

Objetivos de Desarrollo del Milenio

1. **Erradicar la pobreza extrema y el hambre**
 - Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día.
 - Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.
2. **Lograr la enseñanza primaria universal**
 - Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
3. **Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer**
 - Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines de 2015.
4. **Reducir la mortalidad de los niños**
 - Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.
5. **Mejorar la salud materna**
 - Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.
6. **Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades**
 - Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA.
 - Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.
7. **Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente**
 - Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.
 - Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable.
 - Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de tugurios.
8. **Fomentar una asociación mundial para el desarrollo**
 - Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.
 - Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.
 - Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los 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 a un costo razonable.
 - En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

HACIA

Qué hacer para alcanzar antes los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Mark Baird y Sudhir Shetty

LOS OBJETIVOS de Desarrollo del Milenio (ODM; recuadro 1) deben concretarse en solo 12 años y es necesario que todas las partes interesadas actúen con un mayor sentido de urgencia. Muchos países en desarrollo que han mejorado sus políticas y la gobernabilidad y que aprovechan productivamente la asistencia para el desarrollo están registrando notables avances, pero con una combinación adecuada de reformas y ayuda extra podrían avanzar aún más. La decisión de redoblar los esfuerzos para alcanzar los ODM en 2015 plantea oportunidades y retos. Brindando ayuda más generosa y eficaz y abriendo más sus mercados los países desarrollados pueden impulsar ese proceso. Los países en desarrollo, por su parte, deberán seguir mejorando la formulación y la ejecución de las políticas. De lo contrario, se corre el grave riesgo de que un gran número de países no logren alcanzar muchos de los objetivos.

Esta es la conclusión de un estudio reciente del Banco Mundial sobre cómo acelerar el avance hacia los ODM a nivel *nacional* mejorando las políticas internas y la calidad del gobierno, incrementando la asistencia oficial para el desarrollo, haciendo más eficaz la prestación de la ayuda y ampliando el acceso a los mercados de los países desarrollados. El estudio abarca 18 países representativos de bajo ingreso que aplican políticas acertadas, concentran alrededor de la mitad de los pobres del mundo y reciben un tercio de la asistencia mundial: Albania, Bangladesh, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Etiopía, Honduras, India, Indonesia, la República Kirguisa, Madagascar, Malí, Mauritania, Mozambique, Pakistán, Tanzania, Uganda y Vietnam. También se examinó el papel de la asistencia en otros dos grupos de países: los de bajo ingreso en dificultades y los de ingreso mediano.

El enfoque por países utilizado en este estudio complementa el enfoque mundial y sectorial aplicado para calcular el costo que entrañaría alcanzar todos los ODM en todos los países en desarrollo y las repercusiones para los volúmenes de asistencia (véase, a modo de ejemplo, Devarajan, Swanson y Miller, 2002). La atención se centró en los países que aplican políticas acertadas, en los que más fehacientemente comprobada está la eficacia de la ayuda (Burnside y Dollar, 2000). En este caso, la calidad de las políticas se refiere a su idoneidad, al buen gobierno y al marco institucional para fomentar la reducción de la pobreza con un crecimiento sostenido y una mejor prestación de servicios a los pobres.

Los 18 países que forman parte de la muestra han avanzado mucho en los diez últimos años, sobre todo en la reducción de la pobreza por ingresos, la promoción de la enseñanza primaria y

la meta

el acceso al agua potable. Pero los avances varían de un país a otro y también respecto a los objetivos. Los avances más lentos se observan en los ámbitos de sanidad y mortalidad materno-infantil. Y mientras que Bangladesh, Indonesia y Vietnam han progresado rápidamente en la consecución de parte o la totalidad de los objetivos, no puede decirse lo mismo de Etiopía, Madagascar y Pakistán.

Dos escenarios

En el primer escenario se considera cuánto podría avanzar cada país hasta el año 2015 sin un aumento sustancial de la asistencia ni una mejora de las políticas. (Tanto en el primer escenario como en el segundo —que, como se describe a continuación, contempla una mejora de las políticas y un incremento de la ayuda—, las proyecciones reflejan evaluaciones del Banco Mundial en base a los análisis realizados.)

El panel izquierdo del gráfico 1 representa las perspectivas de los 18 países conforme al primer escenario. Es más probable que un número mayor de países logre los objetivos relativos a educación y pobreza que los de salud o medio ambiente. Esto es en términos generales lo que se puede esperar si los países mantienen políticas encaminadas a la estabilidad macroeconómica y la reforma estructural. Desde el punto de vista del crecimiento, el mayor beneficio será la reducción de la pobreza y el aumento de las matriculaciones en escuelas primarias. Pero aun cuando en el propio ámbito de la educación se prevé cumplir la meta de matriculación primaria en casi dos tercios de los países de la muestra, la finalización de la escolaridad primaria y la igualdad entre niños y niñas son más problemáticas. Y aunque casi la mitad de los países incluidos dentro de la muestra alcanzaría el objetivo correspondiente a pobreza por ingresos, varios de ellos no podrán aliviar el hambre.

Por lo que se refiere a la mortalidad materno-infantil, casi ninguno de los países que se seleccionó para incluir en la muestra podrá alcanzarlas (en el recuadro 2 se explica por qué el logro de las metas que se han establecido en el campo de la salud plantea dificultades especialmente difíciles de resolver). De todos los países en cuestión, únicamente Bangladesh, Indonesia y Vietnam tienen probabilidades de cumplir la meta de mortalidad infantil, y Vietnam es el que podría alcanzar la meta fijada en el caso de la mortalidad materna. En muchos países del África subsahariana incluidos en la muestra la epidemia de VIH/SIDA de los años noventa dificulta aún más la situación.

El panel derecho del gráfico 1 muestra lo mucho que podría lograrse conforme al segundo escenario, a saber, con políticas mucho mejores y más asistencia. Por ejemplo, todos los países de la muestra probablemente podrían alcanzar los objetivos de pobreza, y algunos —Mozambique, Uganda y Vietnam— podrían incluso superarlos. Igual sucedería con la educación: casi dos tercios finalizaría el ciclo primario, con igualdad entre los sexos. Sin embargo, las metas de salud y medio ambiente seguirán siendo difíciles de alcanzar (gráfico 2): como mucho un tercio de los países las concretará todas, y algunos no lograrán ninguna.

Gráfico 1

Prospectos de alcanzar los ODM

La diferencia fundamental que podrían marcar más dinero y mejores políticas.

	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	Se alcanzan todas las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanzan todas las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas
Bangladesh	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Progreso superior al previsto en los ODM	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas
Benin	Se alcanzan todas las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanzan todas las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas
Bolivia	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanzan todas las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanzan todas las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas
Burkina Faso	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanzan todas las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas
Etiopía	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanzan todas las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas
Honduras	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se tiene en cuenta la silvicultura	Se alcanzan todas las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se tiene en cuenta la silvicultura
India	Se alcanzan todas las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanzan todas las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas
Indonesia	Se alcanzan todas las metas	Se alcanzan todas las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Progreso superior al previsto en los ODM	Progreso superior al previsto en los ODM	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas
República Kirguisa	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanzan todas las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Progreso superior al previsto en los ODM	Progreso superior al previsto en los ODM	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas
Madagascar	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se tiene en cuenta la silvicultura	Se alcanzan todas las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas
Mali	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanzan todas las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas
Mauritania	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanzan todas las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas
Mozambique	Se alcanzan todas las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Progreso superior al previsto en los ODM	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas
Pakistán	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanzan todas las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas
Tanzania	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se tiene en cuenta la silvicultura	Se alcanzan todas las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas
Uganda	Se alcanzan todas las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Progreso superior al previsto en los ODM	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas
Vietnam	Se alcanzan todas las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Se alcanza al menos una de las metas	Progreso superior al previsto en los ODM	Progreso superior al previsto en los ODM	Se alcanza al menos una de las metas	Progreso superior al previsto en los ODM

Fuente: Banco Mundial.

Notas: En cada columna se indica el progreso hacia el logro de las metas de los ODM combinadas en cuatro grandes áreas: pobreza (pobreza por 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), y medio ambiente (acceso mejorado al abastecimiento de agua y saneamiento y, en su caso, silvicultura).

La salud a la zaga

Hay varias razones por las cuales la consecución de los ODM relativos a la salud resulta más difícil que los correspondientes a otros ámbitos. En primer lugar, los descensos de la mortalidad infantil y materna necesarios para alcanzar esos objetivos son más pronunciados que en otras áreas (reducción de dos tercios en las tasas de mortalidad en la niñez y de tres cuartos en las de mortalidad materna para el año 2015). En segundo lugar, la mejora de los resultados en este terreno está condicionada no solo a la prestación de servicios de salud sino también a intervenciones ajenas al sector. El acceso a servicios de agua potable y a la educación materna es un factor determinante clave de las tasas de mortalidad infantil y en la niñez. Además, para lograr un fuerte descenso de la mortalidad materna se requieren cambios de comportamiento en relación con la atención prenatal y el parto, así como el desarrollo de la red vial y una mejor atención hospitalaria. En tercer lugar, para que la prestación de los servicios de salud sea eficaz se requiere la coordinación de las políticas en varias esferas: 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, a la luz de la experiencia, es posible avanzar hacia los ODM relativos a la salud. Para mejorar en forma constante 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 del abastecimiento de agua y el saneamiento, y atención al control de las enfermedades que se concentran fuertemente entre los pobres (por ejemplo, la tuberculosis y el paludismo) cuando los beneficios se extiendan más allá de los inmediatamente afectados o tengan características de bienes públicos.

Para avanzar a un ritmo más rápido habría que reformar en profundidad las políticas y las instituciones, impulsando el crecimiento y mejorando la prestación de servicios, en tres grandes categorías: promover un clima propicio para la actividad del sector privado, sobre todo en lo que respecta al Estado de Derecho y la infraestructura, mejorar la calidad del gobierno y la capacidad del sector público y hacer más eficaces el desarrollo humano y otros servicios básicos para los pobres. Las prioridades de la reforma variarán de un país a otro. En algunos casos, como Pakistán e Indonesia, urge mejorar la gestión de gobierno del sector público y facilitar la inversión. En Madagascar y Burkina Faso habrá que poner en marcha políticas sectoriales y reorientar el gasto público para que el crecimiento favorezca más a los pobres. En Honduras el crecimiento se acelerará con reformas para desarrollar el sector financiero y mejorar la gestión de gobierno.

¿Cuánta asistencia adicional se necesita?

El volumen de asistencia adicional susceptible de utilizarse en forma productiva varía mucho de un país a otro en función de las diferencias en las políticas e instituciones y del ritmo al que éstas se pueden mejorar, de la incidencia de la pobreza relacionada o no con los ingresos y de los niveles actuales de asistencia. Estas variaciones se hacen patentes al clasificar a los 18 países de la muestra en tres grupos.

En los cinco grandes países asiáticos —Bangladesh, India, Indonesia, Pakistán y Vietnam— la pobreza alcanza niveles muy altos (juntos concentran casi el 45% de la población que subsiste con menos de US\$1 al día); al mismo tiempo, aplican políticas acertadas y tienen buenas perspectivas de seguir mejorando gracias a una capacidad institucional razonable. El nivel de asistencia que reciben actualmente es bajo (tanto per cápita como en porcentaje del PIB), por lo que se podría incrementar considerablemente (al doble o más). Así, siempre que sigan mejorando sus políticas, podrán avanzar más rápidamente hacia los ODM (y en el caso de Indonesia y Vietnam, se podrían superar algunos de ellos).

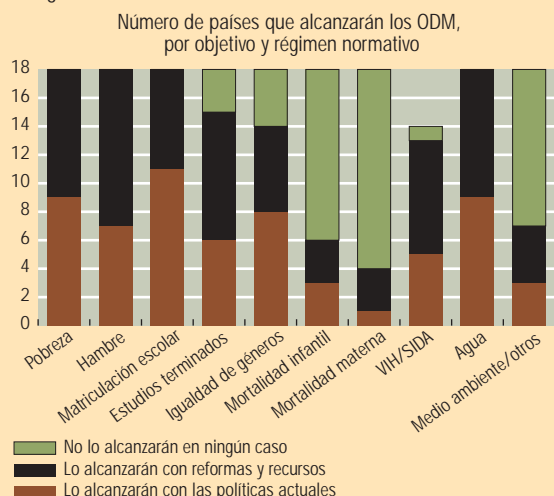
Albania, Bolivia y Honduras tienen un ingreso per cápita más alto y ya reciben una ayuda sustancial, y podrían utilizar en forma productiva la asistencia adicional, aunque los aumentos serían mucho menores. En promedio, necesitarían alrededor de un 20% más de lo que reciben ahora. Una razón es que ya reciben más asistencia per cápita que la mayoría de los países del África subsahariana. Otra es que, si bien algunos objetivos siguen siendo difíciles de alcanzar (sobre todo, mejorar las condiciones de las regiones y grupos marginados) y no dejarán de exigir recursos, en muchos casos, para sustentar un mayor crecimiento, más que un fuerte aumento de la asistencia concesionaria, lo que se necesita es profundizar en las reformas.

El tercer grupo está integrado por los 10 países del África subsahariana y Asia Central. Tienen menos habitantes, una capacidad institucional más débil y, en general, ya reciben una ayuda sustancial. La asistencia complementaria que necesitan es, en promedio, un 60% más que en la actualidad. Un factor crítico en estos países, donde la incertidumbre es considerable, es el ritmo al que pueden mejorar su capacidad institucional y

Gráfico 2

Avance desigual

Muchos países probablemente no alcancen las metas sobre salud, pero más dinero y mejores políticas podrían marcar una gran diferencia.



humana, dentro de lo razonable, para que las buenas políticas y el gasto público suplementario financiado gracias a la ayuda impulsen el crecimiento y el desarrollo humano.

Por un lado, es probable que países como Burkina Faso y Mozambique, solo puedan aprovechar aumentos de la asistencia relativamente moderados, pese a que sus necesidades en relación con los objetivos de desarrollo son enormes. Ya reciben una asistencia sustancial: más de la mitad del presupuesto de Burkina Faso proviene de fuentes externas y la ayuda que llega a Mozambique representa alrededor de una cuarta parte del PIB. Si bien ambos países podrían mejorar sus políticas —por ejemplo, movilizándolo más ingresos internos—, debido al desfase que existe entre estas reformas y la necesaria mejora de la capacidad, el incremento de la asistencia deberá ser gradual. Etiopía y Madagascar, por otra parte, podrán utilizar un volumen de asistencia mucho mayor —posiblemente el doble en los próximos diez años— si esos aumentos van acompañados de una mejora de las políticas. En este momento, Etiopía recibe, per cápita, alrededor de la mitad de la asistencia que recibe Burkina Faso y un tercio de la de Mozambique. Así pues, si puede mejorar sus políticas, sobre todo mejorando el clima de inversión, un fuerte incremento de la asistencia podría acelerar mucho el avance hacia varios ODM.

Otros países de bajo ingreso

El aprovechamiento eficaz de la asistencia plantea dificultades especiales en los países de bajo ingreso que tienen peores políticas y gestión de gobierno que los 18 incluidos dentro de la muestra. Algunos se encuentran en etapa de posguerra, otros presentan un historial de desarrollo desalentador, pero todos tienen características comunes: indicadores socioeconómicos cada vez más desfavorables, escasez de datos sobre las condiciones sociales y el impacto de los programas de desarrollo, y falta de solidez de las políticas, las instituciones y la gestión de gobierno (Banco Mundial, 2002). Lo más difícil para los donantes es encontrar un equilibrio entre la limitada capacidad de absorción de estos países y el elevado riesgo que presentan, y por otro lado la necesidad de seguir comprometidos para no poner en peligro el adelanto. Es esencial coordinar bien la ayuda, en vista de la fragilidad de los programas nacionales de reforma y de las limitaciones de la capacidad política y técnica. Aunque no existe una fórmula fija para asistir a estos países en la puesta en práctica de las reformas, siempre se debe partir de una comprensión más cabal de la dinámica social y política. Una forma de aprovechar mejor la asistencia para alcanzar los ODM es mejorar las políticas y la gestión de gobierno; también se le podría dar un uso más productivo, aun a

corto plazo, fortaleciendo las instituciones autónomas o no gubernamentales para la prestación de servicios.

Dentro de este grupo, el aumento de las transferencias financieras está más justificado en los países en etapa de posguerra que, en su mayoría, tienen importantes necesidades humanitarias y de reconstrucción de infraestructura y prestación de servicios sociales básicos. Por otra parte, los recursos nacionales son escasos y es improbable que aumenten rápidamente; en Afganistán, por ejemplo, los ingresos tributarios solo ascenderán al 5% del PIB y al 9% del presupuesto público en 2004. En estas circunstancias, los donantes tendrán que financiar oportunamente los grandes costos iniciales de modo de apoyar —y no frenar— los esfuerzos locales de movilización de recursos y fortalecimiento de la capacidad. También es necesario garantizar que, a medida que se fortalezcan las instituciones y las

políticas, los flujos de asistencia a estos países se mantengan en aumento, en lugar de interrumpirse con demasiada rapidez una vez finalizada la guerra, como suele suceder.

Países de ingreso mediano

La mayoría de los países de ingreso mediano ya ha alcanzado los ODM o podría alcanzarlos mucho antes de 2015. Aunque recibieron más de una cuarta parte del total de ayuda en 2001, la mayoría financia lo más grueso de su inversión con recursos internos y capitales privados. Con todo, en el año 2000 este grupo todavía albergaba a 280 millones de personas que vivían con menos de US\$1 por día, y a

870 millones que vivían con menos de US\$2 por día. Si bien otros indicadores sociales son, en promedio, mejores que los de los países de bajo ingreso, en la mayoría de los países de esta categoría subsisten considerables núcleos de pobreza y privación.

Las razones por las que se debe ayudar a estos países a acelerar el paso para alcanzar los ODM dependen de la situación de cada uno de ellos. El ingreso per cápita de este grupo varía de US\$750 a más de US\$9.000, y también existen diferencias en cuanto a la solvencia y la idoneidad de sus políticas. Los países de ingreso mediano bajo —Filipinas, Guatemala, Marruecos y Perú— tienen parecidos con los países de bajo ingreso más prósperos. La privación es generalizada (aunque no siempre en todas las dimensiones; en Perú, por ejemplo, la escolarización de nivel primario es casi universal), y la solvencia, escasa. Si bien hay cierto grado de acceso al capital privado, un volumen módico de asistencia oficial para el desarrollo permitiría implementar reformas encaminadas a hacer frente a la pobreza y la desigualdad y acelerar el avance hacia los ODM.

Pese a ser un país de ingreso mediano bajo, China es un caso especial por su tamaño, su historial de crecimiento sostenido y alivio de la pobreza, y el acceso al capital privado. Ya ha



Un sastre en Addis Abeba, la capital de Etiopía



Arreando cabras en Mali

alcanzado varios ODM y, para 2015, los tendrá todos cumplidos. Aun así, en 2000 unos 200 millones de habitantes vivían con menos de US\$1 por día, y 600 millones, con menos de US\$2. También existen profundas desigualdades entre las regiones y entre las zonas rurales y urbanas. Para solucionar estos problemas habrá que reformar totalmente el sistema fiscal intergubernamental y adoptar reformas sectoriales para mejorar la prestación de servicios. Asimismo será necesario elevar sustancialmente el gasto financiándolo con recursos internos. La asistencia puede desempeñar un papel marginal, promoviendo las reformas de las políticas y las instituciones que permitan al país alcanzar los ODM de manera más uniforme.

En los países de ingreso mediano alto, la asistencia oficial externa podría reforzar las medidas internas —y complementar los recursos internos— para eliminar bolsas de pobreza, que en muchos casos siguen siendo extensas, y para proteger a los pobres de perturbaciones externas. Como la mayoría de estos países tiene acceso a los mercados internacionales de capital, es probable que estas corrientes oficiales adopten principalmente la forma de asistencia no concesionaria y disminuyan a medida que aumenten los ingresos. A este grupo de países les podría beneficiar más un mayor acceso a los mercados de los países desarrollados que un aumento de la asistencia.

Consecuencias de un aumento de la asistencia

Para impulsar el avance hacia los ODM, la comunidad internacional deberá actuar en cuatro frentes:

Vincular las estrategias de los países con los objetivos nacionales a mediano plazo. Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) de los países de bajo ingreso, y en términos más generales las estrategias nacionales de desarrollo, deben estar vinculados más explícitamente a los objetivos de desarrollo a largo plazo y especificar qué harán los países y sus socios en el desarrollo para alcanzarlos. Los países deberán usar los DELP o las estrategias de desarrollo para fijar objetivos a mediano plazo y traducirlos en programas y presupuestos anuales que incluyan la asistencia prevista. Para realizar bien esa tarea, tendrán que eliminar las lagunas en los

análisis y los datos a nivel del país respecto a los resultados de los ODM y sus determinantes, sobre todo, los grandes vacíos que aún persisten en cuanto a las intervenciones necesarias para mejorar la prestación de los servicios, especialmente la función indirecta de la infraestructura.

Aumentar sustancialmente la ayuda. Los estudios de los países confirman que si se persevera en la reforma de las políticas y las instituciones, un aumento sustancial de la asistencia puede acelerar el avance hacia los ODM. La comunidad internacional se ha comprometido a incrementar la asistencia en US\$16.000–18.000 millones al año para el año 2006 (frente a US\$56.000 millones de 2002). Extrapolando las amplias tipologías de los países que integran la muestra, la capacidad de absorción de los países de bajo ingreso con

políticas menos sólidas y el efecto catalizador de la ayuda en los países de ingreso mediano, el estudio indica que habría que aumentar la asistencia, posiblemente en US\$30.000 millones anuales como mínimo por encima de los niveles actuales. Comprometiendo a tiempo esa diferencia se podría crear un círculo virtuoso que mejorara las perspectivas de alcanzar los ODM en muchos países en desarrollo, ya que serviría para sustentar la reforma. A mediano plazo, se podría ir incluso más lejos. Este cálculo es conservador porque aunque refleja los análisis más fiables disponibles a nivel de país, existen lagunas, principalmente en cuanto a las necesidades de infraestructura (véase el recuadro 3) y el probable ritmo de fortalecimiento de las capacidades.

Mejorar la prestación de asistencia. Aunque no existe una manera única de canalizar la ayuda para que sea eficaz, los estudios de los países que nos ocupan permiten extraer tres grandes conclusiones.

- **Respaldo las políticas acertadas con ayuda oportuna y previsible.** Recientemente la ayuda ha comenzado a encauzarse hacia los países de bajo ingreso con políticas relativamente acertadas, y esta es una tendencia favorable que debería continuar. A medida que los países vayan acumulando un historial positivo en materia de políticas, deberá brindárseles acceso a asistencia puntual y previsible, lo que les infundirá más confianza para emprender las reformas a largo plazo necesarias para avanzar hacia los ODM. Aunque todavía le queda camino que recorrer, Uganda es uno de los países que ya ha progresado en esta dirección.

Sin embargo, los países de bajo ingreso con políticas menos sólidas no deben verse privados de asistencia. En algunos, sobre todo los que se encuentran en etapa de posguerra, los costos iniciales y de transición para la asistencia humanitaria, la rehabilitación de la infraestructura y la prestación de servicios sociales básicos pueden ser significativos. Otros países que están iniciando procesos de reforma pueden tropezar al principio con algunos problemas, como atrasos en la deuda externa y transferencias netas negativas de recursos externos. Lo vital en estos casos es brindar asistencia rápidamente y sin

menoscabo de las medidas adoptadas a escala nacional para movilizar recursos y fortalecer las capacidades.

- **Armonizar la ayuda con las prioridades y las limitaciones de cada país.** La ayuda debe suministrarse de manera tal que esté mejor amoldada a las prioridades contempladas dentro de las estrategias nacionales que apuntan a fomentar el desarrollo o que, por el contrario, tienen como objetivo luchar en contra de la pobreza, tal como ha sucedido en el caso de Vietnam y Etiopía. Esto significa aceptar los objetivos nacionales, mejorar la cooperación entre los donantes y armonizar las políticas de los donantes lo más posible con los sistemas nacionales. La asistencia debe fluir paulatinamente y estar sincronizada con la mejora de las capacidades del país (tal como se está haciendo en Tanzania) para evitar los problemas que puede crear la dependencia de la ayuda.

- **Proporcionar tipos de asistencia adecuados y en condiciones sostenibles.** Para poder financiar el logro de los ODM, una proporción mucho mayor de la asistencia complementaria debe brindarse en efectivo. Esta ayuda puede servir para hacer frente al aumento de los gastos ordinarios si se canaliza a través de

Recuadro 3

Por qué es crucial mejorar la infraestructura

Cada vez se reconoce más abiertamente que la modernización de la infraestructura es fundamental para alcanzar los ODM. Pero la mayor parte de las estrategias nacionales no incorporan este componente de forma integrada porque no está claro a nivel de los países hasta qué punto una infraestructura confiable y económica puede contribuir a aliviar la pobreza impulsando el crecimiento y mejorando la prestación de servicios. Cabe mencionar dos ejemplos de cómo repercute la infraestructura en la consecución de los ODM:

- **A través del crecimiento.** En Uganda, una encuesta de 243 empresas realizada en 1998 reveló que la insuficiencia de abastecimiento eléctrico era el principal obstáculo para la inversión. En promedio, las empresas no recibían electricidad de la red pública durante 89 días al año, lo que obligó a un 77% de las grandes empresas (además del 44% de las empresas medianas y el 16% de las pequeñas) a adquirir generadores, que representaron el 25% del total de su inversión en equipo y maquinaria. La prestación de servicios de electricidad fiables atraería probablemente a más empresas a invertir en Uganda, con lo que mejorarían las perspectivas de crecimiento y reducción de la pobreza.

- **A través de la prestación de servicios.** Según un estudio, 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 que carecen de este servicio. Por otro lado, los resultados revelan que muchos de los progresos en el campo de la salud no llegan a los niños de las familias pobres, sobre todo cuando la madre tiene un bajo nivel de instrucción, lo que 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 por ingresos.

apoyo presupuestario o de asistencia sectorial en países como Burkina Faso, que están mejorando la administración del gasto público, o de financiamiento de programas sectoriales bien concebidos, como en Madagascar. Además, para garantizar la sostenibilidad de la deuda en países muy endeudados que, a pesar de aplicar políticas acertadas están expuestos a perturbaciones, quizá sea necesario brindar más ayuda en forma de donaciones.

- **Facilitar el acceso a los mercados de los países industriales.** En muchos países de bajo ingreso y de ingreso mediano, el comercio exterior y la ayuda tienen una función mutuamente complementaria. Los países en desarrollo tendrían muchas más posibilidades de alcanzar los ODM si se ampliara el acceso a los mercados de los países industriales. Los aranceles más elevados a los que deben hacer frente los exportadores de los países en desarrollo corresponden a los productos agrícolas, los alimentos elaborados y los textiles y las prendas de vestir, es decir, los productos que predominan en las exportaciones de los países más pobres. Pese al reciente traspás de la conferencia de Cancún, si la Ronda de Doha lograra reducir estas barreras se incrementarían sustancialmente los ingresos de los países de bajo ingreso y de ingreso mediano. Este aspecto sigue siendo, por lo tanto, prioritario.

La posibilidad de beneficiarse de un acceso más amplio al mercado —sobre todo en el caso de los países de bajo ingreso— depende también de que éstos profundicen la reforma del comercio y la inversión, especialmente modernizando la infraestructura vinculada al comercio y la administración aduanera. Aunque, a largo plazo, la ampliación del acceso al mercado beneficiará a la mayoría de los países en desarrollo, muchos podrán usar la asistencia adicional en el corto y mediano plazo para aprovechar las consiguientes oportunidades e incrementar las exportaciones. ■

Mark Baird es consultor del Banco Mundial, en donde se desempeñó hasta 2002 como Director a cargo de Indonesia. Sudhir Shetty es Gerente Sectorial del grupo encargado de la reducción de la pobreza, del Banco Mundial.

Este artículo está basado en el estudio Apoyo a la adopción de políticas acertadas con financiamiento adecuado y suficiente del Banco Mundial, preparado para la reunión del Comité para el Desarrollo del Banco Mundial y del FMI celebrada en Dubai en septiembre de 2003.

Referencias:

Banco Mundial, 2002, Task Force Report on “World Bank Group Work in Low-Income Countries under Stress” (septiembre) (Washington).

Burnside, C., y D. Dollar, 2000, “Aid, Policies, and Growth”, American Economic Review vol. 90 (septiembre), págs. 847–68.

Devarajan, S., E. Swanson y M. Miller, 2002, Goals for Development: History, Prospects, and Costs (Washington: Banco Mundial).

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

Reinikka, R. y J. Svensson, 1999, “How Infrastructure Provision of Public Infrastructure and Services Affects Private Investment” (inédito; Washington: Banco Mundial).