

De la visión a la acción

Cómo dar nuevo impulso a los Objetivos de Desarrollo del Milenio

James M. Boughton y Zia Qureshi

EL NUEVO siglo se caracterizó por ser prometedor para el desarrollo mundial. La Declaración del Milenio, suscrita por 189 países en septiembre de 2000, culminó en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), metas claras para reducir la pobreza y otras formas de privación y para promover el desarrollo sostenible. En una reunión celebrada en marzo de 2002 en Monterrey, México, los líderes mundiales expusieron una visión común de la estrategia general de desarrollo y las políticas necesarias para alcanzar los ODM.

El Consenso de Monterrey anunció un nuevo pacto entre los países en desarrollo y desarrollados que subrayaba sus respectivas responsabilidades. Se instaba a los países en desarrollo a que mejorasen sus políticas y la gestión de gobierno y a los países desarrollados a que brindasen un mayor apoyo, principalmente con más y mejor ayuda y con un acceso más abierto a sus mercados.

Ahora, con un amplio consenso sobre los objetivos de desarrollo y con los medios necesarios para alcanzarlos, pasemos de la visión a la acción. ¿Cuál es el balance de la situación? ¿Qué progreso se ha logrado? ¿Están asumiendo todas las partes su compromiso? ¿Qué prioridades establece el programa?

El Banco Mundial y el FMI publicaron en julio de 2004 el *Global Monitoring Report*, el primero de una serie de informes anuales que evaluarán el grado de implementación mundial de

las políticas y medidas necesarias para el logro de los ODM y los resultados conexos. El informe hace referencia a todas las partes que han colaborado en este esfuerzo, a saber: países en desarrollo, países desarrollados y organismos internacionales. Se trata de un paso importante hacia la formulación de un marco de resultados y de rendición de cuentas que intensificará el examen internacional del avance realizado.

Un llamado a la reflexión

Las conclusiones del informe exigen una seria reflexión sobre el avance hacia los ODM y los compromisos de Monterrey. Con las tendencias actuales, la mayoría de los países en desarrollo no alcanzará la mayor parte de los ODM. A escala mundial, es probable que el planeta logre el primer objetivo de reducir a la mitad la pobreza medida según el ingreso entre 1990 y 2015, gracias al crecimiento económico en Asia, sobre todo en China e India, los dos países más poblados del mundo. Pero varias regiones y numerosos países no lo alcanzarán (gráfico 1). África subsahariana está muy a la zaga, ya que solo ocho países, (en torno a un 15% de la población regional), tienen probabilidades de alcanzarlo.

Hay mucho más riesgo de que las regiones no logren los objetivos de desarrollo humano, en particular los de la salud,

como por ejemplo la mortalidad infantil y materna, el VIH/SIDA o el acceso al agua potable y al saneamiento. En cuanto al objetivo de reducir en dos tercios la mortalidad infantil entre 1990 y 2015, por ejemplo, la mayoría de las regiones, si no todas, están a la zaga (véase el gráfico 2). Con las tendencias actuales, solo un 15%-20% de los países en desarrollo va por buen camino para reducir la mortalidad infantil y materna.

De esta evaluación se desprende claramente que el logro de los objetivos de desarrollo requiere superar las actuales tendencias y acelerar el progreso de manera sustancial. También cabe señalar la necesidad urgente que tienen todas las partes de intensificar las medidas. El programa consta de tres elementos esenciales:

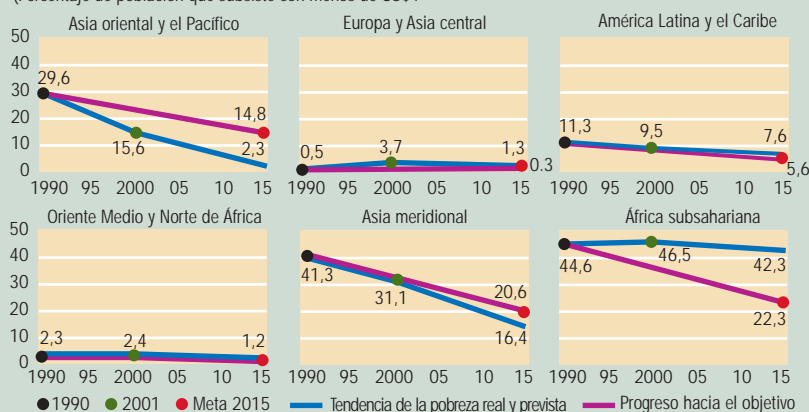
- Acelerar las reformas para lograr un mayor crecimiento económico (África deberá duplicar su tasa de crecimiento).

Gráfico 1

África se queda rezagada

Aunque, desde una perspectiva mundial, se conseguirá el objetivo de reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de población que subsiste con US\$1 al día, África subsahariana se está quedando muy a la zaga.

(Porcentaje de población que subsiste con menos de US\$1)



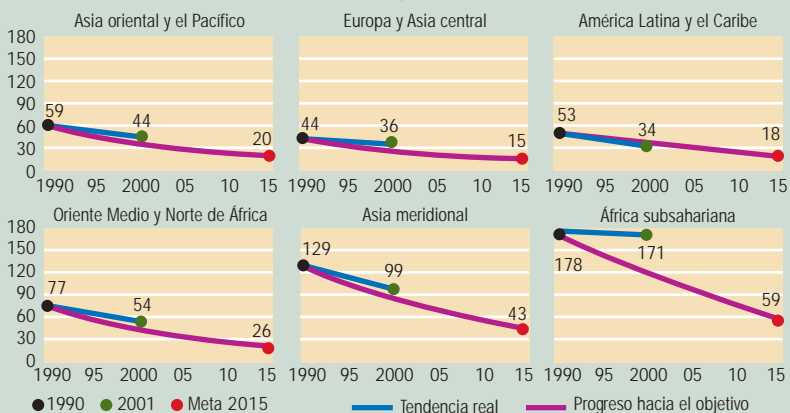
Fuente: Estimaciones del Banco Mundial.

Gráfico 2

La salud: un objetivo difícil de conseguir

Si bien la mayoría de las regiones ha reducido la mortalidad infantil, las tendencias actuales indican que no podrán cumplir el objetivo de reducirla en dos tercios para 2015.

(Tasa de mortalidad infantil de niños menores de 5 años por cada 1.000 nacidos vivos)



Fuentes: Naciones Unidas; estimaciones del personal técnico del Banco Mundial.

- Potenciar a los sectores pobres e invertir en ellos, intensificando y mejorando la prestación de servicios que afectan al desarrollo humano y otros servicios conexos.
- Acelerar la puesta en marcha de la asociación de Monterrey, uniendo las reformas más profundas de los países en desarrollo con un apoyo más decidido por parte de los países desarrollados y de los organismos internacionales.

Prioridades: Países en desarrollo

Los países en desarrollo están orientando mejor sus recursos internos y externos directos hacia estas prioridades. El gráfico 3, basado en las evaluaciones nacionales de instituciones y políticas hechas anualmente por el Banco Mundial (con un valor mínimo de 1 y máximo de 6), muestra mejoras en el plano de todas las políticas: macroeconómica, estructural, social, gestión del sector público e instituciones. Pero los resultados varían ampliamente y se hace patente la necesidad de acelerar y profundizar las reformas en numerosos países, sobre todo en África subsahariana.

Los países en desarrollo deben seguir propiciando la actividad privada y el crecimiento económico al afianzar la estabilidad macroeconómica, mejorar la gestión fiscal, reducir más las barreras al comercio y reenfocar la atención de la fuerte regulación empresarial al fortalecimiento de instituciones de mercado como los derechos de propiedad y el Estado de derecho. También deben fortalecer sus capacidades en el sector público y mejorar la calidad de la gestión de gobierno, en particular combatiendo la corrupción. El avance en la gestión de gobierno y las reformas institucionales no se corresponde con otros ámbitos (pese a que han mejorado, las valoraciones de la gestión del sector público y las instituciones son las más bajas en el gráfico 3). La reforma institucional será la máxima prioridad de reforma en muchos países: en África, que tiene los indicadores más bajos, la Nueva Asociación para el Desarrollo de África, que se centra en mejorar la gestión de gobierno, ofrece una base muy prometedora.

Los países en desarrollo deben invertir más en desarrollo humano y servicios de infraestructura y orientarlos mejor hacia los sectores pobres. En los años noventa se redujo el gasto en infraestructura en los países en desarrollo, y es necesario que aumente un

promedio de 3,5%–5,0% del PIB en los países de bajo ingreso y 2,5%–4,0% en los países de ingreso mediano bajo; la evolución de tal incremento dependerá de la capacidad institucional y de las condiciones macroeconómicas nacionales.

Prioridades: Países desarrollados

En general, las medidas adoptadas hasta la fecha por los países desarrollados se corresponden muy poco con la visión de Monterrey. Los avances van muy a la zaga de los compromisos en la mayoría de los ámbitos. Esta situación debe cambiar, y rápido. Las prioridades de los países desarrollados están relacionadas con las políticas comerciales y de asistencia. Pero también revisten importancia la aplicación general de políticas macroeconómicas y financieras propicias para un crecimiento vigoroso de la economía mundial y una mayor atención a los bienes públicos mundiales de importancia fundamental, incluida la sostenibilidad ambiental.

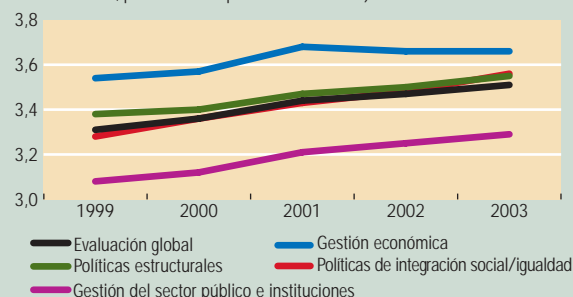
Una de las máximas prioridades es un resultado satisfactorio, favorable al desarrollo y dentro de los plazos previstos en la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales. Los países desarrollados, vista su influencia dentro del sistema, deben dar el ejemplo. Deberían fijarse metas de reforma suficientemente ambiciosas, tales como la eliminación total de los aranceles para los productos manufacturados; en el campo de la agricultura, la eliminación total de las subvenciones a las exportaciones y la desconexión total de las subvenciones internas con respecto a la producción, así como la reducción de los aranceles aduaneros a no más del 10%, por ejemplo; y el compromiso de garantizar el libre comercio transfronterizo de servicios prestados mediante enlaces de telecomunicaciones, complementado con medidas para liberalizar el desplazamiento temporal de los trabajadores.

Gráfico 3

Mejores políticas

Las evaluaciones anuales por países en materia política e institucional del Banco Mundial indican una mejora de las políticas en los países en desarrollo, si bien es necesario un mayor esfuerzo para fortalecer las instituciones.

(Evaluaciones anuales por países en materia política e institucional del Banco Mundial, para todos los países en desarrollo)



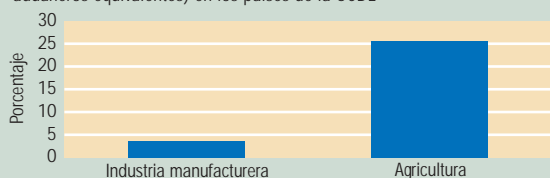
Fuente: Base de datos de evaluaciones anuales por países en materia política e institucional del Banco Mundial.

Gráfico 4

Protección a la agricultura

La agricultura goza de un alto grado de protección y, si bien se han reducido los aranceles para los productos manufacturados, las crestas arancelarias siguen constituyendo un problema grave.

Índice general de restricciones comerciales (en cuanto a aranceles aduaneros equivalentes) en los países de la OCDE



Fuente: Estimaciones del personal técnico del Banco Mundial.

La liberalización del comercio es muy importante en la agricultura, sector en el que la protección promedio en los países de la OCDE, en cuanto a aranceles aduaneros equivalentes, es más de siete veces mayor que en la industria manufacturera (gráfico 4). En la industria manufacturera, si bien la protección promedio es más baja, las crestas y la progresión arancelarias discriminan las exportaciones de los países en desarrollo que requieren mucha mano de obra.

Los resultados favorables al desarrollo en la Ronda de Doha podrían incrementar los ingresos en los países en desarrollo en cerca de US\$350.000 millones (aproximadamente el PIB global de África subsahariana) y arrancar de la pobreza a otros 140 millones de personas (una reducción del 8%). El 70% de estos beneficios se derivaría de la liberalización de la agricultura, mientras que la liberalización del comercio de servicios produciría importantes beneficios.

También se debe aumentar en gran medida la ayuda para el desarrollo en apoyo a los países que están mejorando sus políticas económicas y estructurales y la gestión de gobierno. La disminución de la ayuda externa que persistió a lo largo de los años noventa por fin está comenzando a revertirse y los donantes han prometido incrementar la ayuda para el desarrollo en US\$18.600 millones anuales para 2006, sumándolos a unos US\$58.000 millones en 2002. Pero los estudios indican que los países en desarrollo podrían

absorber efectivamente un incremento de al menos US\$30.000 millones. A medida que estos países introducen mejoras políticas e institucionales, el importe de la ayuda adicional que realmente podrían utilizar aumentará por encima de los US\$50.000 millones anuales que, según las estimaciones, se necesitarán para financiar el logro de los ODM. En relación con el ingreso nacional bruto de los donantes, un importe adicional de US\$50.000 millones situaría la ayuda para el desarrollo aproximadamente al mismo nivel que tenía a principios de los años noventa (gráfico 5).

De forma paralela, es necesario avanzar más rápido para mejorar la calidad de la ayuda, esto es, adaptar mejor la ayuda a las prioridades con las que se identifica el país, hacer que resulte más previsible y flexible, concentrarla en los resultados y armonizar las prácticas y los procedimientos de asistencia. Para alcanzar y preservar la sostenibilidad de la deuda en países pobres muy endeudados que aplican políticas acertadas, será necesario combinar un alivio de la deuda adecuado y oportuno con nuevos recursos en forma de donaciones.

Prioridades: Instituciones financieras internacionales

Un examen de la forma en que las instituciones financieras internacionales cumplen la función que les corresponde para contribuir al logro de los ODM y de otros resultados conexos muestra que han conseguido aumentar su eficacia en materia de desarrollo. Ello se pone de manifiesto en los progresos realizados por lo que respecta a la dimensión nacional y a la identificación de los países con los programas, a la orientación de las operaciones hacia los resultados, a la transparencia y rendición de cuentas y al establecimiento de acuerdos de asociación. Pero queda más por hacer.

En cuanto a las instituciones como el Banco Mundial o el FMI, deben conceder prioridad a precisar y fortalecer su cometido en los países de bajo ingreso, profundizando la preparación y aplicación de estrategias de reducción de la pobreza formuladas y dirigidas por el propio país. Al mismo tiempo, deben ayudar a los países de ingreso mediano a evitar las crisis que puedan hacer retroceder el desarrollo e impedirles promover la lucha contra la pobreza.

* * * * *

Gráfico 5

Ayuda insuficiente

El flujo de ayuda debe incrementarse en gran medida con respecto a los compromisos actuales, posiblemente US\$50.000 millones al año.

(Ayuda neta al desarrollo oficial de los donantes de la OCDE, en miles de millones de dólares de EE.UU.)



Fuentes: OCDE, estudio del Comité de Asistencia para el Desarrollo, titulado *Development Cooperation Report 2003*, y el documento del Banco Mundial titulado "Apoyo a la adopción de políticas acertadas con financiamiento adecuado y suficiente", presentado en la reunión del Comité para el Desarrollo de septiembre de 2003.

La Declaración del Milenio y el Consenso de Monterrey encarnan un importante pacto mundial para el desarrollo. La consecución de los ODM —expresión de dicho pacto— sería un acontecimiento histórico que sustentaría el progreso económico y social a escala mundial en las próximas décadas. Fracasara supondría un grave retroceso para la cooperación multilateral y tendría dramáticas consecuencias para miles de millones de personas sumamente pobres. El incumplimiento de las metas debido a la falta de voluntad para aplicar políticas económicas y sociales acertadas o para gastar las sumas de dinero relativamente modestas que se requieren para acelerar el progreso sería realmente imperdonable. Se ha desarrollado una visión, se han adquirido compromisos y se ha trazado un camino para hacerla realidad. Todo lo que se necesita para completar esta perspectiva es la colaboración entre los países en desarrollo y desarrollados en la adopción de medidas coherentes con los compromisos adquiridos. ■

James M. Boughton es Director Adjunto del Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI y Zia Qureshi es Asesor Principal de la Oficina de Seguimiento Global del Banco Mundial.