envíos masivos de ayuda alimentaria. Según una evaluación preliminar de las necesidades realizada conjuntamente por el Banco Mundial, el PNUD y el Banco Asiático de Desarrollo, la reconstrucción costaría entre US\$8.000 y US\$12.000 millones en un período de cinco años³¹. En la reunión de donantes celebrada en Tokio en enero de 2002, las promesas de fondos para la reconstrucción de Afganistán ascendieron a US\$5.200 millones. Para junio de 2003, los donantes habían ratificado su compromiso y desembolsado US\$1.800 millones (principalmente por conducto de las Naciones Unidas y diversas ONG). Sin embargo, gran parte de esa asistencia (45%) se destinó a atender las necesidades humanitarias y de socorro, lo que generó brechas considerables en el financiamiento disponible para actividades urgentes de reconstrucción.

9. El Estado Islámico de transición de Afganistán ha elaborado un marco de desarrollo nacional que se presentó a la comunidad internacional en abril de 2002. Aunque no está a la altura de un documento de estrategia de lucha contra la pobreza definitivo, se trata de un logro extraordinario habida cuenta de las circunstancias. En el presupuesto para desarrollo nacional se han establecido objetivos y programas más específicos para el ejercicio de 2004. Muchos de esos objetivos están en consonancia con los ODM: mejorar los medios de subsistencia en las zonas

³⁰ La mayoría de los países que el Banco Mundial clasifica como países que salen de un conflicto son también países de ingreso bajo en dificultades, ya que su marco normativo y sus instituciones son muy deficientes. Esos países corren a menudo el riesgo de que resurjan las hostilidades, lo cual sucede efectivamente en el 50% de los casos en un plazo de 10 años. Es importante utilizar, en estos países, los elementos de la estrategia aplicada para los países de ingreso bajo en dificultades —en especial, un mejor análisis político, la determinación del orden de sucesión de las reformas de la gestión pública y el fortalecimiento de la capacidad— para reducir al máximo ese riesgo y propiciar una recuperación más sostenible.

³¹ Véase el documento “Afghanistan: Preliminary Needs Assessment for Recovery and Reconstruction,” Banco Asiático de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Banco Mundial (enero de 2002).

rurales y urbanas y erradicar la pobreza; escolarizar a todos los niños; reducir la mortalidad y la morbilidad, especialmente de mujeres y niños, y combatir la amenaza del VIH/SIDA. El gobierno ha insistido, además, en la importancia de atacar las causas de los graves problemas humanitarios del país y no sólo los síntomas. El paso del socorro humanitario a la asistencia para el desarrollo tiene principalmente tres implicaciones en cuanto a las modalidades de la ayuda: 1) de la ayuda en especie a la ayuda en efectivo; 2) de la asistencia proporcionada a los organismos de ejecución a la ayuda encauzada por el sistema presupuestario estatal, y 3) de la asistencia proporcionada por una “fuente única” a organismos de ejecución específicos a un sistema transparente de contratación competitiva.

10. Afganistán tiene una fuerte dependencia de la ayuda (y probablemente seguirá siendo así en un futuro previsible). Se calcula que el ingreso nacional no superará el 5% del PIB ni el 9% del total del presupuesto ordinario y para el desarrollo en el ejercicio de 2004. La diferencia (unos US\$2.000 millones) deberá compensarse con ayuda, lo cual constituye una carga considerable dada la capacidad limitada del gobierno, y reafirma la importancia de una coordinación eficaz de la ayuda. Las medidas orientadas a mejorar la movilización de ingresos nacionales, la supervisión y la gestión del gasto público y la capacidad de la administración pública para llevar a cabo programas de desarrollo constituyen, sin duda, prioridades para el suministro de asistencia técnica. La coordinación de la ayuda está mejorando gracias a la reciente decisión de incorporar las funciones del Grupo de apoyo a Afganistán, dirigido por los donantes, en el proceso del Grupo consultivo dirigido por las autoridades. El Fondo fiduciario para la reconstrucción de Afganistán, constituido por diversos donantes en mayo de 2002, ha resultado también bastante útil para coordinar el financiamiento del presupuesto ordinario, los programas de inversión y la asistencia técnica.

11. Al igual que Rwanda, Bosnia y Timor Leste, Afganistán demuestra tener potencial para recuperarse con el suministro de ayuda y avanzar hacia el logro de los ODM en un entorno de posguerra. Sin embargo, las investigaciones recientes sobre la ayuda y los conflictos indican que hay cabida para mejoras en los modelos de asignación de la ayuda en los países que salen de un conflicto³². Concretamente, la reconstrucción de un entorno institucional capaz de absorber eficazmente grandes volúmenes de ayuda se consigue, por lo general, tres o cuatro años después del conflicto, mientras que los flujos reales de asistencia suelen alcanzar su punto máximo en el primer o segundo año tras el conflicto y, a partir de entonces, se reducen drásticamente. Si se previeran mecanismos para encauzar mejor la ayuda al inicio del período posterior al conflicto y se dilatara la asignación de volúmenes excepcionalmente elevados de ayuda a lo largo de más tiempo, se podrían mejorar los resultados de esos países en relación con los ODM.

12. Naturalmente, muchos de los retos a los que se enfrentan los países que salen de un conflicto se observan también en otros países de ingreso bajo en dificultades inmersos en una transición política de gran envergadura. Cabe citar, a título ilustrativo, el caso de **Nigeria**. En términos simplificados, aunque sin exagerar, puede verse al país como dos economías totalmente separadas: la economía petrolera y la no petrolera. La economía petrolera afecta aproximadamente al 5% a 10% de la población y arroja un ingreso per cápita cercano a los US\$2.000. Los restantes 120 millones de nigerianos dependen de la economía no petrolera, en que el ingreso medio per cápita puede rondar los US\$200. Se trata de uno de los grupos más

³² Véase, por ejemplo, P. Collier y A. Hoeffler, “Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Countries”, Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo No. 2902, octubre de 2002.

grandes de personas que viven en la extrema pobreza en el mundo. A pesar de que los precios del petróleo son, por lo general, favorables, el ingreso per cápita ha disminuido en estos últimos años y la pobreza (que ya afecta al 70% de la población) probablemente sigue acentuándose.

13. Las elecciones celebradas en abril de 2003 marcaron un hito en el camino hacia la democracia en Nigeria. En más de cuatro décadas de independencia, el país no había conocido más de cuatro años consecutivos de gobierno civil democrático ni una transición de una administración civil a otra sin contratiempos. En la actualidad, existe una posibilidad real (y una necesidad acuciante) de que los políticos y los funcionarios dejen de buscar el provecho propio y presten más atención a los retos urgentes del desarrollo nacional. Los ODM pueden ser un poderoso instrumento para fomentar la adopción de políticas acertadas y aumentar el nivel de rendición de cuentas en la función pública. Pero ese reto se ve multiplicado exponencialmente por el carácter federal del país, donde los estados gozan de un elevado nivel de independencia y tienen la obligación constitucional de prestar la mayor parte de los servicios básicos. En ese contexto democrático y descentralizado, es imprescindible dar mayor participación a la sociedad civil para efectuar reformas que favorezcan a los pobres.

14. La ayuda puede influir en el fortalecimiento de la base de información y capacidad de los grupos que trabajan en favor de los pobres y de las reformas en la sociedad civil. A la larga, a medida que mejore la gestión de gobierno, Nigeria estará en condiciones de sufragar la mayor parte de sus actividades de desarrollo con los mayores ingresos procedentes del petróleo y del gas. Ahora bien, desde el momento en que se comprometa a emprender reformas, el gobierno deberá hacer frente a elevados costos iniciales y de transición, como la cancelación de sus pagos atrasados al Club de París (US\$2.100 millones a finales de 2002) y la inversión del signo de las cuantiosas transferencias netas negativas (US\$2.100 millones en 2001) de fuentes oficiales. Asimismo, tal vez sea posible colaborar con otros Estados que están empeñados en alcanzar los ODM. El desafío consistirá en abordar esas cuestiones de forma que se fortalezca, y no que se menoscabe, la voluntad del gobierno de acometer reformas difíciles.

15. En conclusión, los países de ingreso bajo en dificultades son muy diversos y tienen necesidades de asistencia dispares. Por lo general, se necesitará ayuda más en forma de conocimientos que de recursos financieros, pero algunos países precisarán también asistencia económica en el momento oportuno y en esferas bien delimitadas. Dada su capacidad reducida para atender el servicio de la deuda, casi toda la ayuda debería otorgarse a título de donación. Y, habida cuenta de su escasa capacidad administrativa, es lógico recurrir a las ONG y a canales comunitarios para que se ocupen de la prestación de los servicios. Los costos iniciales y de transición para los países que salen de un conflicto y de los que acometen reformas importantes pueden ser elevados. El reto consiste en financiar esos costos de forma que se respalden, y no que se socaven, los esfuerzos locales para movilizar recursos y fortalecer la capacidad.

16. Al elaborar un plan de acción coherente para tratar de dar respuesta a la situación de esos países, la comunidad internacional también deberá tener en cuenta la necesidad de cerrar varias brechas para evaluar la posible eficacia de un incremento de la ayuda. Hace falta mejorar y analizar la información relativa a los avances en materia de los ODM en esos países, junto con las perspectivas de mejora de las políticas y la gestión de gobierno, a fin de detectar los casos en que ligeros aumentos de la ayuda, correctamente escalonados, resultarían de especial utilidad para avanzar en la consecución de los ODM. Si se cierran esas brechas, quizás mediante estudios de casos como se ha hecho en este documento para los países con mejor desempeño, se podría

ilustrar en qué medida debe modificarse la aportación actual de ayuda a los países de ingreso bajo en dificultades, en particular cuando se toman en consideración las consecuencias transnacionales y regionales que se derivan de desatender a esos países. La nueva iniciativa del CAD sobre asociaciones difíciles brinda la posibilidad de trabajar mancomunadamente para llenar los vacíos.

Países de ingreso mediano

17. Los países de ingreso mediano son también muy diversos, con niveles de ingreso per cápita que van desde menos de US\$750 hasta más de US\$9.000³³. Un gran número de ellos han alcanzado los ODM mucho antes de 2015, o están a punto de hacerlo, y la mayoría utiliza recursos nacionales y flujos de capital privado para sufragar la mayor parte de las necesidades de inversión. Sin embargo, en esos países aún hay 280 millones de personas que viven con menos de US\$1 al día y 870 millones, con menos de US\$2. Aunque otros indicadores sociales son, en términos generales, mejores que en los países de ingreso bajo, persisten importantes áreas de carencias sociales. Las disparidades en diversos órdenes —ingreso, prestación de servicios e influencia— revisten aún más importancia que en los países de ingreso bajo a la hora de explicar y afrontar las privaciones persistentes³⁴.

18. En 2001, los países de ingreso mediano recibieron más de US\$13.000 millones de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), es decir, aproximadamente un cuarto de la totalidad de los flujos de asistencia. Así pues, ¿qué razón hay para seguir ayudando a esos países? ¿Y qué más debe hacerse para reducir la pobreza y acelerar la consecución de los ODM?

19. Antes de responder a este tipo de pregunta, es importante tener en cuenta las diversas condiciones propias de cada país. Aun cuando muchas características son comunes, es útil distinguir tres casos: países de ingreso mediano bajo con privaciones generalizadas y poca solvencia, China y países de ingreso mediano alto con un acceso relativamente bueno a los mercados de capitales privados. En la primera categoría se encontrarían países como Filipinas, Marruecos, Guatemala y Perú. En muchos aspectos, son equiparables a los países de ingreso bajo con mejor desempeño. Los niveles de privación son, por lo general, elevados, como lo demuestran los casos de desnutrición en Guatemala o Perú, pero no necesariamente en todas las esferas (en Perú, por ejemplo, la enseñanza primaria es prácticamente universal). Muchos países realizan pocos esfuerzos en materia tributaria por razones institucionales y sociopolíticas arraigadas. La AOD es vital para que los países poco solventes pongan en marcha un programa de reforma. Incluso aunque tengan cierto acceso a mercados de capital privado (como en el caso de Perú), un nivel modesto de AOD podría tener un importante papel catalizador del cambio para alcanzar los ODM en las actividades tanto gubernamentales como no gubernamentales. Las consideraciones generales son, pues, análogas a las de los países de ingreso bajo.

³³ En el documento se examina solamente la situación de los países de ingreso mediano con políticas relativamente acertadas. Es evidente que no tiene sentido facilitar ayuda para el desarrollo a países de ingreso mediano que no demuestran un desempeño satisfactorio o a países de ingreso alto.

³⁴ Los términos “carencia” y “privación” hacen referencia a un nivel de vida inferior al necesario para vivir con dignidad. Equivalen a pobreza cuando este término se toma en sentido amplio y multidimensional (es decir, cuando no se limita a la pobreza de ingreso). Cabe señalar, asimismo, que el significado de “carencia” o “privación” depende de condiciones inherentes a cada sociedad. En los debates y diagnósticos a nivel nacional, es importante complementar siempre las pautas internacionales establecidas en los ODM con medidas propias de cada país.

20. El caso de **China** debe analizarse separadamente debido a sus dimensiones geográficas, sus extraordinarios antecedentes con niveles de ingreso relativamente bajos y su gran solvencia. China es un país de ingreso mediano bajo cuyo ingreso per cápita ronda los US\$950. Pero sus indicadores sociales son buenos en comparación con los de otros países de ingreso mediano y muchos se sitúan al mismo nivel que los del grupo de ingreso mediano alto. Desde 1978, año en que se iniciaron las reformas, el crecimiento real medio del PIB superior al 9% anual ha contribuido a sacar de la pobreza a casi 250 millones de personas. Los datos disponibles indican que China ha alcanzado ya varios ODM y que, probablemente, logrará los demás mucho antes de 2015.

21. Ahora bien, China es también un país de gran extensión y diversidad. Pese a los sobresalientes logros de las dos últimas décadas, aún hay 200 millones de personas que viven con menos de US\$1 al día y 600 millones, con menos de US\$2. Existen también considerables variaciones en el nivel de ingreso, la incidencia de la pobreza y los indicadores sociales en las distintas regiones del país, debido, sobre todo, a las diferencias entre las zonas rurales y urbanas y a la disparidad entre las provincias centrales y occidentales, que son las más pobres, y la zona oriental costera, que es más rica. Aunque muchos indicadores sociales muestran que las disparidades se están reduciendo, la desigualdad del ingreso sigue aumentando y persisten las disparidades entre los pobres y otros grupos en el acceso a los servicios públicos. Los flujos de asistencia actuales, que se cifran en unos US\$1.500 millones al año, están justificados por la necesidad de abordar esos problemas.

22. De los 600 millones de personas que viven con menos de US\$2 al día, un elevado porcentaje cae en la pobreza al menos una vez en su vida, a menudo como consecuencia de la falta de cobertura del riesgo asociado a los ingresos o a calamidades, como el caso de las enfermedades. La transición de China a una economía de mercado se ha caracterizado por un acentuado deterioro de algunos servicios sociales y un sistema de seguridad social que deja a la mayoría de los habitantes sin protección. Estos problemas obedecen principalmente a las deficiencias en el funcionamiento del sistema financiero intergubernamental. La asignación del gasto contribuye también a ese problema, ya que gran parte del gasto social y en infraestructura es responsabilidad de las autoridades locales. Tal vez la responsabilidad de parte de dichos gastos debería volver a recaer en niveles superiores de gobierno. Las disparidades horizontales y verticales resultantes del gasto público per cápita y el acusado subfinanciamiento de los sistemas públicos de salud, educación y medio ambiente unido a una carga elevada de cofinanciamiento para los ciudadanos, dificultan el logro uniforme de los ODM en las diversas regiones del país.

23. Para alcanzar los ODM se requiere una reforma general del sistema tributario intergubernamental. Algunas consideraciones fundamentales debieran ser un mayor control de las tasas impositivas por parte de los gobiernos locales, pero centralizando determinadas responsabilidades de gasto, como las pensiones. Las transferencias deberían estar más reglamentadas y tener por finalidad que cada provincia dispusiera de suficientes recursos para garantizar un nivel mínimo de servicios públicos. También se precisan reformas sectoriales para mejorar la eficiencia y la eficacia de la prestación de los servicios. Por ejemplo, el abastecimiento de agua a las zonas rurales forma parte de un desafío mucho mayor consistente en mejorar la gestión de ese recurso a través de cambios normativos e institucionales que incluyan planteamientos más participativos y la identificación de la comunidad con las iniciativas. Con todo, incluso si se realizan reformas, el costo de alcanzar los ODM en las regiones rezagadas es muy alto (lo que refleja el ingente número de personas sumidas en la

pobreza). Por ejemplo, en el informe el seguimiento mundial en relación con la iniciativa Educación para Todos se calcula que los recursos adicionales necesarios para que todos los escolares terminen el ciclo de enseñanza primaria ascienden a unos US\$1.200 millones anuales. Las actividades relacionadas con el objetivo de reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años costarían entre US\$500 y US\$850 millones, dependiendo de las hipótesis sobre el número de niños que todavía no están vacunados o que no reciben tratamiento para enfermedades comunes. El abastecimiento de agua potable a toda la población requeriría aproximadamente US\$10.000 millones para suministrar agua corriente a 400 millones de personas. La mejora de los servicios de saneamiento podría incluso llegar a costar US\$100.000 millones, a los que habría que agregar otros US\$20.000 para sufragar los costos de operación hasta el 2015.

24. En total, se calcula que, para alcanzar los ODM, China tendrá que invertir alrededor del 2,5% del PIB (es decir, unos US\$30.000 millones al año) en recursos adicionales. Aunque estas cifras son muy elevadas, la mayor parte de los fondos deberá proceder, inevitablemente, de fuentes nacionales. Es, sobre todo, cuestión de prioridades de gasto del gobierno y de incentivos fiscales a nivel central, estatal y local. No obstante, en la medida en que la ayuda favorezca las reformas necesarias para el logro de esos objetivos, puede cumplir una valiosa función complementaria.

25. La situación de los países de ingreso mediano alto presenta analogías y diferencias con la de China. Un caso ilustrativo es el de **México**. Aunque es varias veces más rico, la situación de ese país con respecto a los ODM es equiparable a la de China o, en todo caso, algo peor. Es probable que México alcance los ODM correspondientes a la enseñanza primaria, la igualdad de género y la lucha contra el VIH/SIDA, pero los progresos en la reducción de la pobreza de ingreso se han visto dificultados por la crisis financiera de mediados de los años noventa³⁵. Además, a pesar de los avances constantes, es muy posible que México no logre el ODM correspondiente a la mortalidad infantil y materna.

26. México ilustra, asimismo, un rasgo común de muchos países de ingreso mediano alto (que comparte con China y algunos grandes países de ingreso bajo): la parte de la población que sufre privaciones se concentra en regiones geográficas y grupos bien determinados. En el caso de México, existen diferencias regionales notables, pues los estados del sur del país, como Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz, tienen un nivel de ingreso apreciablemente inferior y mayores carencias, lo cual obedece, en parte, al elevado nivel de privación que sufren algunos grupos socioculturales específicos (en este caso, los pueblos indígenas). La probabilidad de alcanzar los ODM en esos estados o entre los grupos indígenas es mucho menor que en los demás sectores de la sociedad. Para acelerar el logro de los ODM, hay que abordar problemas complejos, como las deficiencias institucionales, los antecedentes de exclusión social, una elevada proporción de lugares rurales aislados y una dinámica débil de cambio económico.

27. Veracruz es un buen ejemplo de iniciativas recientes de cambios normativos e institucionales para subsanar las deficiencias sanitarias y educativas (que, de hecho, son ligeramente superiores a las de otros estados del sur, luego de tener en cuenta el ingreso). De ahí

³⁵ Los resultados provisionales de un estudio sobre el ingreso y el gasto de los hogares realizado en 2002 revelan una disminución significativa de la pobreza de ingreso en 2000 que permitiría a México retomar el rumbo para alcanzar el ODM relativo a la reducción de la pobreza. Sin embargo, no está claro de si se trata de una nueva tendencia o de un efecto puntual.

su mayor utilización de recursos propios, que suman casi un tercio del gasto total en educación y salud (frente a tan sólo el 10% en los otros tres estados meridionales). Además, Veracruz ha acometido reformas institucionales para mejorar la cobertura y la calidad de los servicios en esos dos sectores y mantiene su compromiso de llevarlas a cabo. En tales circunstancias, cuando las regiones más pobres se ayudan a sí mismas, puede ser aconsejable reforzar y respaldar sus esfuerzos con más aportaciones, a fin de que puedan alcanzar los ODM con mayor celeridad.

28. En otros países de ingreso mediano alto existen zonas geográficas o grupos socioculturales de estructura similar. Tal es el caso, por ejemplo, del nordeste del Brasil y de la población brasileña de origen africano, así como del pueblo romaní en Europa central y oriental. En esos casos, la asistencia exterior puede estar justificada como complemento de la política nacional y el cambio institucional en esas regiones más desfavorecidas o en beneficio de grupos determinados. El que la ayuda sea en forma de AOD o de asistencia en condiciones no concesionarias depende de la solvencia a nivel nacional y subnacional.

29. En conclusión, muchos países de ingreso mediano han alcanzado ya los ODM o van camino de alcanzarlos mucho antes de 2015. Con algunas excepciones notables, como China, ello suele deberse más bien a la existencia de condiciones iniciales más propicias que a progresos excepcionales en esta última década. No es de extrañar que el desempeño en relación con los ODM sea mejor en los países de ingreso mediano alto. Ahora bien, aunque se alcancen los ODM (por ejemplo, la matrícula y la enseñanza primaria universales), es posible que persistan problemas graves, como la calidad de los servicios, que deban resolverse. Además, existen importantes ámbitos de privación humana entre los grupos de ingreso mediano bajo y alto. En los países de ingreso mediano alto, en particular, las privaciones por lo general se concentran en grupos o regiones específicos, donde están asociadas a un historial de exclusión social, deficiencias institucionales o un crecimiento del ingreso relativamente exiguo.

30. La AOD puede desempeñar un importante papel en esos casos si: a) forma parte de un conjunto de medidas a nivel nacional o local para afrontar las trabas normativas e institucionales que impiden subsanar esas carencias, y b) existen razones de solvencia (a nivel del gobierno nacional o local o de sectores no gubernamentales) por las cuales los créditos en condiciones no concesionarias serían inadecuados o menos eficaces. Hay una mayor conciencia sobre el apoyo para realizar actividades a nivel subnacional, y también es mayor la demanda de dicha ayuda, por considerarse una esfera importante que merece del respaldo internacional. Si existe al menos cierto acceso a los mercados internacionales de capital, el conjunto de medidas será el mismo, pero los flujos oficiales en condiciones no concesionarias tendrán un papel preponderante. Dichos flujos se diferencian esencialmente de los flujos privados en que respaldan los cambios normativos, institucionales y estructurales típicamente necesarios para afrontar las limitaciones que entorpecen los acelerados esfuerzos por reducir las privaciones de la población.

31. Naturalmente, la mayor parte de los recursos deberá proceder de fuentes nacionales, al menos en los países de ingreso mediano alto. La ayuda puede desempeñar una función marginal, por ejemplo cuando refuerza y potencia los esfuerzos internos. Los flujos oficiales pueden respaldar también medidas contracíclicas para reducir la vulnerabilidad, a cambio de medidas a corto plazo de protección social y actividades a largo plazo para la consolidación financiera, la disminución de la carga de la deuda y el reforzamiento del régimen fiscal. La asistencia oficial a los países de ingreso mediano debería prestarse cada vez más en condiciones no concesionarias y, a su debido tiempo, suprimirse en forma gradual a medida que aumentan los niveles de

ingreso. En muchos casos, una reforma del comercio para permitir el acceso de los bienes y servicios a los mercados desarrollados podría favorecer más los esfuerzos locales en pro del crecimiento de las regiones más pobres que un aumento general de los volúmenes de ayuda.

**Cuadro 5 de los anexos: Países de ingreso bajo (con políticas deficientes)
y países de ingreso mediano**

Indicadores básicos

	Ingreso per cápita (2001, en US\$)	Crecimiento del PIB (en porcentaje anual, 1990- 2001)	Población (millones)	Nº de pobres que viven con menos de US\$1 al día (millones)	Nº de pobres que viven con menos de US\$2 al día (millones)	AOD (2001, en millones de US\$)	AOD/ PIB (porcen- taje)	AOD per cápita (2001, en US\$)	Nº de países en el grupo
Países de ingreso bajo (con políticas deficientes)	241	1,8	401	109	n.d.	3,5	2,5	8,6	26
China	890	9,4	1.272	205	602	1,5	0,1	1,1	1
Otros países de ingreso mediano-bajo (con políticas relativamente acertadas)	1.776	1,9	767	48	197	8,9	0,7	11,6	29
Países de ingreso mediano-alto (con políticas relativamente acertadas)	4.040	2,8	403	28	74	2,9	0,2	7,2	20
Países de ingreso mediano (con políticas deficientes)	5.044	2,7	82	5	n.d.	0,6	0,2	6,8	6
Total para los países de ingreso mediano	1.797	5,8	2.523	286	872	13.8	0,3	5,5	56