



Los ODM:

Démosles ímpetu

Un fuerte aumento de la ayuda no es la única respuesta

Andy Berg y Zia Qureshi

A PENAS a diez años del plazo que la comunidad internacional se impuso para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) —ocho metas para reducir la pobreza y otras fuentes de privación, y para promover el desarrollo sostenible—, el progreso continúa siendo muy desigual. China e India, los dos países con mayor número de pobres, crecieron con rapidez en los últimos años, como resultado de lo cual Asia oriental ya logró la meta de recortar la pobreza a la mitad para 2015, y Asia meridional está bien encaminada. La mayoría de las demás regiones en desarrollo también avanza de manera sostenida, con la excepción de África subsahariana, donde la mayor parte de los países están aún fuera de ese curso (gráfico 1) y donde la pobreza aumentó en el período 1990–2001.

Las perspectivas para los ODM en términos de salud y educación son aun peores. De acuerdo con las tendencias actuales, la mayoría de las regiones no alcanzará sus objetivos de reducción de la mortalidad materno-infantil, al tiempo que el número de personas infectadas con VIH/SIDA continúa en aumento. En el área de la educación las perspectivas son mejores, pero en tres de las seis regiones en desarrollo no se podrá universalizar la educación primaria si se mantienen las tendencias actuales. En

lo que concierne al objetivo de reducir las desigualdades entre los sexos en la educación primaria y secundaria para 2015, la mitad de las regiones no podrán cumplirlo en ese plazo.

Entonces, ¿es posible todavía cumplir el plazo fijado? ¿Qué cambios realmente efectivos podrían introducirse? Sabemos que avanzar con rapidez es posible. En Vietnam la pobreza se redujo del 51% en 1990 al 14% en 2002, y en muchos países que aún van a la zaga se están sentando ya las bases de un mejor desempeño. En la edición de este año del informe sobre seguimiento mundial (*Global Monitoring Report*) —preparado conjuntamente por el Banco Mundial y el FMI para evaluar el avance anual hacia la consecución de los ODM— se establecen cinco prioridades que pueden contribuir a impulsar el cambio.

La importancia de los objetivos propios

Primero, la intensificación de las iniciativas nacionales de desarrollo debe fundarse en estrategias de reducción de la pobreza (ERP) u otras estrategias nacionales de desarrollo equivalentes elaboradas por los propios países. Esas estrategias deben contemplar un plan nacional claro para el logro de los ODM, mediante la reforma de políticas, el fortalecimiento institucional y la inversión. Los donantes deben usar estas estrategias nacionales para coordinar y armonizar su asistencia.

Es necesario que muchos países afiancen las ERP vinculándolas con los marcos fiscales, lo que exigirá en la mayoría de los casos una mayor precisión de las políticas de gasto a mediano plazo.

Fortalecimiento de la economía

Segundo, el crecimiento económico debe constituir el núcleo de toda estrategia orientada a los ODM. El crecimiento tiene efectos directos sobre la pobreza y amplía los recursos de desarrollo humano. En los últimos años el crecimiento económico de los países en desarrollo ha experimentado una alentadora recuperación, como consecuencia de sus continuos avances en términos de políticas y gobernabilidad. En 2004, el PIB de los países en desarrollo creció 6,7% en promedio, su nivel más alto en tres décadas.

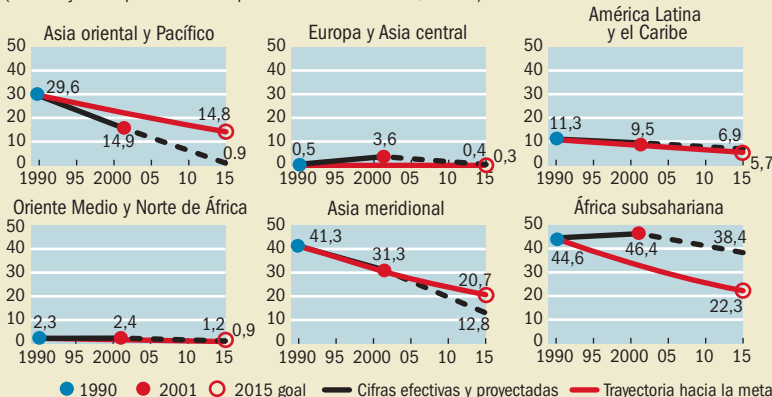
También se han registrado progresos en África subsahariana, a pesar de que el ingreso

Gráfico 1

¿Cuánto se ha avanzado?

La mayoría de las regiones habrá logrado reducir la pobreza a la mitad para 2015, con la excepción de África subsahariana, que está muy rezagada.

(Porcentaje de la población total que vive con menos de US\$1 diario)



Fuente: Estimaciones del personal técnico del Banco Mundial.

real per cápita es actualmente inferior al de mediados de los años setenta. Aun así, lograr el ODM en cuanto a la pobreza exigirá duplicar la tasa promedio de crecimiento del PIB de la región hasta alcanzar aproximadamente el 7% anual durante la próxima década. Históricamente, para los países ha sido mucho más difícil mantener su crecimiento que iniciarlo. Así ha sucedido en particular en África subsahariana, donde a los episodios de aceleración del crecimiento han seguido períodos de crecimiento negativo con mayor frecuencia que en otras regiones.

Desde un punto de vista más positivo, el análisis de los casos de aceleración del crecimiento indica que su inicio y duración guardan correlación con importantes cambios en términos de políticas y fortalecimiento institucional. Los períodos más prolongados de aceleración tienden a estar acompañados de una reducción inicial de la inflación y tipos de cambio superiores a los normales en el mercado paralelo, con inversiones más fuertes del sector privado y un menor consumo del sector público. A menudo también se asocian con una aparente disminución de la corrupción.

Si bien las prioridades específicas varían entre países, la promoción del crecimiento sostenido exige prestar particular atención a tres áreas: intensificar los recientes avances logrados en la gestión macroeconómica; mejorar el clima para la actividad del sector privado, y fortalecer la gobernabilidad en el sector público. En aquellos países subsaharianos que han alcanzado una estabilidad macroeconómica generalizada, la mejora de la gestión del gasto público es esencial para mantenerla y crear las condiciones fiscales necesarias para inversiones que son fundamentales. Para revitalizar el sector privado, se debe eliminar el exceso de restricciones normativas e institucionales y realizar esfuerzos para simplificar las reglamentaciones sobre habilitación de empresas, garantizar los derechos de propiedad, fortalecer la exigibilidad contractual y el Estado de Derecho y mejorar la débil infraestructura. En todas estas dimensiones África subsahariana está considerablemente a la zaga de otras regiones. Por ejemplo, en la próxima década prácticamente deberá duplicarse la inversión en infraestructura en la región; pero, lo que es más importante aún, deberán introducirse mejoras en la gobernabilidad. Los últimos avances en términos de gobernabilidad política, reflejados en la tendencia hacia gobiernos más representativos, deben traducirse con mayor claridad en progresos hacia la gobernabilidad económica, tales como la mejor gestión del sector público y una menor corrupción.

La magnitud de los obstáculos al desarrollo en África subsahariana y en los países de bajo ingreso de otras regiones hace necesario un incremento de la asistencia externa. Pero ello por sí solo no constituye una estrategia de crecimiento. Si bien hay determinadas formas de asistencia que aparentemente fortalecen el crecimiento, sus efectos pueden ser relativamente reducidos y sufrir rendimientos decrecientes. De la misma forma, la lección aprendida con las ganancias petroleras inesperadas en África subsahariana es un ejemplo de que los grandes aumentos de inversión pública generados por la entrada de capitales externos probablemente no conduzcan por sí mismos a un crecimiento sostenido. Tampoco se ha comprobado sistemáticamente que haya muchos países encerrados en una “trampa de pobreza” que haga necesarios grandes volúmenes de asistencia para dar ímpetu al crecimiento.

Más salud y educación

En tercer término, los ODM sobre desarrollo humano exigen una expansión significativa de los servicios de educación y salud. La enseñanza primaria, la atención básica de la salud, el control de enfermedades de la gravedad del VIH/SIDA y el acceso de la mujer a la educación y a los servicios de salud son todas áreas que deben reforzarse. También es necesario mejorar la infraestructura de abastecimiento de agua y saneamiento, estrechamente vinculada al cuidado de la salud.

La necesidad de multiplicar los esfuerzos reviste una enorme urgencia en África subsahariana. El incremento de los servicios vinculados al desarrollo humano exigirá un aumento sustancial del financiamiento, que deberá provenir tanto de una mejor gestión de los recursos internos como de mayores entradas de asistencia. Los países en desarrollo han aumentado sus asignaciones presupuestarias a los sectores de salud y educación, pero en numerosos casos queda aún mucho por hacer. En África subsahariana, las asignaciones presupuestarias están, en promedio, por debajo de los parámetros de referencia del 20% del presupuesto ordinario para educación —pactado en la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos— y del 15% del presupuesto ordinario para atención a la salud aprobados por los gobiernos africanos en 2000.

No solo es necesario incrementar la asistencia oficial para el desarrollo (AOD); debe cambiar también la naturaleza de los aportes de los donantes. A menudo existe una disociación entre el tipo de gastos que deben financiar los países para mejorar sus servicios de educación y salud y lo que proporcionan los donantes. Por ejemplo, aproximadamente dos tercios de la asistencia para la educación adoptan la forma de asistencia técnica. La ayuda adicional futura debe ofrecer mayor flexibilidad.

Eliminación de los obstáculos al comercio

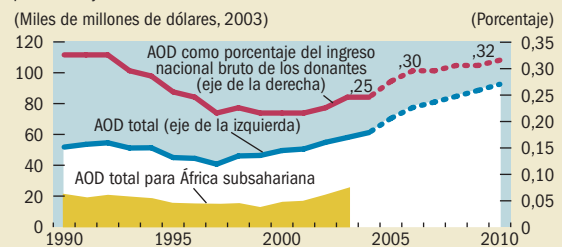
Cuarto, mejorar el acceso de los países en desarrollo a los mercados sería un excelente incentivo para el crecimiento económico y contribuiría a estimular el avance hacia los ODM. La

Gráfico 2

Aún queda por hacer

La AOD está en aumento, pero sigue siendo muy insuficiente.

AOD neta de los miembros del CAD de la OCDE: 1990-2003 y perspectivas para 2006 y 2010.



Fuente: OCDE.

Nota: Las perspectivas de la AOD en 2006 y 2010 están basadas en los compromisos anunciados por los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE tras la Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey, México, en marzo de 2002. No todos los miembros han asumido compromisos con posterioridad a 2006. El CAD tiene 23 miembros.



liberalización multilateral, recíproca y no discriminatoria del comercio es ideal para hacer realidad la promesa de desarrollo que el comercio implica.

La comunidad internacional debe orientar sus esfuerzos a que la Ronda de Doha cristalice en resultados ambiciosos. La mayor prioridad consiste en una reforma sustancial de las políticas de comercio agrícola de los países desarrollados. También es importante que esos países adopten medidas para reducir la progresividad y los topes arancelarios sobre los productos manufacturados, y se comprometan igualmente a asegurar el libre comercio de servicios por medio de su tercerización y deslocalización. Ello debería complementarse autorizando la libre migración provisoria de proveedores de servicios.

Los países en desarrollo también deben aprovechar la oportunidad que ofrece la Ronda de Doha para intensificar su propia liberalización del comercio. En el caso de los países menos desarrollados, la ampliación del acceso a los mercados debe complementarse con un incremento de la “ayuda para el comercio” que les permita abordar las restricciones de tipo interno que limitan su capacidad comercial, contribuyendo a la modernización de sus sistemas de logística y facilitación del comercio y de la infraestructura relacionada.

Más y mejor ayuda

Quinto, brindar más y mejor ayuda es una parte importante de las iniciativas dirigidas a la consecución de los ODM.

La AOD, que para la mayoría de los países de bajo ingreso continúa siendo una importante fuente de financiamiento externo, para los países pobres y menos desarrollados es la fuente principal. En África subsahariana los flujos financieros oficiales representan aproximadamente dos tercios de las entradas de capital. Pero aun realizando mayores esfuerzos para movilizar recursos internos y captar capital privado, será necesario que la AOD a esos países aumente en forma sustancial para mejorar sus posibilidades de cumplimiento de los ODM.

Luego de una década de disminución casi continua, los volúmenes de asistencia empezaron a recuperarse en 2001, a medida que los donantes comenzaban a cumplir los compromisos contraídos en Monterrey. Entre 2001 y 2004, la AOD neta aumentó alrededor del 15% en términos reales (gráfico 2). Pero la mayor parte de ese suplemento ha sido en asistencia no financiera y alivio de la deuda (gráfico 3), a expensas de la ayuda en efectivo y en modalidades más flexibles que les permite a los países financiar el cumplimiento con los ODM. Además, la ayuda todavía está muy por debajo de los niveles que los países pobres necesitan y pueden aprovechar bien. Aproximadamente, sería necesario duplicar la AOD en los próximos cinco años.

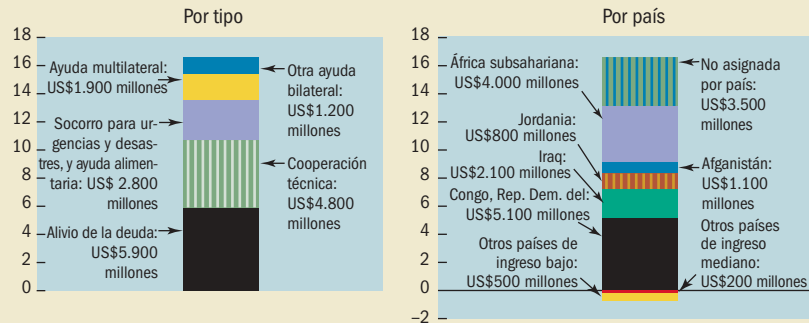
El ritmo del aumento de la asistencia debe adaptarse a la capacidad de absorción de los países beneficiarios. Varios países de bajo

Gráfico 3

Una composición diferente

El alivio de la deuda y la asistencia técnica predominan en la AOD adicional.

Descomposición del aumento nominal de la AOD neta donada por los miembros del CAD en 2001-03 (Miles de millones de dólares)



Fuente: Banco de datos del CAD de la OCDE.

Nota: El aumento nominal total de la AOD neta suministrada por los miembros del CAD en 2001-03 fue de US\$16.600 millones. El aumento real correspondiente fue de US\$6.600 millones a precios y tipos de cambio de 2002. El grupo de países de ingreso bajo de África subsahariana no incluye a la República Democrática del Congo.

ingreso, como los de África subsahariana, han demostrado que tienen la capacidad necesaria para administrar bien nuevas iniciativas de desarrollo con el apoyo de asistencia externa. Pero existen también muchos países cuya capacidad de absorción es aún débil.

También es importante mejorar la calidad de la asistencia. La asistencia resulta más eficaz para impulsar el crecimiento y mejorar la prestación de servicios en aquellos países que cuentan con mejores políticas e instituciones. También es más eficaz cuando se adapta a las prioridades del país beneficiario, cuando reduce los costos de transacción mediante la coordinación con otros donantes, cuando es previsible y cuando se concentra claramente en los resultados. La firme puesta en práctica de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, emitida en una reunión conjunta de donantes y beneficiarios celebrada en febrero de 2005, será un factor fundamental para mejorar la calidad.

* * * * *

En resumen, dar a la asistencia un fuerte impulso no es la única respuesta. La política internacional de desarrollo debe ir más allá y orientarse a acciones que, junto con reformas más decididas en los países en desarrollo, confluyan en un impulso más amplio y fuerte. Ello inevitablemente deberá incluir la política comercial, pero también las medidas que estimulen los flujos de capital privado, promuevan la transferencia de conocimientos y tecnologías, fortalezcan la seguridad y protejan el medio ambiente. El alivio de la deuda también es importante para los países pobres muy endeudados que adoptan reformas creíbles; puede complementar la nueva asistencia y contribuir a ampliar el espacio fiscal para los gastos prioritarios del desarrollo, pero debe estar sustentado por una mejor gestión del gasto interno. ■

Andy Berg es Jefe de División del Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI y Zia Qureshi es Asesor Principal de la Secretaría de Seguimiento Mundial del Banco Mundial.