



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)



**DC2011-0004**  
8 de abril de 2011

**INFORME SOBRE SEGUIMIENTO MUNDIAL 2011:  
MEJORAR LAS POSIBILIDADES DE ALCANZAR LOS ODM  
HETEROGENEIDAD, DEFICIENCIAS Y DESAFÍOS  
PANORAMA GENERAL**

Se adjunta, para la reunión del Comité para el Desarrollo del 16 de abril de 2011, un documento de antecedentes titulado “Informe sobre seguimiento mundial 2011: Mejorar las posibilidades de alcanzar los ODM. Heterogeneidad, deficiencias y desafíos. Panorama general”, elaborado por el personal del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

\* \* \*



EMBARGO: No deberá transmitirse en boletines informativos, publicarse en sitios web ni darse a conocer por ningún otro medio hasta las 19.01, hora de verano de la costa este de Estados Unidos, del 15 de abril de 2011

## Panorama general

Cuando quedan menos de cinco años para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), la comunidad internacional del desarrollo debe establecer prioridades enfocadas a los países y sectores que se encuentran rezagados y tener en cuenta las lecciones aprendidas de intervenciones pasadas, en el contexto de los limitados recursos disponibles. Como base para emprender esa tarea, en el *Informe sobre seguimiento mundial 2011* se analizan los variados resultados referentes a la mejora del desarrollo humano en los distintos países en desarrollo y dentro de ellos; se resumen los resultados de las evaluaciones del impacto de los programas de salud y educación, y se examina la evolución reciente del crecimiento mundial, el comercio y las políticas de los donantes.

Los principales mensajes son los siguientes:

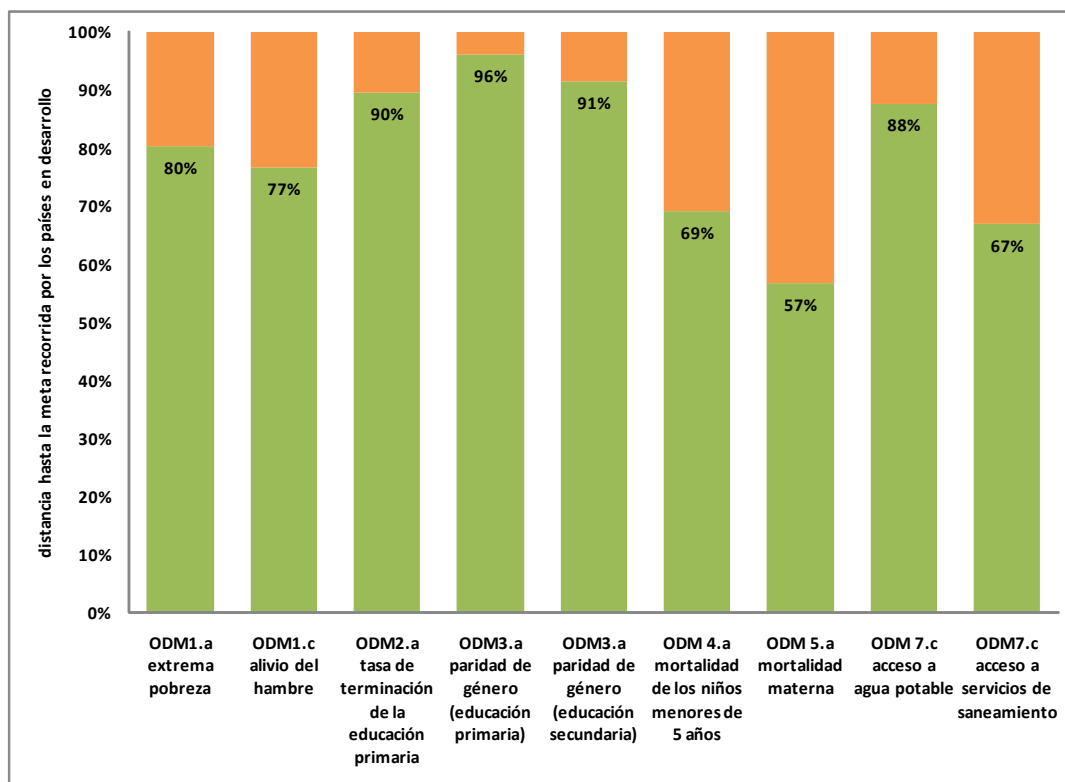
- Los avances a nivel mundial para lograr las diversas metas siguen siendo variados y, como era previsible, el desempeño de los países también es dispar. Entre los países en desarrollo que se encuentran rezagados, la mitad superior se encuentra, en promedio, dentro de un margen de 10% de la trayectoria correcta. Si bien los países que se encuentran próximos a alcanzar las metas aún pueden no conseguirlas para el año 2015, podrían hacerlo poco tiempo después si mejoran las políticas y aceleran el ritmo de crecimiento hasta alcanzar los niveles anteriores a la crisis.
- En el caso de los países que se encuentran bien encaminados, o muy cerca de estarlo, los factores principales han sido un sólido crecimiento económico y políticas e instituciones adecuadas. Los progresos en ambos frentes han sido evidentes desde la década de 1990. En efecto, las medidas de política adoptadas para afrontar la reciente contracción de la economía mundial han amortiguado el impacto negativo, en particular en los países de ingreso bajo (especialmente en África).
- Estos importantes progresos no deben ser motivo de un exceso de confianza. Sin una expansión estable de la economía mundial, un acceso continuo a los mercados de los países avanzados y en desarrollo, y suficiente asistencia de los donantes, los progresos podrían detenerse. Se deberá prestar más atención y apoyo a aumentar la capacidad de resistencia a las perturbaciones económicas, incluso mediante la creación de programas de protección social.
- Alcanzar los ODM es solamente una etapa, pues aún queda mucho por hacer para promover un crecimiento inclusivo, reducir la desigualdad y la pobreza, y mejorar los resultados en el ámbito de la salud y la educación, incluso en los países que han logrado los mejores resultados. Incluso en los países de ingreso mediano que están bien encaminados para alcanzar los ODM existen focos con grupos indígenas y socialmente marginados cuyas probabilidades de alcanzar las metas son escasas.

- No causa sorpresa que los países que registran un crecimiento más lento y cuentan con instituciones más deficientes sean los más rezagados. Muchos de los países que están lejos de alcanzar la meta son Estados frágiles, lo que confirma la necesidad de que la comunidad internacional les brinde más apoyo.
- Las evaluaciones del impacto revelan un aumento de la cantidad de servicios de salud y de educación, pero no de su calidad. Esta podría ser una razón por la que los progresos han sido más lentos en aquellos ODM que se miden en términos de los resultados (como en el caso de la salud) que en aquellos que se miden en términos del acceso (como en el caso de la educación). Por ese motivo es que, para obtener mejores resultados, resulta tan importante mejorar los incentivos para los proveedores de servicios y los consumidores, sobre todo, responsabilizar directamente a los proveedores de los servicios ante los consumidores.
- El incremento de la asistencia suministrada por nuevos donantes, muchos de ellos del mundo en desarrollo, no compensará la considerable disminución en el futuro de la ayuda proporcionada por los donantes tradicionales, especialmente si los nuevos donantes establecen y adoptan diferentes prioridades y prácticas en materia de desarrollo. La evolución del panorama de la ayuda también podría tener repercusiones para la transparencia de los flujos oficiales de asistencia y para las políticas y programas que se financian con esos recursos.

### **El desempeño de los países es dispar**

***Las cifras mundiales muestran un panorama variado.*** Se han logrado avances considerables con respecto a los ODM relativos a la paridad de género en la educación primaria y secundaria, la terminación de la educación primaria, el acceso a agua potable, y la erradicación de la extrema pobreza y el alivio del hambre, en ese orden (gráfico 1). Si se mantienen las tendencias actuales, y a pesar de la reciente crisis económica mundial, los países en desarrollo están bien encaminados para alcanzar la meta global de reducir la pobreza por ingresos a la mitad para el año 2015, gracias en gran parte al acelerado crecimiento en China e India. Los países en desarrollo probablemente también alcanzarán los ODM relativos a la paridad de género en la educación primaria y secundaria y al acceso a agua potable, y estarán muy cerca de lograr los relativos al alivio del hambre y la terminación de la educación primaria. Sin embargo, los progresos son excesivamente lentos en el ámbito de la salud —como la mortalidad infantil y materna, y el acceso a servicios de saneamiento—, por lo que, a nivel mundial, esos ODM probablemente no se consigan para el año 2015. La mayoría de las regiones está atrasada con respecto a estas metas sanitarias, pero Asia oriental y el Pacífico, América Latina y el Caribe, y Europa y Asia central están más adelantadas que otras.

**Gráfico 1 La distancia que falta para lograr los diferentes ODM a nivel mundial no es pareja.**



*Fuente:* Cálculos del personal del Banco Mundial a partir de datos de la base de datos de los indicadores del desarrollo mundial.

*Nota:* En este gráfico, la distancia hasta la meta es un promedio de los indicadores más recientes, ponderado en función de la cantidad de población en 2009.

***Los países y regiones pobres están a la zaga en la consecución de los ODM.*** Los países de ingreso bajo se encuentran atrasados para alcanzar la totalidad de los ODM. Si bien la pobreza en África al sur del Sahara ha disminuido drásticamente con la aceleración del crecimiento a partir del año 2000, esta región aún está atrasada para alcanzar la meta relativa a la reducción de la pobreza. Los países de ingreso mediano bajo e ingreso mediano alto en general muestran los mejores resultados. El 80% de los países de ingreso mediano alto (23 países) han logrado o están bien encaminados para alcanzar la meta relativa a la erradicación de la extrema pobreza. Y el 72% de los países de ingreso mediano bajo (34 países) están próximos a lograr la meta relativa a la paridad de género en la educación secundaria. Tanto los países de ingreso bajo como los de ingreso mediano han avanzado satisfactoriamente en lo que respecta a la paridad de género en la educación primaria.

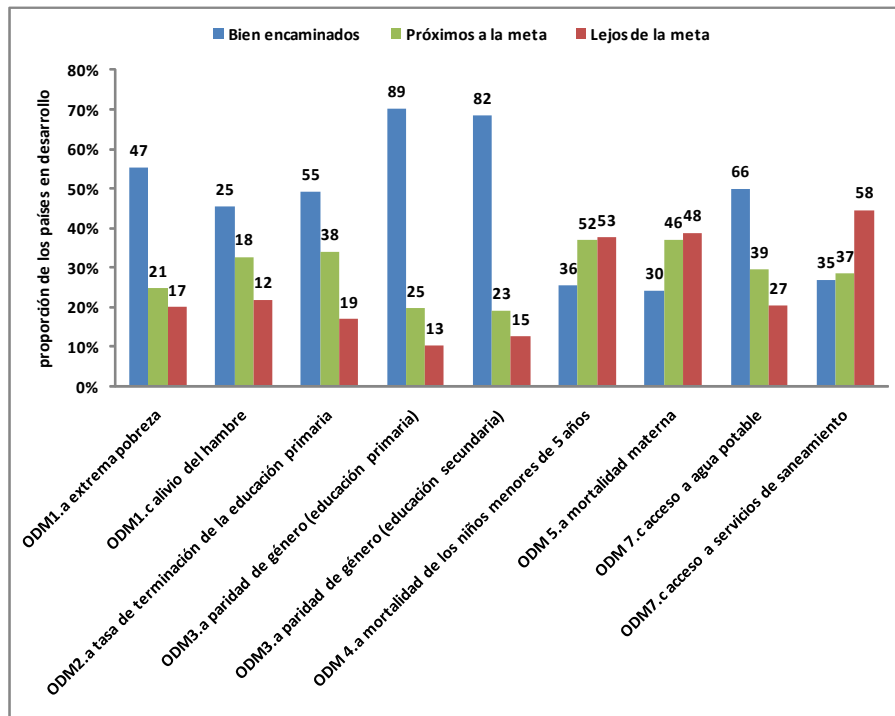
***Aún así, las metas siguen siendo alcanzables para muchos países en desarrollo.*** El número de países en desarrollo que se encuentran rezagados para alcanzar las metas es superior al de aquellos que están bien encaminados para lograrlas, pero muchos de ellos están más cerca de conseguirlas, gracias a que durante más de una década se han adoptado políticas más adecuadas y el crecimiento se ha acelerado. Un país se encuentra “próximo a la meta” si la distancia que le falta para retomar el rumbo es menor que la diferencia media de todos los

países rezagados. Se considera que los países están “lejos de la meta” si la distancia para retomar el rumbo es mayor que la diferencia media.

En promedio, 2/3 o más de los países en desarrollo están bien encaminados o cerca de estarlo con respecto a todos los ODM (gráfico 2). Muchos están bien encaminados para lograr varios ODM: paridad de género en la educación primaria (89 países), paridad de género en la educación secundaria (82 países), acceso a agua potable (66 países), tasa de terminación de la educación primaria (55 países), y erradicación de la extrema pobreza (47 países). Por ejemplo, alrededor del 70% de los países en desarrollo han logrado o están bien encaminados para conseguir las metas relativas a la paridad de género en la educación primaria y la educación secundaria. Aunque la mitad de los países a los que se está dando seguimiento (57 países) están atrasados para alcanzar la meta relativa a la terminación de la educación primaria, dos tercios de ellos (38 países) están muy cerca de conseguirla.

Los avances siguen siendo disparejos o insuficientes en lo que respecta al acceso a servicios de saneamiento, la mortalidad materna y la mortalidad infantil. Por ejemplo, más del 40% de los países de ingreso mediano bajo e ingreso mediano alto (58 países) están considerablemente atrasados con respecto al acceso a servicios de saneamiento.

Gráfico 2 Más de dos tercios de los países en desarrollo están bien encaminados para alcanzar los ODM o próximos a alcanzarlos.



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial a partir de datos de la base de datos de los indicadores del desarrollo mundial.

Nota: Las cifras indicadas sobre cada barra corresponden al número de países.

***La variación entre los países rezagados sigue siendo considerable, pero la diferencia media no lo es.*** En promedio, los países rezagados distan un 23% de estar bien encaminados para lograr todos los ODM (cuadro 1). Están próximos a estar bien encaminados en lo que respecta a la paridad de género en la educación primaria (7%); la paridad de género en la

educación secundaria (16%); el alivio del hambre (19%); la terminación de educación primaria (20%), y, en cierta medida, la mortalidad de niños menores de cinco años (23%). Sin embargo, hay países que han hecho escasos progresos con respecto a cada una de las metas. Por ejemplo, hay 17 países que están lejos de reducir a la mitad la extrema pobreza, a pesar de que a nivel mundial esa meta se logrará.

Cuadro 1. A los países rezagados les falta poco para retomar el rumbo.

	Distancia media para retomar el rumbo (diferencias, %)		
	Todos los países rezagados	Países que están	
		próximos a la meta	lejos de la meta
ODM1.a extrema pobreza	39 (96)	17	67
ODM1.c alivio del hambre	19 (60)	9	35
ODM2.a terminación de la educación primaria	20 (96)	9	40
ODM3.a paridad de género (educación primaria)	7 (22)	4	14
ODM3.a paridad de género (educación secundaria)	16 (52)	8	29
ODM 4.a mortalidad de los niños menores de cinco años	23 (59)	8	38
ODM 5.a mortalidad materna	32 (80)	11	51
ODM 7.c acceso a agua potable	25 (76)	14	41
ODM7.c acceso a servicios de saneamiento	27 (50)	16	34
<b>Promedio simple</b>	<b>23</b>	<b>11</b>	<b>39</b>

Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial a partir de datos de la base de datos de los indicadores del desarrollo mundial.

Nota: Un país se encuentra "próximo a la meta" si la distancia que le falta para retomar el rumbo es menor que la diferencia media de todos los países rezagados. Se considera que está "lejos de la meta" si la distancia que lo separa de esta es mayor que la diferencia media. Las cifras entre paréntesis indican el margen de variación (el valor máximo menos el valor mínimo) de los países rezagados, por ODM. Los promedios y el número de países corresponden únicamente a los países sobre los que existen datos, que pueden variar de un ODM a otro.

Las cifras entre paréntesis indican el margen de variación (el valor máximo menos el valor mínimo) de los países rezagados, por ODM.

Un hecho más importante aún es que, entre los países rezagados, la mitad superior está, en promedio, aproximadamente un 10% fuera de rumbo. La distancia media de ese grupo es de solo 4% a 9% en lo que respecta a la paridad de género en la educación primaria y secundaria, la mortalidad infantil, la terminación de la educación primaria y el alivio del hambre. De hecho, estos países que están próximos a la meta deben aumentar la tasa de terminación de la educación primaria tan solo un 9,2%, en promedio, para retomar el rumbo.

**Contar con datos más completos permitirá evaluar mejor los progresos.** La escasa disponibilidad de datos puede ser un impedimento para determinar los progresos realizados, o subestimar los retrocesos ocurridos como resultado de las crisis y conflictos. Entre todos los ODM, la recopilación de datos relativos a la pobreza parece ser la más deficiente. No es fácil realizar encuestas sobre los ingresos y gastos de los hogares en los países grandes y los países pobres, lo que a menudo retrasa la actualización de los datos sobre la pobreza a nivel mundial o regional cuando los países que no disponen de datos completos representan un gran porcentaje del total. Las nuevas encuestas de hogares empleadas en el análisis abarcaron alrededor del 43% de la población de los países en desarrollo en 2008, y el 7,6% de la de 2009. Sin embargo, en las encuestas de hogares correspondientes a 2008-10 sigue habiendo

datos incompletos en varias regiones, sobre todo en Asia meridional (está pendiente la nueva encuesta de hogares de la India; está cubierto el 10,8% de la población), en Oriente medio y Norte de África (19,1%) y en África al sur del Sahara (20,1%). En el Banco Mundial ya se están tratando de cerrar las brechas que aún existen antes de que termine el 2011 para completar y actualizar las series temporales estimadas de la pobreza a nivel mundial y regional correspondientes a 2008. También existe información incompleta sobre enfermedades infecciosas como el paludismo y la tuberculosis. Otros problemas son los errores en las declaraciones de datos que afectan gravemente la exactitud de la tasa de mortalidad materna. La calidad, puntualidad y disponibilidad de los datos están mejorando paulatinamente, como se puede comprobar en el Indicador de la Capacidad Estadística (<http://bbsc.worldbank.org>) del Banco Mundial, pero para poder mejorar los datos y llenar las lagunas en todos los indicadores relacionados con los ODM harán falta esfuerzos y apoyo adicionales para actividades de fortalecimiento de la capacidad estadística.

### **Importancia del crecimiento y de las políticas**

*El punto de partida, es decir, las condiciones iniciales preexistentes, influyen en el desempeño relativo a los ODM, pero el crecimiento y las políticas que se adoptan posteriormente también revisten gran importancia.* En general, los países que en 1990 registraban un PIB per cápita más alto muestran un mejor desempeño con respecto a los ODM. Los países que empiezan con políticas e instituciones sólidas también suelen obtener mejores resultados. Sin embargo, las condiciones iniciales no determinan totalmente los resultados; el crecimiento económico y el desempeño de las políticas después del primer año pueden resultar más importantes para alcanzar las metas. Los países que han alcanzado las metas o están bien encaminados para lograrlas muestran, en promedio, el mayor ritmo de crecimiento del PIB per cápita en el período de 1990-2009 (cuadro 2). Del mismo modo, los países que están próximos a la meta tienden a tener un crecimiento per cápita más acelerado que los países que se encuentran lejos de alcanzarla. Se estima que la mejora del desempeño con respecto a los ODM está asociada a la existencia de un sólido marco institucional y de políticas, según la evaluación de las políticas e instituciones nacionales (EPIN) que realiza el Banco Mundial.

Cuadro 2. El crecimiento y las puntuaciones de la EPIN son mayores en los países que se encuentran bien encaminados o próximos a estarlo.

Promedios para todos los ODM (ponderados en función del número de países en cada categoría de ODM)

	Países bien encaminados	Países próximos a la meta	Países lejos de la meta
Crecimiento medio del PIB per cápita (1990-2009)	2,4	1,8	1,2
Índice de la EPIN (2009)	3,7	3,5	3,3

Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial a partir de datos de la base de datos de los indicadores del desarrollo mundial.

Nota: La correlación entre el crecimiento medio del PIB per cápita y el índice de la EPIN es de 0,32 (significativa a partir de 0,01).

Un país se encuentra “próximo a la meta” si la distancia que le falta para retomar el rumbo es menor que la diferencia media de todos los países rezagados. Se considera que está “lejos de la meta” si la distancia para retomar el rumbo es mayor que la diferencia media.

Ambos factores (las condiciones iniciales, y el crecimiento y políticas posteriores) también explican por qué los ODM son tan difíciles de alcanzar para los países más pobres y más frágiles. Los países de ingreso mediano, que lograron crecer antes, a menudo cuentan con políticas e instituciones más adecuadas.

***El crecimiento influye en todo sentido en los avances para alcanzar los ODM, mientras que las políticas son fundamentales para los ODM basados en los resultados.*** Los resultados econométricos preliminares indican que existe una asociación absoluta entre el crecimiento económico y las probabilidades de alcanzar los ODM. En el caso de los países que actualmente se encuentran lejos de alcanzar las metas, un sólido crecimiento parece promover los avances hacia los ODM. En el caso de aquellos más próximos a estar bien encaminados, el crecimiento parece estar considerablemente relacionado con metas específicas, como la terminación de la educación primaria y la paridad de género. Al parecer, la mejora de las políticas y de las instituciones es particularmente importante para los ODM relativos a la salud, como la mortalidad materna, la mortalidad de niños menores de cinco años, el alivio del hambre y el acceso a agua potable; por tratarse de metas basadas en los resultados, dependen (además del crecimiento y de los recursos) de una variedad de factores que mejoran la calidad del gasto público y de la prestación de servicios.

***En general, con un mayor crecimiento y una mejora de la calidad de las políticas equivalentes a una desviación estándar, otros 32 países en desarrollo (44%) podrían retomar el rumbo para alcanzar los ODM.*** Aumentar el crecimiento medio de los países en desarrollo en una desviación estándar es factible: si bien la tasa media implícita de crecimiento per cápita de 3,8% en los países en desarrollo es aproximadamente el doble de la tasa histórica de 1,8% (véase el cuadro 2), esta es comparable con la de períodos recientes de crecimiento acelerado y con los pronósticos actuales del crecimiento para el período 2010-15. La supuesta mejora de las políticas e instituciones tal vez sea más difícil de lograr en vista de que faltan pocos años para llegar al 2015. Dado que la aplicación y fructificación de las reformas de las políticas puede llevar tiempo, es importante emprender la tarea ahora mismo. Si bien es posible que muchos países que se encuentran próximos a la meta igual no

la alcancen para el año 2015, con un mayor crecimiento y mejores políticas igual podrían conseguirlas poco tiempo después.

### Perspectivas y desafíos para el crecimiento económico

**La economía mundial se está recuperando por varias vías.** Las economías adelantadas se recuperan lentamente de la reciente crisis económica mundial y enfrentan elevadas tasas de desempleo. En cambio, las economías emergentes han experimentado una sólida recuperación y algunas de las economías de más rápido crecimiento están sufriendo presiones inflacionarias entre señales de recalentamiento. Gracias en parte a las medidas de política anticíclicas que adoptaron a causa de la crisis, las economías de ingreso bajo están recuperando relativamente rápido las tasas de crecimiento que tenían antes de esta. El aumento de los precios de los productos básicos está contribuyendo al crecimiento de los países exportadores de esos productos, pero al mismo tiempo genera preocupación con respecto a la capacidad económica de los segmentos más pobres de algunos países de ingreso bajo e ingreso mediano bajo para adquirir alimentos. Los pronósticos indican que el PIB mundial aumentará 4,5% en 2011 y 2012, y que las tasas de las economías avanzadas se ubicarán varios puntos porcentuales por debajo de las de las economías emergentes y en desarrollo (cuadro 3).

### Cuadro 3 Producto mundial, 2007-14

variación porcentual anual

Región	2007	2008	2009	2010	Proyecciones	
					2011	2012-2014
<b>Producto mundial</b>	<b>5,4</b>	<b>2,9</b>	<b>-0,5</b>	<b>5,0</b>	<b>4,4</b>	<b>4,6</b>
Economías avanzadas	2,7	0,2	-3,4	3,0	2,4	2,5
Economías emergentes y en desarrollo	8,8	6,1	2,7	7,3	6,5	6,6
Europa central y oriental	5,5	3,2	-3,6	4,2	3,7	3,9
Comunidad de Estados Independientes	9,0	5,3	-6,4	4,6	5,0	4,6
Países asiáticos en desarrollo	11,4	7,7	7,2	9,5	8,4	8,5
Oriente Medio y Norte de África	6,2	5,1	1,8	3,8	4,1	4,5
África al sur del Sahara	7,2	5,6	2,8	5,0	5,5	5,7
Hemisferio occidental	5,7	4,3	-1,7	6,1	4,7	4,0
Economías emergentes	9,2	6,3	2,6	7,5	6,7	6,7
Otros países en desarrollo	7,2	6,0	5,2	6,2	6,1	6,4
Países menos adelantados (PMA) <sup>a</sup>	9,0	6,9	5,2	5,3	6,1	6,4

Fuente: Perspectivas de la economía mundial.  
a. Clasificación de las Naciones Unidas; un subconjunto de los países en desarrollo.

**Las políticas macroeconómicas acertadas siguen siendo fundamentales para la recuperación.** La continua adaptación de la política monetaria en las economías más avanzadas ha permitido aliviar la crisis financiera y la recesión, y las condiciones monetarias de la mayoría de los países emergentes y en desarrollo comenzaron a normalizarse en 2010.

La política fiscal está pasando del apoyo para la recuperación a la reducción de los déficits, pero el crédito fácil puede estar desacelerando el ritmo de consolidación fiscal en las principales economías emergentes. Los países de ingreso bajo han comenzado acertadamente a invertir las medidas fiscales anticíclicas sin precedentes que permitieron atenuar el impacto de la crisis. En muchos países, los responsables de las políticas también pueden tomar medidas para mejorar las oportunidades de empleo, incluso para los adultos jóvenes.

***Para mantener la recuperación mundial se requieren grandes esfuerzos.*** Para evitar un endeudamiento insostenible, las economías avanzadas deben corregir sus desequilibrios fiscales, y reparar y reformar sus sistemas financieros. En materia de políticas, las economías emergentes enfrentan el problema del recalentamiento de la economía y fuertes inlfujos de capital. Si bien la inflación básica se mantiene bajo control en muchos de ellos, las expectativas inflacionarias van en aumento y en algunos casos se han excedido las metas establecidas en las políticas. La inflación podría poner en peligro marcos de políticas que se consideran sólidos, pero las preocupaciones acerca de una mayor apreciación monetaria están dilatando las medidas de política monetaria en varias economías emergentes. Las diferencias en las tasas de interés y las perspectivas de crecimiento han impulsado fuertes flujos de capital de las economías avanzadas a las economías emergentes, lo que contribuye al recalentamiento y complica la respuesta en materia de políticas.

***En los países de ingreso bajo, el desafío consiste en mantener y acelerar el crecimiento mediante la adopción de políticas más adecuadas y mayores inversiones en infraestructura.*** Reducir el gran déficit de infraestructura mediante el aumento de la productividad y el fomento de la inversión privada podría contribuir a aumentar considerablemente el crecimiento del ingreso per cápita. La gestión eficaz de la inversión pública —mejor planificación estratégica y análisis de la factibilidad de los proyectos— es fundamental. El financiamiento de nuevas inversiones también debe administrarse cuidadosamente para poder preservar la sostenibilidad de la deuda, y debería respaldarse con reformas paralelas para mejorar los ingresos tributarios.

***El restablecimiento de los mecanismos de amortiguación puede ayudar a proteger el crecimiento en futuras crisis.*** La adopción de políticas adecuadas en los países de ingreso bajo contribuyó al sólido crecimiento registrado antes de la crisis. Los mecanismos de amortiguación que se establecieron entonces también generaron el espacio para la adopción de políticas anticíclicas que atenuaron el impacto de la crisis y permitieron recuperar con bastante rapidez las tasas de crecimiento que existían antes de la crisis. Para asegurar que el mayor crecimiento no se vea afectado en caso de producirse otras crisis en el futuro -- lo que constituye una condición previa para alcanzar los ODM-- los países de ingreso bajo y otros países en desarrollo deben restablecer sus mecanismos de amortiguación a medida que se produce la recuperación. Además de políticas nacionales sólidas y bien concebidas, es necesaria la cooperación internacional para restablecer un entorno económico mundial propicio al desarrollo y a la reducción de la pobreza, y para brindar apoyo a los países más vulnerables.

**Determinación de las intervenciones adecuadas en materia de políticas. Lecciones aprendidas de las evaluaciones de impacto en el sector de la educación y la salud**

Para que aumenten las probabilidades de que más países alcancen los ODM, hacen falta no solo más recursos sino también, algo bastante importante, mejoras de la calidad de la prestación de servicios mediante el establecimiento de políticas más adecuadas e instituciones más sólidas. Sin embargo, no se sabe a ciencia cierta cómo hacerlo. Para ayudar a responder esta interrogante, en el informe de este año se incluye un elemento especial, a saber, las conclusiones y lecciones aprendidas de las evaluaciones de impacto en el sector de la salud y la educación.

***El volumen de asistencia para el desarrollo en el ámbito de la salud y la educación ha aumentado a niveles sin precedente, pero no ha generado las mejoras previstas en términos de resultados.*** Ante la actual situación económica mundial, los ciudadanos de los países tanto desarrollados como en desarrollo están exigiendo que se optimicen sus recursos. Esto exige prestar más atención a la cadena causal que vincula el gasto con los resultados y las acciones a fin de aislar y reforzar los eslabones débiles de esta cadena. En años recientes, las evaluaciones de impacto se han convertido en un instrumento para hacer esto, y aun cuando las pruebas que estas entregan distan mucho de ser exhaustivas, se desprenden algunas lecciones interesantes.

***Las evaluaciones de impacto destacan la falta de relación entre el aumento del gasto público y el cambio en los resultados obtenidos.*** Los resultados han sido desalentadores, en parte porque el gasto se ha centrado demasiado en el suministro de insumos, dejando de lado otras partes de la cadena causal que vincula el gasto público con la obtención de mejores resultados. Los insumos siguen siendo importantes, pero por sí solos no son suficientes para alcanzar las metas en muchos países en desarrollo. En las políticas no se han considerado los incentivos para los proveedores de servicios y los consumidores. Se han hecho demasiados esfuerzos por aumentar los insumos y no suficientes para garantizar que las instituciones presten servicios de una manera eficiente y responsable, y que los consumidores tengan la capacidad e incentivos para utilizar los servicios en forma eficaz y exigir calidad a los proveedores. Las siguientes son algunas de las lecciones recogidas:

- La reducción de los costos para los usuarios y las transferencias monetarias han permitido mejorar la aceptación de los servicios de salud y educación, pero aún existen problemas con la calidad.
- Ha habido dificultades para conciliar los insumos de salud con su aceptación y uso por parte de los ciudadanos, y este problema se está abordando a través de enfoques a nivel de los establecimientos educacionales y de la comunidad. Pero se necesitan más investigaciones y evaluaciones de impacto para determinar en qué casos y cómo funcionan estos enfoques.
- El aumento de los insumos escolares tradicionales a menudo ha sido ineficaz para mejorar los resultados en términos de aprendizaje, como en el caso de Bolivia, Colombia, Kenya y Nicaragua.
- Con demasiada frecuencia la prestación de servicios elude a los pobres, como en el caso de Bangladesh, Brasil, Ecuador, Ghana, India, Indonesia, Marruecos, Perú, Túnez y Uganda.
- El sistema de pagos por desempeño mejoró el aprendizaje de los estudiantes, como en el caso de India, Israel y Kenya. El programa de pagos por desempeño en el ámbito de la salud en Rwanda aumentó el número de partos atendidos en establecimientos de salud y

de consultas de salud preventiva de niños pequeños, y contribuyó a mejorar la calidad de la atención prenatal.

- Se están diseñando nuevos enfoques para mejorar la prestación de servicios y se están empezando a acumular pruebas de la eficacia de esos enfoques.

Estos son solo algunos de los mensajes más importantes que se desprenden de las evaluaciones resumidas en el capítulo 3.

***Diseñar un método adecuado para mejorar los resultados es tarea compleja y depende del contexto, pero contar con un conjunto sistemático de pruebas generadas a través de rigurosas evaluaciones de impacto puede ofrecer orientaciones útiles a los responsables de formular las políticas.*** La base de información sobre las evaluaciones de impacto dista mucho de ser completa, y falta mucho por hacer para poder responder las interrogantes más urgentes. Sin embargo, existen nuevos enfoques promisorios para mejorar los incentivos y exigir una mayor rendición de cuentas de la prestación de servicios.

### **Asistencia a los más pobres. Los grupos socialmente excluidos**

***Para alcanzar los ODM hay que abordar la difícil situación de los grupos socialmente excluidos del mundo, como los pueblos indígenas, las minorías étnicas y los grupos lingüísticos.*** Estas personas constituyen un porcentaje considerable de la población mundial y una proporción incluso mayor de la población pobre del mundo. Por lo tanto, para mejorar la situación se requiere un crecimiento económico amplio y sostenible, así como intervenciones específicas en beneficio de esos grupos.

***La mayoría de los indicadores de los ODM correspondientes a los pueblos indígenas y minorías étnicas son más bajos que los promedios para toda la población.*** Esto es válido en el caso de la mortalidad de los niños menores de cinco años; el alfabetismo de los adultos; la matrícula, terminación y rendimiento escolares; la igualdad de género; la carencia de agua; la nutrición infantil; y, sobre todo, la reducción de la pobreza. Por ejemplo, en la mayoría de los países latinoamericanos donde una parte considerable de la población es indígena, prácticamente no se observa una reducción de la pobreza en esos grupos.

***Hay programas que pueden atender las necesidades de las poblaciones indígenas y minorías étnicas.*** Los programas de educación bilingüe pueden promover la adquisición del idioma nacional, la terminación de la enseñanza, y posteriormente la obtención de mejores ingresos, todo lo cual contribuye a alcanzar múltiples metas, y puede resultar eficaz en función del costo. Los programas de transferencias monetarias condicionadas pueden fomentar la escolaridad, la salud y la reducción de la pobreza; además, esos programas benefician mayormente a las poblaciones minoritarias, sobre todo en los países con grandes poblaciones vulnerables.

***Para poder alcanzar los ODM relacionados con las poblaciones indígenas y las minorías étnicas se deben aplicar enfoques innovadores.*** Puede ser difícil llegar a esos grupos porque habitan en lugares aislados con escasos medios de transporte. También pueden sufrir discriminación social y económica, y el abandono del Estado. Por lo tanto, brindarles asistencia puede requerir intervenciones más complejas que las dirigidas a la población general. La falta de datos también dificulta el diseño y la evaluación de los programas. Los programas que han dado los mejores resultados, como los de Asia, han ampliado las oportunidades económicas y suministrado asistencia monetaria o en especie, lo que ha

permitido a esos grupos utilizar esa asistencia focalizada de una manera más eficaz. En otros países tal vez sea necesaria una asistencia más dirigida a esos grupos y elevar la calidad de los servicios mejorando la rendición de cuentas por parte de los proveedores a los clientes.

***Además de ayudar a las poblaciones indígenas, un crecimiento más inclusivo y una mayor igualdad en los países también irán en beneficio de las personas que se encuentran en los quintiles inferiores y permitirán sacar de la pobreza a un mayor número de personas.*** El caso de Brasil deja dos lecciones: 1) la reforma de las políticas y programas sociales a fin de hacerlos más favorables a los pobres (si ello fuera posible desde el punto de vista fiscal) puede ser importante para continuar reduciendo la pobreza, incluso en períodos de estancamiento de la economía, y 2) la adopción de políticas macroeconómicas y comerciales sensatas no tendría por qué perjudicar a los pobres y, si se trata concretamente de controlar la hiperinflación, es posible que tales políticas contribuyan significativamente a combatir la pobreza, aun cuando ese no sea su objetivo primario.

### **Progresos del marco de desarrollo internacional**

***El marco de desarrollo internacional funcionó bien para afrontar la crisis.***

Los Gobiernos e instituciones internacionales cooperaron en buena forma frente a la recesión, al evitar los peligros de una espiral proteccionista descendente, mantener los flujos de ayuda e incrementar los recursos financieros de emergencia. El financiamiento otorgado por las instituciones internacionales aumentó marcadamente, lo que las llevó a realizar un aumento general de sus recursos. Si bien las investigaciones recientes indican que la disminución de la ayuda ha tendido a profundizarse durante varios años tras una crisis relacionada con el sector bancario, los niveles de ayuda aportada por los países en 2010 todavía no se han visto restringidos porque existan temores de un aumento de los déficits fiscales. Los Gobiernos de algunos países donantes importantes siguieron empeñados en mantener los niveles de ayuda y otros anunciaron recortes. Aún así, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) aumentó a su máximo nivel, de US\$128 700 millones, que representa un incremento de 6,5% con respecto a 2009 en términos reales. Los países en desarrollo también se están beneficiando de la ayuda de nuevos donantes (que incluye desembolsos de unos US\$9000 millones a US\$10 000 millones al año de donantes que no son miembros del CAD), y de un notable aumento de las donaciones del sector privado de países avanzados.

***La turbulencia de la década pasada ha generado cambios significativos de las políticas de asistencia de las instituciones internacionales.*** Estas organizaciones han elaborado un marco de asistencia basado en los resultados e impulsado por los propios países, a partir de exámenes periódicos de las estrategias para los países y de evaluaciones independientes. Una gama más variada y flexible de instrumentos financieros los ha ayudado a adaptar la asistencia a las necesidades específicas de cada país (como aquellos afectados por conflictos), y en situaciones concretas (alivio en caso de desastres y asistencia frente a una crisis). También están haciendo más en el ámbito del conocimiento, a través de préstamos y asistencia técnica, y de programas y proyectos a nivel mundial, y suministrando información en forma gratuita a la comunidad internacional.

El aumento de la asistencia procedente de nuevos donantes (muchos de ellos del mundo en desarrollo) se acoge favorablemente, pero tal vez no sea suficiente para compensar

totalmente la considerable disminución de la ayuda procedente de donantes tradicionales, en la medida que esos nuevos donantes establezcan y adopten distintas prioridades y prácticas en materia de desarrollo. Esta evolución del panorama de la ayuda podría también tener repercusiones en la transparencia de los flujos oficiales y las políticas y programas que se financian con esos recursos.

***La integración y facilitación del comercio siguen siendo fundamentales para lograr un crecimiento inclusivo y reducir la pobreza.*** El comercio mundial, que actualmente se recupera a una tasa de crecimiento que duplica la del período de 2002-08, sigue estando muy por debajo del máximo que había alcanzado antes de la crisis, y su nivel es incluso más bajo que el que se habría logrado de haberse mantenido la tendencia del período de 1995-2008. El incremento de las medidas proteccionistas durante la crisis, que afectó especialmente las exportaciones de los países menos adelantados, parece estar perdiendo impulso. La forma más adecuada en que se puede consolidar un régimen de comercio internacional abierto y basado en reglas es mediante la conclusión de la ronda de Doha.

***La comunidad internacional puede respaldar la reducción de la pobreza mediante una mayor integración comercial en los países de ingreso bajo.*** El acceso de los países pobres a los mercados podría mejorar considerablemente si los países ricos dieran acceso libre de derechos y sin cuotas a todas las exportaciones de los países pobres y simplificaran las reglas de origen en los acuerdos sobre preferencias. También hay que tratar de asegurar que los países pobres puedan acceder a financiamiento para el comercio a un costo razonable, mejorar los datos y estudiar si las regulaciones bancarias imponen exigencias de capital excesivas a las operaciones de financiamiento para el comercio. Los acuerdos comerciales regionales deberían apoyar la apertura comercial a través de aranceles externos bajos, mientras que la asistencia técnica a los negociadores comerciales de los países en desarrollo promovería una mayor integración regional. Se necesitan más recursos financieros y asistencia técnica para intensificar la facilitación del comercio y reducir las restricciones de la oferta impuestas a las exportaciones de los países pobres. Estos esfuerzos deberían incluir un mayor volumen de compromisos de ayuda para el comercio (asistencia que en 2009 se estancó en términos reales) y mayor recurso a alianzas público-privadas. Asimismo, se debe seguir trabajando para conectar los países que no tienen salida al mar y las regiones rezagadas a los mercados regionales e internacionales. Las mejoras logísticas a nivel subnacional también son fundamentales para conectar las zonas rurales y aisladas de los países en desarrollo.

### **Temas para debate**

¿Cuáles consideran los ministros que son las repercusiones de la diversidad de resultados que han obtenido los países en cuanto a su desempeño, las deficiencias que aún persisten y los desafíos para lograr los ODM para el año 2015? En opinión de los ministros, ¿cuáles son las medidas prioritarias para que:

- los países en desarrollo mejoren las probabilidades de alcanzar los ODM para el año 2015 o poco tiempo después?

- la comunidad internacional del desarrollo pueda ayudar a los países en desarrollo a alcanzar los ODM en materia de asistencia para el desarrollo, acceso al comercio y políticas comerciales, y otros asuntos?
- las instituciones financieras internacionales, especialmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, ayuden a los países en desarrollo en los pocos años que faltan para el 2015?

¿Qué medidas debe adoptar cada uno de los actores?