



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)



DC2006-0004
6 de abril de 2006

**INFORME SOBRE SEGUIMIENTO MUNDIAL 2006
INTENSIFICACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES MUTUAS:
ASISTENCIA, COMERCIO Y GOBERNABILIDAD**

Se adjunta, para la reunión del Comité para el Desarrollo del 23 de abril de 2006, un documento titulado "Informe sobre seguimiento mundial 2006. Intensificación de las responsabilidades mutuas: Asistencia, comercio y gobernabilidad", que incluye el resumen y el panorama general del informe completo, preparado por el personal del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El informe completo estará disponible como documento de antecedentes. Este tema será examinado en relación con el punto II del Temario provisional.

* * *

Informe sobre seguimiento mundial 2006

Intensificación de las responsabilidades mutuas: Asistencia, comercio y gobernabilidad

COMITÉ PARA EL DESARROLLO

23 de abril de 2006

Informe sobre seguimiento mundial 2006

Intensificación de las responsabilidades mutuas: Asistencia, comercio y gobernabilidad

ÍNDICE

RESUMEN Y TEMAS PARA DEBATE	I
PANORAMA GENERAL. INTENSIFICACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES MUTUAS: ASISTENCIA, COMERCIO Y GOBERNABILIDAD.....	1
PRIMERA PARTE: SEGUIMIENTO DE LOS PROGRESOS	3
REDUCCIÓN DE LA POBREZA POR INGRESOS	3
LOGRO DE LOS OBJETIVOS SOBRE DESARROLLO HUMANO	5
CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS CONTRAÍDOS POR LOS DONANTES RELATIVOS A LA AYUDA, EL ALIVIO DE LA DEUDA Y EL COMERCIO	8
EL DESEMPEÑO DE LAS IFI: REFORZAR LA GESTIÓN ORIENTADA A LOS RESULTADOS	11
SEGUNDA PARTE: LA GOBERNABILIDAD COMO ELEMENTO DEL SEGUIMIENTO MUNDIAL	14
UN MARCO PARA EL SEGUIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD EN LOS PAÍSES	14
LA DIFICULTAD DE HACER UN SEGUIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD	17
FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD BUROCRÁTICA Y MEJORA DE LOS SISTEMAS DE FRENOS Y CONTRAPESOS Y DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS	18
NECESIDAD DE ADOPTAR UNA PERSPECTIVA A LARGO PLAZO PARA TENER EN CUENTA LAS DISTINTAS SITUACIONES EN QUE SE ENCUENTRAN LOS PAÍSES.....	21
FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS INTERNACIONALES DE FRENOS Y CONTRAPESOS.....	23
INTENSIFICACIÓN DE LOS ESFUERZOS PARA IMPULSAR EL CONCEPTO DE LA RESPONSABILIDAD MUTUA.....	24

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento	IADM	Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo	IFI	Institución financiera internacional
BaFD	Banco Africano de Desarrollo	INB	Ingreso nacional bruto
BMD	Bancos multilaterales de desarrollo	NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo	OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
COMPAS	Sistema común para la evaluación del desempeño	ODM	Objetivos de desarrollo del milenio
FaFD	Fondo Africano de Desarrollo	PIB	Producto interno bruto
FAsD	Fondo Asiático de Desarrollo	PPME	País pobre muy endeudado
FMI	Fondo Monetario Internacional		

Resumen y temas para debate

Faltan 10 años para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) que la comunidad internacional fijó en el año 2000. En 2005, esta última reafirmó su compromiso con respecto a la responsabilidad mutua para lograr resultados y centró la atención en aumentar los recursos de ayuda. En la Declaración de París, los donantes reforzaron los compromisos de incrementar la eficacia de la ayuda por medio de una mejor armonización y mayor convergencia, y en la cumbre de Gleneagles se formularon nuevos compromisos de ayuda y alivio de la deuda. Los países en desarrollo reafirmaron su compromiso de fortalecer la gobernabilidad y aplicar enérgicas estrategias de desarrollo.

No obstante lo anterior, el mundo está lejos de alcanzar los ODM. Muchos países, sobre todo de África y Asia meridional, no han avanzado conforme a lo previsto. Hay numerosos ejemplos de la lentitud o el fracaso de los esfuerzos: la insuficiencia de los recursos y una deficiente gestión de gobierno contribuyen a que más de 10 millones de niños mueran anualmente a causa de enfermedades fácilmente prevenibles; en los países de ingreso bajo y de ingreso mediano, solamente dos tercios de los hogares de ingreso bajo de las zonas urbanas y un cuarto de los de las zonas rurales tienen acceso a servicios mejorados de saneamiento; con demasiada frecuencia la ayuda no se destina a quienes más la necesitan, y las instituciones financieras internacionales continúan poniendo énfasis en el otorgamiento de préstamos y la preparación de informes, y no en los resultados en términos de desarrollo. En resumen, hace falta intensificar los esfuerzos para llevar a la práctica la visión de la acción mundial y la responsabilidad mutua por la obtención de resultados forjada en Monterrey en el año 2002.

En el presente Informe sobre seguimiento mundial se examinan los esfuerzos que se están realizando para aumentar las responsabilidades mutuas. El mayor flujo de recursos hacia los países en desarrollo debe ir acompañado de medidas que permitan utilizar la ayuda de manera más eficaz. Un elemento clave es mejorar la gobernabilidad, tanto en los países en desarrollo como en el resto del mundo, a fin de intensificar la rendición de cuentas con respecto a la utilización de los recursos y los resultados en términos de desarrollo. En el presente informe la atención se centra de manera especial en la medición y el seguimiento de la gobernabilidad, en apoyo de una rendición de cuentas más intensa y mejores resultados con respecto a los ODM. El seguimiento de la gobernabilidad puede ayudar a definir mejor las opciones para aumentar la asistencia, y apoyar las iniciativas más generales para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, tanto a nivel nacional como mundial.

Medidas fundamentales para intensificar las responsabilidades mutuas

En el informe se destacan seis medidas fundamentales para acelerar los progresos en la consecución de los ODM y fortalecer las responsabilidades mutuas.

El crecimiento positivo ha ayudado a reducir la pobreza, pero para acelerar y uniformar los progresos hace falta mejorar la infraestructura y el clima para la inversión en los países.

El ritmo de crecimiento de los países en desarrollo de ingreso mediano e ingreso bajo se ha acelerado desde el año 2000, lo que ha ayudado a continuar avanzando en la reducción de la pobreza. Se estima que entre 2000 y 2005, más de 100 millones de personas han salido de la extrema pobreza, lo que significa una disminución de más de 10%. Pero los progresos no han sido parejos. Los mayores avances han ocurrido en Asia oriental y meridional. Unos pocos países africanos han logrado cierto éxito en reducir la pobreza, pero la mayoría, y en algunos de América Latina, la pobreza se ha estancado o ha empeorado.

Para acelerar el ritmo de reducción de la pobreza habrá que hacer mayor hincapié en mejorar las condiciones para el crecimiento interno. Los países que reciben asistencia, con la ayuda de sus asociados en el desarrollo, deben mejorar las condiciones para la inversión y encauzar más recursos para aumentar el acceso de los hogares y las empresas a infraestructura básica. Estos factores están estrechamente relacionados, ya que el acceso a la infraestructura es un aspecto fundamental del clima para la inversión, y ambos contribuyen al crecimiento, el empleo y la productividad. Las encuestas sobre el clima para la inversión muestran que en los países pobres el mayor peso recae sobre los empresarios y la reforma de la reglamentación de las actividades comerciales registra los niveles más bajos —en 2004, África registró la menor intensidad de reformas—. Además, en muchos países de ingreso bajo, la falta de acceso de los pobres de las zonas tanto rurales como urbanas a infraestructura básica está aumentando.

Los progresos realizados recientemente con respecto al desarrollo humano señalan la necesidad de contar con ayuda más flexible y de mejorar la coordinación y la gobernabilidad.

Muchos países, sobre todo de África y Asia meridional, están atrasados en la consecución de los ODM sobre desarrollo humano. Anualmente mueren más de 10 millones de niños menores de cinco años por causas tratables. La mayoría de estas muertes podría prevenirse con tratamientos sencillos, conocidos y de bajo costo. De 143 países en desarrollo, se estima que tan sólo 34 avanzan conforme a lo previsto para reducir a la mitad el número de niños con bajo peso.

Sin embargo, se comienzan a observar pruebas tangibles de que en algunos países se han hecho progresos importantes desde fines de los años noventa. Las encuestas revelan que en muchos países los pobres están participando de manera más que proporcional en estos progresos. Es preciso comprender mejor los factores que han influido en estos resultados positivos, pero los datos disponibles apuntan a la mejora de las políticas de la importancia de contar con asistencia de mejor calidad, más predecible y mejor coordinada que ayude a financiar los sueldos del personal docente y de los trabajadores de la salud, y otros gastos ordinarios. Para que se mantengan estas tendencias habrá que continuar apoyando

el programa de armonización y convergencia de la ayuda contenido en la Declaración de París de 2005, e introducir reformas de la gobernabilidad para mejorar la calidad de los servicios e intensificar la rendición de cuentas de los responsables de suministrarlos.

En 2005 se hicieron importantes compromisos relativos al suministro de ayuda y de alivio de la deuda, pero es preciso realizar un seguimiento atento a fin de protegerse de los riesgos que podrían obstaculizar su eficaz implementación. Hace falta revitalizar las reformas comerciales.

El año pasado fue un momento decisivo en lo que respecta al aumento de los compromisos de ayuda y la intensificación del alivio de la deuda para los países de ingreso bajo. Se establecieron nuevos compromisos por más de US\$50.000 millones para el año 2010, que incluyen la duplicación de la ayuda a África. La nueva iniciativa multilateral para el alivio de la deuda eliminará alrededor de US\$50.000 millones de deuda, con lo que el servicio de ésta se reducirá en alrededor de US\$1.000 millones por año.

Pero existe el riesgo de que estos compromisos no lleguen a cumplirse. Los compromisos de ayuda pueden ser víctima de los esfuerzos de los países donantes por reducir sus déficit. Se supone que el alivio de la deuda sea adicional al que ya existe pero podría contabilizarse como parte del cumplimiento de las metas de asistencia. Es más, incluso si se llegan a cumplir los compromisos de ayuda, los donantes podrían no concretar sus promesas de mejorar la calidad de la asistencia. A juzgar por los hechos recientes, ésta será una batalla dura: la asistencia sigue estando mal coordinada, es impredecible, corresponde en gran medida a “donaciones para fines especiales” y a menudo se destina a países y propósitos que no constituyen prioridades para los ODM. Por último, el alivio de la deuda plantea el riesgo de que en el futuro se contraten empréstitos insostenibles de bancos comerciales. Para reducir estos riesgos, los donantes, el Banco y el Fondo, y, más importante aún, los países receptores de ayuda deben hacer un seguimiento cuidadoso de los flujos de asistencia y de la aplicación del marco reforzado para la sostenibilidad de la deuda.

Tras lograr modestos progresos con respecto a la liberalización del comercio multilateral en la sexta reunión ministerial de Hong Kong, todos los países deben recobrar el impulso para rescatar la “Ronda de Doha para el Desarrollo”. Las esperanzas se cifran en nuevas modalidades de negociación para los productos agrícolas e industriales, y en los calendarios provisionales detallados para la liberalización que se han de negociar antes de fines de julio de 2006. También reviste importancia la liberalización de los propios países en desarrollo, y ésta podría representar la mitad de los beneficios que podrían obtener de la reforma comercial. Es improbable que muchos países pobres se beneficien de la liberalización en el corto plazo, sobre todo los de África, y se han hecho nuevas promesas de ayuda para el comercio a fin de brindar ayuda a aquellos que se verán perjudicados. Si bien es fundamental, la ayuda para el comercio no se debería considerar un sustituto de la liberalización comercial.

La atención de las IFI debe dejar de ponerse en la gestión de los insumos y concentrarse en el logro de resultados concretos, lo que plantea grandes desafíos tanto para las IFI como para los países en desarrollo.

En el pasado, las instituciones financieras internacionales se han concentrado en gran medida en los insumos y procesos, en lugar de los resultados en términos de desarrollo. Para pasar a una gestión orientada a los resultados será necesario modificar las prácticas institucionales, cambio que recién comienza con los nuevos esfuerzos por crear un sistema común para la evaluación del desempeño (COMPAS) y la integración de la gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo en las prácticas de los BMD. Para impulsar esta modalidad de gestión se requiere un compromiso a largo plazo por parte de la administración para modificar la cultura institucional, intensificar los esfuerzos para hacer un seguimiento sistemático y transparente de los indicadores de desempeño, y definir el conjunto de instrumentos (reglas, incentivos, prácticas) que permitan establecer el nexo entre el comportamiento y los resultados relativos al desempeño. Los países en desarrollo deben desarrollar la capacidad de estadística para evaluar el desempeño y establecer los elementos de los sistemas de gestión orientada a los resultados. Las IFI y los donantes deben intensificar su apoyo a estas iniciativas.

Se debería hacer un seguimiento permanente de la gobernabilidad a fin de ayudar a evaluar los progresos, mejorar la rendición de cuentas y exigir mayores progresos.

La gobernabilidad es un factor importante para la eficacia en términos de desarrollo y los progresos hacia la consecución de los ODM. La corrupción es un síntoma de la falla de los sistemas de gestión de gobierno. El carácter multidimensional de la gobernabilidad dificulta un seguimiento acucioso. En el Informe sobre seguimiento mundial se presenta un marco en el que se identifican indicadores de gobernabilidad para hacer el seguimiento de los progresos, aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, y generar mayores exigencias en materia de buen gobierno. Se propone una lista básica de 14 indicadores que incluye mediciones generales de la gobernabilidad, así como indicadores más específicos respecto de los cuales se puedan adoptar medidas. Si bien ambos tipos de indicadores son útiles, en el informe se dan argumentos a favor de un aumento de las inversiones en los indicadores específicos. Entre estos se incluyen los indicadores sobre el gasto público y la rendición de cuentas financieras utilizados para hacer el seguimiento de la gestión de las finanzas públicas, indicadores relativos a las adquisiciones, e indicadores sobre el clima para los negocios.

No existe un solo camino que conduzca al buen gobierno. Algunos países pueden estar muy bien en una dimensión (como la capacidad burocrática) y presentar deficiencias en otras (como los sistemas de frenos y contrapesos). La participación de la comunidad del desarrollo debería reforzar el impulso positivo en los casos en que éste ya existe, ejercer presión sistemáticamente para aumentar la transparencia, y al mismo tiempo entablar un diálogo con respecto al suministro de apoyo a largo plazo en aquellos ámbitos en que existen deficiencias. Las actividades de seguimiento pueden ayudar a determinar los progresos en las distintas dimensiones, así como la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas de gobernabilidad en general. En los casos en que la gobernabilidad presenta

deficiencias, la participación se vuelve mucho más difícil y se deben adoptar otras medidas, poniendo inicialmente el énfasis en las actividades orientadas a aumentar la transparencia y fortalecer la prestación de servicios a nivel local.

La comunidad internacional debe apoyar los esfuerzos orientados a fortalecer los sistemas de gobernabilidad ratificando y apoyando los sistemas internacionales de frenos y contrapesos.

El buen gobierno no es responsabilidad únicamente de los países en desarrollo. Todos los países deben asumir la responsabilidad de fortalecer los sistemas internacionales de frenos y contrapesos y de establecer enérgicas normas contra la corrupción. A partir de principios de la década de 1990 se ha establecido un marco para los sistemas internacionales de frenos y contrapesos que se centra en programas para la aplicación de la ley a nivel internacional (convenciones contra el lavado de dinero y contra el soborno), tratados para combatir la corrupción (por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción), e iniciativas internacionales sobre la transparencia (como la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas). Estos sistemas aún se encuentran en las primeras etapas de desarrollo pero son auspiciosos.

Los donantes y las IFI deberían ayudar proporcionando asistencia técnica y financiamiento para apoyar la participación de los países. También pueden alentar la participación de los países de ingreso mediano, que cobran cada vez más importancia en las transacciones comerciales con países pobres. En términos más generales, los donantes deben reforzar sus propios sistemas contra la corrupción (incluida la inhabilitación y la inhabilitación cruzada de proveedores que practiquen el soborno y la corrupción), aumentar la transparencia y suministrar ayuda de maneras que promuevan el buen gobierno y no fragmenten y menoscaben sistemas nacionales ya deficientes.

Temas para debate

En el informe se sostiene que para poder cumplir los compromisos de ayuda y alivio de la deuda efectuados en 2005 es necesario: i) “asegurar” el alivio de la deuda mediante un cuidadoso establecimiento de puntos de referencia y seguimiento de los flujos de ayuda, y ii) hacer el seguimiento de los desembolsos y de la composición de la AOD para determinar las mejoras en la calidad y las modalidades de la ayuda vinculadas a las estrategias relativas a los ODM (ayuda menos volátil, más flexible, y en consonancia con las estrategias para la reducción de la pobreza). También se sostiene que en los países receptores se debe mejorar el seguimiento del gasto público y de la gestión de las finanzas públicas. El cumplimiento de estos compromisos deberá determinar en futuros Informes sobre seguimiento mundial.

- ¿Cómo creen los ministros que se podría asegurar de la manera más eficaz posible la ayuda y el alivio de deuda comprometidos en 2005?
- ¿Cómo pueden los países receptores obtener los mayores beneficios de la IADM, evitando al mismo tiempo futuros empréstitos insostenibles?

- ¿Qué medidas concretas se deben adoptar para que la ayuda sea más predecible, se destine mejor a apoyar los ODM, y se coordine mejor (sobre todo en el sector de salud) en lo que atañe a los donantes y a los fondos de alcance mundial?

La discusión sobre el desempeño de las IFI se centra principalmente en los progresos de las IFI con respecto a la gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo. En el Informe sobre seguimiento mundial se llega a la conclusión que la aplicación del programa sobre resultados plantea grandes desafíos tanto para los BMD como para los países asociados. Para los primeros, el principal desafío es abandonar la cultura de gestión de insumos y productos estandarizados (préstamos e informes analíticos) y volver a concentrarse en los resultados en términos de desarrollo en un horizonte a más largo plazo. En el caso de los asociados en el desarrollo, los principales desafíos son fortalecer la medición de resultados (capacidad estadística) y la capacidad institucional.

- ¿Qué medidas concretas recomiendan adoptar los ministros para intensificar el énfasis en los resultados en el Banco Mundial y en otros BDM y apoyar la capacidad estadística e institucional de los países?

En el informe sobre seguimiento mundial se presenta un marco para el seguimiento de la gobernabilidad como un elemento esencial de las responsabilidades mutuas y de los esfuerzos para progresar en la consecución de los ODM, y al mismo tiempo se subraya la complejidad e importancia de la gobernabilidad para la eficacia de la tarea del desarrollo.

- ¿Están de acuerdo los ministros en que se debería hacer un seguimiento de la gobernabilidad como parte de las responsabilidades mutuas, y en que se debería poner más énfasis en la elaboración y utilización de indicadores respecto de los cuales se puedan adoptar medidas (gestión de las finanzas públicas, adquisiciones, clima para los negocios)?

En el informe sobre seguimiento mundial se señala que los países pueden exhibir distintos puntos fuertes y deficiencias y que los asociados en el desarrollo deben tener en cuenta estas diferencias. Probablemente determinadas formas de asistencia sean más apropiadas para los casos en que la gobernabilidad es deficiente, mientras que otras pueden resultar más eficaces cuando la gobernabilidad es mejor o está mejorando.

- ¿En qué aspectos debería modificar la comunidad del desarrollo su participación en los países donde la gobernabilidad es muy débil o presenta dificultades?

Panorama general

Intensificación de las responsabilidades mutuas: Asistencia, comercio y gobernabilidad

Han transcurrido cinco años desde que 189 países firmaron la Declaración del Milenio, y resta una década para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio (ODM). En 2005, varios acontecimientos y publicaciones marcaron este hito: el Foro de alto nivel de París, en marzo; la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas en septiembre; las reuniones de la Organización Mundial del Comercio en diciembre, y varios informes importantes con recomendaciones sobre cómo avanzar en la consecución de los ODM.

Durante ese año se formularon nuevos compromisos para aportar recursos y tomar medidas, y se reafirmó el principio de las **responsabilidades mutuas**. La atención mundial se ha centrado en cómo aumentar los flujos de recursos hacia los países en desarrollo y cómo asegurar que la ayuda se utilice de manera eficaz para alcanzar los ODM. Estos dos aspectos no pueden separarse. El primero de ellos se refiere a modificar la manera en que se aborda la tarea del desarrollo. Los donantes y las instituciones financieras internacionales deben incrementar los flujos de asistencia, mejorar la calidad de la ayuda, y compaginar mejor su apoyo con las estrategias y sistemas de los países. También deben abrir sus mercados al mundo en desarrollo. Por su parte, los países en desarrollo deben comprometerse a establecer estrategias de desarrollo adecuadas y sistemas de gobernabilidad más sólidos para asegurar que los recursos se utilicen de manera eficaz. Estos compromisos constituyen la esencia de la responsabilidad mutua.

En el presente informe se examinan los principales avances logrados en 2005 y se hace un seguimiento de los progresos realizados en la consecución de las metas principales de los ODM. Al igual que en las versiones anteriores del Informe sobre seguimiento mundial, también se examinan los esfuerzos internacionales en apoyo de la Declaración del Milenio, con inclusión de los nuevos compromisos de los gobiernos donantes para aumentar los flujos de ayuda, así como los compromisos de las instituciones financieras internacionales de aumentar su eficacia.

Existe acuerdo general en que la **gobernabilidad** es un aspecto esencial para el éxito del marco de responsabilidad mutua. Sin embargo, la medición y el seguimiento de la gobernabilidad plantean grandes dificultades, pero son factibles si se tiene cuidado en la interpretación de los datos. En la segunda parte del informe se presenta una plataforma para incluir la gobernabilidad en el continuo seguimiento de las responsabilidades mutuas en el marco de los ODM. Allí se muestra la manera en que se puede hacer un seguimiento de los progresos logrados en los indicadores de gobernabilidad tanto generales como específicos (es decir, respecto de los cuales se pueden tomar medidas). El seguimiento también puede ayudar a esclarecer las opciones para aumentar la asistencia, y apoyar iniciativas más generales para incrementar la transparencia y la rendición de cuentas, tanto a nivel nacional como mundial.

Recuadro 1. Informe sobre seguimiento mundial 2006: seis mensajes fundamentales

Reducción de la pobreza. El crecimiento continúa siendo favorable, y los progresos en la reducción de la pobreza están adquiriendo mayor impulso a nivel mundial. Sin embargo, en muchos países pobres, la mejora del clima para los negocios (incluido el acceso a la infraestructura) avanza a un ritmo sumamente lento.

Logro de las metas sobre desarrollo humano. Muchos países están lejos de alcanzar los ODM relativos al desarrollo humano. Sin embargo, se comienzan a observar pruebas tangibles de que en algunos países se han hecho progresos importantes. Para que estos avances sean más generalizados, es fundamental que la ayuda pueda cubrir los gastos ordinarios (como los sueldos del personal docente o de los proveedores de servicios de salud), y que se introduzcan reformas en materia de gobernabilidad con el fin de mejorar la prestación de servicios.

Cumplimiento de los compromisos relativos a la ayuda, el alivio de la deuda y el comercio. En 2005 se establecieron nuevos e importantes compromisos para aumentar la ayuda y el alivio de la deuda a los países de ingreso bajo. Existe el riesgo de que dichos compromisos no se materialicen, o de que simplemente el alivio de la deuda reemplace a la ayuda. Las transferencias de ayuda deben ser más previsibles y menos fragmentadas, compaginarse mejor con las necesidades, y destinarse allí donde pueden ser más productivas. Se deben acelerar las negociaciones comerciales multilaterales.

Refuerzo de la gestión orientada a los resultados. Se observan progresos en el mayor énfasis de las IFI y los programas para los países en la gestión orientada a los resultados, en lugar de una gestión de los insumos para el proceso de producción. Con todo, para una transformación de esta naturaleza se requiere una visión a más largo plazo, más recursos, y apoyo para el fortalecimiento de la capacidad en los países asociados.

Seguimiento de la gobernabilidad. La gobernabilidad debería ser objeto de un seguimiento periódico. Para complementar los indicadores generales existentes se requiere un esfuerzo adicional para hacer un seguimiento de los indicadores específicos, respecto de los cuales se puedan tomar medidas, tales como la calidad de la gestión de las finanzas públicas, las prácticas de adquisiciones y los sistemas de frenos y contrapesos. Dicho seguimiento puede ayudar a determinar los progresos realizados, fomentar una mayor rendición de cuentas, y dar argumentos para exigir un buen gobierno. También puede ayudar a sustentar el diálogo a largo plazo entre los países y sus asociados en el desarrollo a fin de formular metas realistas y establecer el orden de frecuencia de las reformas en materia de gobernabilidad.

El buen gobierno es responsabilidad de todos. Las IFI y los donantes deberían respaldar el incipiente marco mundial de buen gobierno, alentar la participación de los países, reforzar sus propios sistemas de lucha contra la corrupción y proporcionar asistencia de una manera que permita aumentar la transparencia y mejorar los sistemas nacionales.

Primera parte: Seguimiento de los progresos

Reducción de la pobreza por ingresos

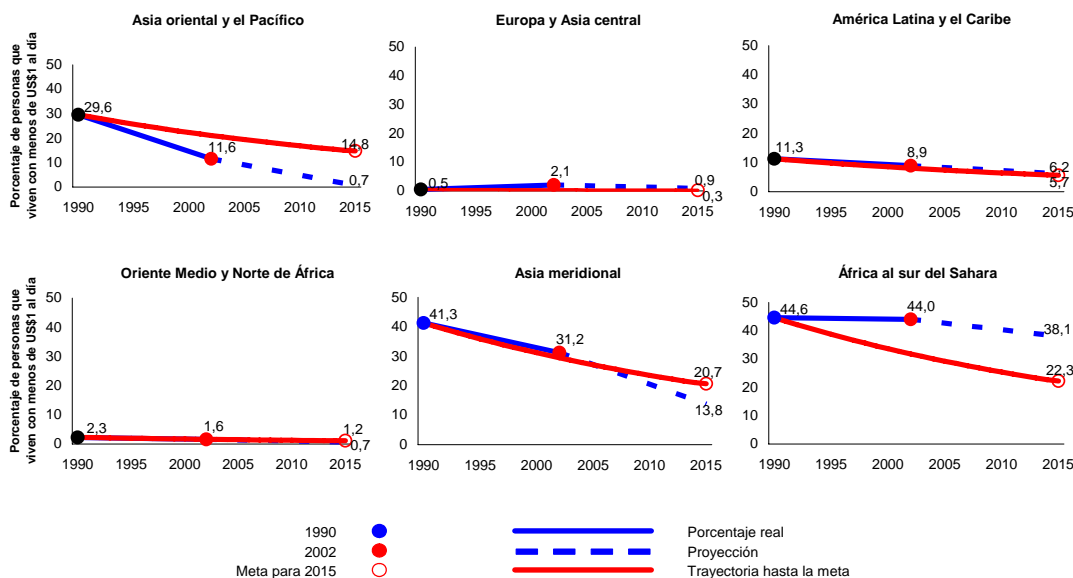
En 2005 se volvieron a dar las condiciones favorables para el crecimiento mundial que han ayudado a continuar reduciendo la pobreza en los últimos años. En promedio, el crecimiento per cápita de los países de ingreso bajo e ingreso mediano llegó a casi el 5% en 2005, porcentaje muy superior a las tasas históricas; el dinamismo del comercio, las bajas tasas de interés y el fuerte crecimiento de los países de la OCDE contribuyeron a que se mantuvieran los buenos resultados. Este ritmo de crecimiento ayudó a reducir la pobreza total proyectada en los países en desarrollo en 10% entre 2000 y 2005, según las proyecciones, lo que significó que más de 100 millones de personas superaran la línea de pobreza de US\$1 dólar al día.

Una mejor gestión de la política macroeconómica contribuyó a este crecimiento. Los indicadores macroeconómicos de los países de ingreso bajo son significativamente más favorables ahora que en los años noventa. Los países de ingreso mediano, que han registrado un crecimiento más elevado (y menos volátil) que los de ingreso bajo, tienen ahora mayor capacidad para adaptarse a las conmociones económicas. Han disminuido los déficits, se han establecido regímenes cambiarios más flexibles, y se han mejorado los sectores financieros. Con todo, sigue habiendo margen para introducir mejoras.

La fuerte expansión de los volúmenes de comercio y el aumento de los precios de los productos básicos también dan muestra de las condiciones favorables para el crecimiento. Las exportaciones mundiales aumentaron 14% en 2005. Los países exportadores de petróleo registraron el mayor ritmo de crecimiento, impulsado por la fuerte alza de los precios de la energía. Tanto China como los países de África al sur del Sahara registraron un sólido 25% de aumento de las exportaciones.

No obstante, si bien el fuerte crecimiento general ha ayudado a reducir la pobreza, los avances siguen siendo desiguales. En distinta medida, todas las regiones han registrado un crecimiento favorable en los últimos tiempos, pero existen grandes diferencias entre las regiones en lo que respecta a la reducción de la pobreza (Gráfico 1) y entre el desempeño de los distintos países. Gran parte de las mejoras se produjeron en Asia oriental y meridional, Europa oriental y Asia central, al reanudarse el fuerte crecimiento después de la crisis financiera de Asia, y a medida que las economías en transición se ajustaron al sistema de mercado. En América Latina, el crecimiento ha aumentado con respecto a los dos últimos años, pero sigue siendo demasiado bajo como para producir un gran avance en la reducción de la pobreza. El crecimiento también ha mejorado en África, ya que superó su promedio histórico al llegar a más del 2% per cápita en 2005; con todo, de mantenerse las tendencias actuales, son pocos los países africanos que alcanzarán el ODM relativo a la pobreza por ingresos. No obstante, varios países de ese continente han registrado un buen desempeño en la última década como resultado de la adopción de políticas más acertadas, un mejor desempeño en materia de comercio, y la ayuda externa. Con ello se demuestra que hay posibilidades de lograr progresos más acelerados.

Gráfico 1. Índice de recuento de la pobreza por región, 1990-2002, y pronósticos hasta 2015



Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial.

Las perspectivas a corto plazo para el crecimiento y la reducción de la pobreza por ingresos parecen bastante buenas. Según las proyecciones, en los países de ingreso bajo continuará la reactivación económica (un crecimiento de aproximadamente 4,5% per cápita en 2005) tras la contracción registrada a principios de los años noventa, y en los de ingreso mediano el crecimiento será de 4,6% per cápita. Sin embargo, las condiciones a nivel mundial también plantean riesgos. Los elevados precios del petróleo amenazan con desacelerar el crecimiento de los países de ingreso bajo que importan ese producto, sobre todo si se debilitan los precios de los productos básicos distintos del petróleo; en 2005, una relación de intercambio más sólida ayudó a contrarrestar los costos de las importaciones de petróleo. Otros riesgos que aún persisten son el abrupto ajuste de los desequilibrios mundiales en cuenta corriente, nuevos aumentos de las tasas de interés internacionales, el fracaso de las conversaciones comerciales de la Ronda de Doha. Otra preocupación es el posible impacto de la gripe aviar en el comercio mundial. Todos estos factores, ya sea por separado o en conjunto, podrían socavar los avances logrados recientemente en la reducción de la pobreza.

Para intensificar la reducción de la pobreza hará falta poner más énfasis en las condiciones internas para el crecimiento, mediante la mejora del clima para la inversión, un mayor acceso a la infraestructura y mejores oportunidades para los pobres. La calidad del clima para la inversión contribuye en gran medida al crecimiento, el empleo y la productividad, todo lo cual es importante para la reducción sostenible de la pobreza. Los instrumentos empleados para hacer el seguimiento de las condiciones para la inversión, a saber, las encuestas sobre el clima para la inversión y las evaluaciones de *Doing Business*, muestran que en los países pobres el mayor peso recae sobre los empresarios y

que se presta escasa atención a la reforma de la reglamentación de las actividades comerciales. En 2004 África registró la menor intensidad de reformas, mientras que en las regiones de Europa oriental y Asia central se observaron los mayores niveles.

Los servicios básicos de infraestructura —transporte, electricidad, abastecimiento de agua, saneamiento, teléfonos— son fundamentales para un adecuado clima de inversión y para lograr progresos sostenidos en materia de desarrollo humano. Quinientos millones de personas obtuvieron acceso a la electricidad entre 1995 y 2004. En la década de 1990, los abonados a servicios telefónicos se quintuplicaron, y desde entonces se estima que se han triplicado. Pero si bien en Asia oriental y Oriente Medio se han observado mejoras notables, en otras regiones se está perdiendo terreno a nivel per cápita en lo que respecta a la mayoría de los servicios de infraestructura. Para la población rural, y para los pobres de las zonas rurales y urbanas, la falta de acceso a estos servicios es considerable y acentúa su vulnerabilidad. Se necesitan más recursos y mayor innovación en la prestación de los servicios, así como tecnologías fáciles de mantener.

Por último, un mayor acceso a los servicios y el aumento de las oportunidades para los pobres y los grupos vulnerables son complementarios con el aumento del crecimiento. Lo más importante de los ODM es la igualdad de oportunidades, sobre todo el acceso a los servicios públicos y las oportunidades de desarrollo humano, tema principal del *Informe sobre el desarrollo mundial 2006*.

Logro de los objetivos sobre desarrollo humano

Los progresos a nivel regional para alcanzar los ODM sobre desarrollo humano siguen siendo causa de preocupación. Todas las regiones están atrasadas en la consecución de al menos algunas de las metas, y las dos regiones más rezagadas, a saber, Asia meridional y África al sur del Sahara están atrasadas en todas ellas. La nutrición infantil está empeorando en muchas partes de África; la mayoría de los países no han avanzado lo suficiente para reducir la mortalidad en la niñez y la mortalidad materna, y el VIH/SIDA sigue propagándose en todo el mundo. En muchos países, se necesita hacer mucho más para llegar a los pobres.

Con todo, los datos más recientes también muestran algunas señales de progreso que resultan alentadoras:

- El número de países que han alcanzado o que se encuentran bien encaminados para lograr la terminación universal del ciclo de educación primaria (el segundo ODM) ha aumentado significativamente desde el año 2000, y el ritmo de los progresos también se ha acelerado. En los países que se han sumado a la iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos se observa un ritmo de avance incluso más rápido. La desigualdad de género en la educación primaria y secundaria (el tercer ODM) también está disminuyendo, ya que las tasas de matrícula de las niñas están creciendo con mayor rapidez que las de los niños en todas las regiones. Sin embargo, no se cumplió la meta de lograr la paridad de género para el año 2005.

- Si bien solamente el 20% de los países en desarrollo avanza conforme a lo previsto para reducir la mortalidad en la niñez (el cuarto ODM), los datos de las encuestas más recientes indican que el ritmo de avance se está celebrando en algunos países y que se están realizando progresos muy significativos para llegar a los pobres con intervenciones esenciales, tales como las inmunizaciones en la infancia.
- El acceso de las mujeres a los servicios de parteras con la debida preparación, que constituye el mejor indicador relativo a la mortalidad materna (el quinto ODM), ha mejorado notablemente en Asia oriental y en menor medida en América Latina, pero muy poco en África al sur del Sahara.
- En países con alta prevalencia del VIH/SIDA, como Haití, Uganda y Zimbabwe, se están observando los primeros indicios de una disminución de las tasas de infección. Las pruebas de que los programas de prevención surten efecto cuando son intensivos y se mantienen en el tiempo van en aumento. El número de pacientes con SIDA que reciben tratamiento en el mundo en desarrollo ha aumentado rápidamente, hasta alcanzar casi un millón de personas en 2005, en comparación con menos de 100.000 en el año 2000. Por otra parte, con los nuevos programas a nivel mundial para combatir el paludismo está mejorando el tratamiento de esa enfermedad, y el uso de redes tratadas con insecticidas está aumentando rápidamente.

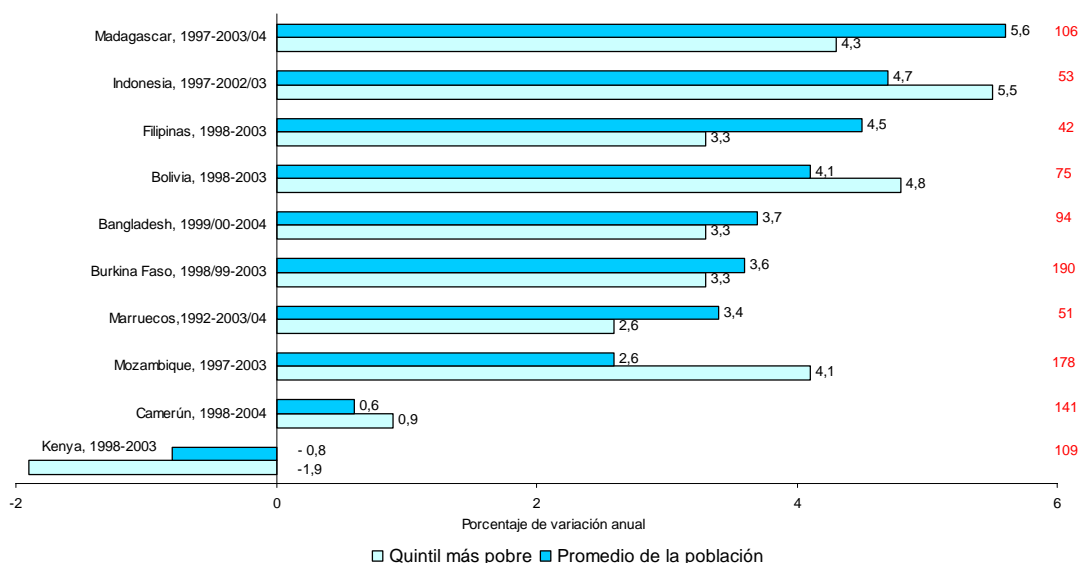
En el Gráfico 2 se muestra la disminución anual de la mortalidad en la niñez entre los años de las encuestas en los 10 países respecto de los cuales se dispone de datos de encuestas de demografía y salud a partir de 2002. Nueve de esos países han hecho progresos, más de la mitad de ellos a un ritmo bastante acelerado, desde Burkina Faso (3,6% por año) hasta Madagascar (5,6% por año). Además, estos avances están beneficiando a la población pobre. En cuatro países, la mortalidad en la niñez disminuyó con mayor rapidez entre los hogares del quintil de ingresos más bajos. Esto está ayudando a reducir, aunque gradualmente, la brecha en el desempeño de los hogares pobres. En lo que respecta a la terminación de la enseñanza primaria, las encuestas arrojan conclusiones similares.

Algunos de los progresos se explican por la adopción de políticas más acertadas en los sectores sociales. En todas las regiones ha aumentado el número de países que están introduciendo reformas para mejorar la eficacia de los sistemas de educación y salud y lograr que éstos respondan mejor a las necesidades de las personas a las que prestan servicios: mayor representación de la comunidad en la administración de las escuelas y los establecimientos de salud; mayor transparencia en la asignación de fondos; mayor eficacia en la gestión de las contrataciones y la distribución de los proveedores; medición y divulgación pública de los resultados del aprendizaje de los alumnos y de otros resultados importantes, y condicionamiento de las transferencias de dinero que se hacen a las familias a que éstas utilicen los servicios de educación y salud.

El apoyo externo también ha aumentado considerablemente. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a la enseñanza primaria prácticamente se triplicó entre el año 2000 y el 2004. Además, la ayuda está más en consonancia con las prioridades de los

ODM y, en el ámbito de la educación, la iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos está logrando mejoras tangibles con respecto a la armonización de los donantes a nivel tanto nacional como mundial. Con todo, el Banco Mundial y el FMI son los únicos que hacen un seguimiento del gasto en salud y educación contemplado en los presupuestos públicos, por lo que es necesario mejorar la coherencia de los datos.

Gráfico 2. Disminución anual de la mortalidad en la niñez, 1997-2004



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial a partir de encuestas de demografía y salud.

Nota: Las cifras que aparecen en las casillas indican el número de defunciones de niños por 1.000 según la encuesta más reciente.

Para que estos avances sean más amplios y puedan mantenerse, la ayuda debe ser más flexible y previsible. El financiamiento de los gastos ordinarios constituye la principal necesidad en los sectores de salud y educación, pero menos de un tercio de la ayuda bilateral proporcionada a los países de ingreso bajo consiste en donaciones para fines no específicos que puede utilizarse más fácilmente para cubrir gastos ordinarios y financiar inversiones. La volatilidad de los desembolsos de la ayuda es otra gran limitación para ampliar los servicios sociales, que dependen del financiamiento de los gastos ordinarios a lo largo de varios años. Por último, hay indicios de que los costos de transacción en el ámbito de la salud están aumentando ante el incremento del número de iniciativas de salud “verticales” de alcance mundial. Todos estos son problemas fundamentales que la comunidad del desarrollo debe resolver para poder acelerar los progresos en la consecución de los ODM.

En definitiva, sin embargo, el logro de los ODM está en manos de los países en desarrollo. Es poco probable que se concreten mayores volúmenes de ayuda más flexible si los países no reducen las desviaciones de recursos y no intensifican la rendición de cuentas al público por parte de los proveedores de servicios. Los estudios comparados entre países muestran que, en promedio, uno de cada tres trabajadores de la salud está ausente durante visitas imprevistas a los establecimientos de salud; en el caso de los

docentes, esta proporción es de uno de cada seis. En los presupuestos, los recursos financieros pueden no alcanzar el nivel previsto si son desviados antes de llegar a las clínicas y escuelas locales. Para resolver este problema y atender las cuestiones fiduciarias de los donantes y ministros de hacienda se requieren sistemas adecuados de gestión del gasto. Si bien en muchos países en desarrollo se están tomando medidas para aumentar la rendición de cuentas en la prestación de los servicios sociales, en la mayoría de los lugares aún se requieren reformas más amplias y profundas, como se señala en la segunda parte del presente informe.

Cumplimiento de los compromisos contraídos por los donantes relativos a la ayuda, el alivio de la deuda y el comercio

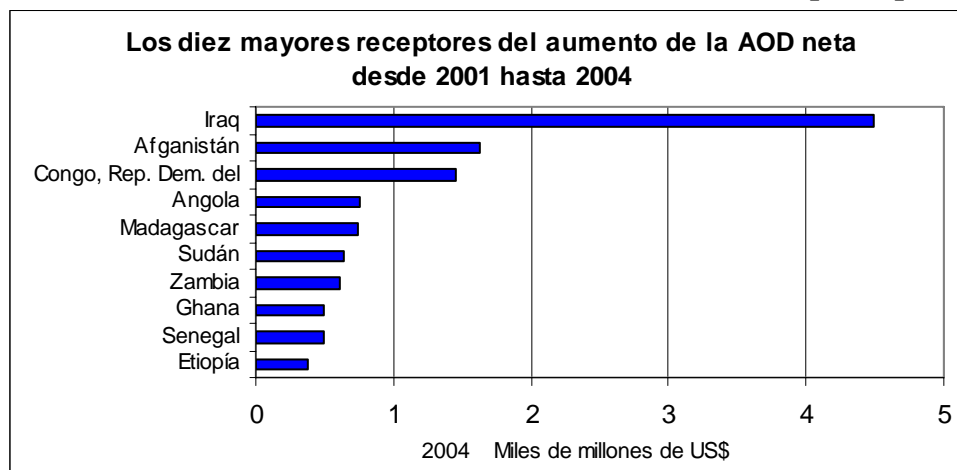
Un aspecto central del marco de responsabilidad mutua es el cumplimiento de los compromisos contraídos por los donantes. En 2005 se realizaron importantes progresos en esta materia: la comunidad internacional dedicó más atención a los objetivos de desarrollo del milenio y reafirmó su compromiso de aumentar la ayuda, promover el programa sobre armonización y convergencia de los donantes y ampliar el alivio de la deuda a los países más pobres. No obstante, persiste cierta inquietud con respecto al cumplimiento de dichos compromisos.

En 2005 se establecieron nuevos compromisos importantes para aumentar los flujos de ayuda y ampliar el alivio de la deuda a los países más pobres. La Cumbre Mundial de las Naciones Unidas realizada en septiembre contribuyó a mantener la atención en los ODM. Junto con el informe de la Comisión para África (“Our Common Interest”) y el informe del Proyecto del Milenio (“Investing in Development”), el informe de las Naciones Unidas titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” contribuyó a centrar la atención internacional en el tema del desarrollo. En la cumbre del Grupo de los Ocho (G-8) celebrada en Gleneagles (julio de 2005) se pusieron en marcha varias iniciativas, que incluyeron las siguientes promesas:

- Aumentar la ayuda a África en US\$25.000 por año para el año 2010, lo que representa más del doble de la asistencia que se proporciona actualmente a la región, y a todos los países en desarrollo en aproximadamente US\$50.000 millones.
- Aumentar y ampliar el alivio de la deuda a los países más pobres. La propuesta del G-8, la Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral (IADM), contempla condonar los aproximadamente US\$50.000 millones que los países pobres muy endeudados (PPME) adeudan al Fondo Africano de Desarrollo (FAfD), la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Sin embargo, surgen inquietudes acerca de si se cumplirán estos nuevos compromisos, y en caso afirmativo, con qué grado de eficacia. Para cumplir con estos compromisos habrá que establecer los mecanismos para su implementación y hacer un seguimiento a partir de puntos de referencia bien definidos. Asimismo, será necesario mejorar considerablemente la calidad de la ayuda y entregarla allí donde se pueda utilizar de manera eficaz.

Gráfico 3. Los aumentos de la AOD se concentran en unos pocos países



Fuente: Base de datos del CAD de la OCDE; cálculos del personal.

Aumento del volumen y mejora de la calidad de la ayuda

La ayuda proveniente de los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE totalizó US\$80.000 millones en 2004, y en 2005 aumentó a unos US\$106.000 millones, lo que representó en promedio el 0,33% de su ingreso nacional bruto (INB). La mayor parte del gran incremento registrado en 2005 se debe al alivio de la deuda de Iraq y Nigeria, y el total de la ayuda aún no alcanza los niveles relativos de asistencia de principios de los años noventa. Las contribuciones de los países son variadas: cinco miembros del CAD aportan ayuda por equivalente de más del 0,7% del INB, en tanto que los Estados Unidos contribuyeron la proporción más baja (el 0,17% del INB). Los donantes que no son miembros del CAD también aumentaron 9% sus contribuciones de ayuda en 2004, con lo que el total de la asistencia alcanza a US\$3.700 millones, es decir el 0,18% del INB (los países árabes aportaron el 0,85% del INB en OAD).

Sin embargo, los *compromisos* de ayuda de los países miembros del CAD suman mucho más de US\$106.000 millones. Si se desembolsara toda la ayuda comprometida para el período de 2006–10, las contribuciones del CAD se incrementarían aún más en US\$24.000, hasta alcanzar alrededor de US\$130.000 millones en dólares reales de 2004. A medida que se agoten las grandes oportunidades de alivio de la deuda, un mayor volumen de ayuda deberá proporcionarse en modalidades distintas del alivio de la deuda. Para que los donantes cumplan sus compromisos internacionales es importante hacer un seguimiento de los desembolsos de ayuda que efectivamente realicen los miembros del CAD.

La calidad y composición de la AOD es igualmente importante para mejorar la contribución de la ayuda a los ODM. Cabe hacer hincapié en tres elementos fundamentales: flexibilidad; armonización y convergencia del apoyo brindado, y selectividad de los países.

Flexibilidad. Una de las prioridades para intensificar la ayuda es aumentar el porcentaje de ésta que se puede utilizar con flexibilidad para atender las necesidades relacionadas con los ODM. Entre 2001 y 2004, más del 70% de la ayuda bilateral de los países del CAD se proporcionó en forma de donaciones para fines especiales: alivio de la deuda, cooperación técnica, ayuda alimentaria, ayuda de emergencia o costos administrativos. La ayuda flexible (donaciones para fines no específicos y AOD multilateral), que podría emplearse para cubrir los gastos ordinarios y de capital relacionados con los ODM, aumentó sólo 8%, de US\$38.000 millones a US\$41.000 millones.

Armonización y convergencia. El avance del programa sobre armonización y convergencia, contenido en la “Declaración de París” del Foro de alto nivel celebrado en marzo de 2005, constituye una prioridad. Los 12 objetivos mundiales para que los países asociados, los países donantes y los bancos multilaterales de desarrollo aumenten la eficacia de la ayuda no son de carácter meramente simbólico. Una vez que se pongan en práctica, transformarán radicalmente la forma en que se suministra la mayor parte de la ayuda. Se han establecido puntos de referencia preliminares, pero la diferencia entre éstos y los objetivos es amplia. A los donantes y las IFI no les resulta fácil modificar las prácticas de gestión y los incentivos. Se espera que un seguimiento periódico y la presión por los pares permitan impulsar este programa.

Selectividad. Si el objetivo ha de ser el apoyo a los ODM, habrá que cambiar la forma de asignar la ayuda. Los datos disponibles sobre la distribución de la ayuda entre los países ponen de manifiesto que a menudo ésta no se encausa a los lugares donde probablemente produciría el mayor impacto en los ODM. Si bien la selectividad de la ayuda se basa en medida creciente en las necesidades (nivel de pobreza) y la capacidad para utilizarla de manera eficaz (calidad de las políticas y gobernabilidad), está demostrado que existen otros factores que continúan determinando una gran proporción de los desembolsos. Por ejemplo, más del 60% del aumento de la AOD entre 2001 y 2004 se destinó a tres países —Afganistán, Iraq y la República Democrática del Congo— en circunstancias en que éstos representan, en conjunto, menos del 3% de la población pobre de los países en desarrollo (Gráfico 3).

Progresos en el alivio de la deuda

La Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral (IADM) que surgió de la cumbre del G-8 celebrada en julio de 2005 complementa los programas en curso para reducir la carga de la deuda de los PPME. En el marco de la actual Iniciativa para los PPME, hasta fines de 2005 se había concedido alivio de la deuda a 28 países. La relación entre el servicio de la deuda y los ingresos fiscales se ha reducido en la mitad, y se estima que los gastos relacionados con la reducción de la pobreza han aumentado de US\$6.000 millones a casi US\$11.000 millones. La nueva IADM es más amplia, ya que contempla la condonación de toda la deuda contraída con el Fondo Africano de Desarrollo (FAfD), la AIF y el FMI por los países que han alcanzado, o alcanzarán, el punto de culminación en el marco de la Iniciativa para los PPME. El FMI ya ha puesto plenamente en marcha la iniciativa, en tanto que el FAfD y la AIF están ultimando las condiciones. Como resultado, los flujos anuales estimados del servicio de la deuda de esos países disminuirán aproximadamente

US\$1.000 millones por año durante la próxima década, y de allí en adelante en montos ligeramente superiores.

Para asegurar estos avances (que se estiman en unos US\$1.000 millones por año durante la primera década) es preciso establecer puntos de referencia y hacer un cuidadoso seguimiento. Con la IADM se requiere un nuevo punto de referencia para asegurarse de que el alivio de la deuda no se impute a los mayores compromisos de ayuda de los países del CAD a las IFI. La acumulación de nuevos niveles de deuda insostenibles es otro riesgo que enfrentan los países acogidos a la IADM. Actualmente se está revisando el marco sobre la sostenibilidad de la deuda para garantizar que brinde protección contra este riesgo y apoye los esfuerzos de los países acogidos a la Iniciativa para los PPME orientados a mejorar la composición del gasto.

Cumplimiento de los compromisos de liberalizar el comercio internacional

No se lograron avances en las deliberaciones multilaterales sobre la reforma comercial, que tuvieron lugar en 2005. En el plan que surgió de las conversaciones de Hong Kong (China) todavía no se ha llegado a un acuerdo con respecto a los temas en que las opiniones están más divididas, a saber, los productos agrícolas e industriales. Está previsto que para abril de 2006 se llegue a un acuerdo sobre el plan y que éste quede finalizado a más tardar en octubre del mismo año. Los demás resultados de las reuniones de Hong Kong (China) fueron limitados. Los subsidios a las exportaciones de productos agrícolas se eliminarán gradualmente para el año 2013, pero ello estará supeditado a la adopción de medidas disciplinarias con respecto a programas equivalentes, como la ayuda alimentaria. El acceso de productos exentos de derechos de aduana y no sujetos a contingente procedentes de los países menos adelantados a los mercados de los países en desarrollo perdió mucho terreno debido a la probable exención del 3% de las líneas arancelarias en productos esenciales.

Se consiguieron algunos resultados positivos en apoyo de la “ayuda para el comercio”, al reconocerse que los posibles beneficios del comercio no se distribuyen de manera uniforme y que muchos países, sobre todo los de África al sur del Sahara, carecen de la infraestructura y la base de conocimientos necesarios para sacar provecho de la liberalización del comercio multilateral. Estados Unidos, el Reino Unido, Japón y la Comisión Europea se han comprometido a aumentar los recursos para fortalecer la capacidad comercial en los países de ingreso bajo. Es imperativo asegurar que la ayuda para el comercio sea eficaz y que no se considere un sustituto de un mayor acceso a los mercados.

El desempeño de las IFI: reforzar la gestión orientada a los resultados

El último elemento fundamental del marco de responsabilidad mutua dice relación con los esfuerzos de las IFI para respaldar la obtención de resultados en términos de desarrollo. No obstante, establecer su contribución a los resultados efectivos no es tarea fácil, porque hay muchos otros factores determinantes y también otros participantes, en particular, los gobiernos de los países. En el presente informe, la atención se centra en

evaluar los progresos de las IFI en lo que respecta a la orientación de sus prácticas de gestión hacia la obtención de resultados, su contribución al financiamiento del desarrollo, la mejora de la evaluación de los impactos, y los aspectos relacionados con la integridad y transparencia institucionales.

Aplicación del programa relativo a los resultados. En la Mesa Redonda de Marrakech sobre la gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo celebrada en 2004 se propuso un sistema de seguimiento para determinar la orientación de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) hacia la obtención de resultados; el sistema común para la evaluación del desempeño (COMPAS) se basa en los marcos y planes de acción de los BMD para implementar dicha modalidad de gestión. Si bien todavía es muy prematuro realizar una evaluación completa, los primeros esfuerzos relacionados con el sistema COMPAS son prometedores: existe mayor conciencia con respecto a la orientación hacia los resultados, y en todas las instituciones se están estableciendo marcos, sistemas y procedimientos al respecto.

La medida y la manera en que los BMD están llevando a cabo el programa sobre resultados varían de una institución a otra. El desafío más importante será establecer una cultura institucional que incorpore el uso de la información sobre los resultados para sustentar la adopción de decisiones. Los BMD enfrentan ventajas e inconvenientes que complican la ejecución del programa. Hay puntos de tensión entre la convergencia con los sistemas nacionales y las cuestiones fiduciarias. También existen diferencias significativas entre las políticas sobre armonización de las instituciones y las prácticas de los países, lo que plantea interrogantes acerca de la convergencia de los incentivos del personal con el marco de gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo. Para que los BMD concentren la atención en los resultados y no en la gestión de los insumos, de carácter más tradicional, se requerirá un esfuerzo sostenido. La ejecución del programa exigirá una mayor capacidad de gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo en los gobiernos de los países asociados y un compromiso a largo plazo de los BMD.

La evaluación del impacto es un componente fundamental de la gestión orientada a los resultados. Cada IFI posee una unidad de evaluación independiente que lleva a cabo evaluaciones a nivel de toda la institución, por ejemplo, para apoyar reformas del sector de salud y los sistemas de pensiones o determinar la calidad de los estudios analíticos. Los BMD también evalúan algunos programas para países y proyectos específicos. Se están intensificando los esfuerzos para brindar a los países asociados recomendaciones más sólidas y basadas en la evidencia disponible que les permitan definir los tipos de intervenciones o estrategias que deberían respaldar. Dos ejemplos son la Iniciativa para la evaluación del impacto en el desarrollo (DIME) del Banco Mundial, y un programa de evaluaciones del impacto puesto en marcha por la Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Actualmente, en el marco de la iniciativa DIME se están realizando 24 evaluaciones rigurosas relacionadas con proyectos de educación, programas de transferencia condicional de efectivo e iniciativas de mejoramiento de barrios de tugurios.

Flujos de financiamiento. En 2005 disminuyeron las operaciones de financiamiento en condiciones concesionarias y no concesionarias de los BMD. La reducción de los préstamos en condiciones concesionarias se debió, principalmente, a la limitación de los recursos de la AIF-13, y a un aumento de los desembolsos de la AIF el año anterior. En general, se observa un aumento del financiamiento de los BMD hacia los países de ingreso bajo, y la AIF-14 contempla los recursos necesarios para que esta tendencia continúe hasta 2007. En cambio, los desembolsos hacia los países de ingreso mediano han disminuido continuamente durante algunos años, y el financiamiento neto ha sido negativo. Hay varios factores que determinan la demanda de financiamiento de esos países: la preferencia del financiamiento mediante emisión de bonos; el reembolso anticipado de préstamos más antiguos y más costosos; mayor acceso a los mercados financieros con el aumento de la capacidad crediticia, y la lentitud con que los BMD crean nuevos y novedosos mecanismos de financiamiento para esos países. Es necesario que las estrategias de los BMD se ajusten mejor a las cambiantes necesidades de los países de ingreso mediano.

Mayor convergencia, integridad y transparencia. Un fruto de la Declaración de París es el compromiso de los donantes y las IFI de apoyar el desarrollo de los sistemas nacionales en lugar de utilizar las estructuras paralelas de los donantes. Con esa finalidad, los BMD están adoptando distintos criterios, como brindar asistencia técnica para reforzar los sistemas nacionales y probar dichos sistemas en determinados países. La experiencia del FMI en lo que respecta a las evaluaciones de las políticas de salvaguardia de los bancos centrales constituye un ejemplo positivo en este ámbito. Hasta este momento se ha avanzado poco en la utilización de los sistemas nacionales, en parte, debido a los riesgos inherentes y a las cuestiones fiduciarias.

Las inquietudes de los BMD con respecto a la corrupción van desde la prevención de prácticas fraudulentas y corruptas en los proyectos que financian hasta el fomento del buen gobierno en los programas nacionales y el apoyo a los esfuerzos internacionales dirigidos a combatir la corrupción. Se está tratando de mejorar su capacidad para reducir la corrupción en el uso de sus propios fondos y de dotar de medios a los departamentos responsables de llevar a cabo las investigaciones correspondientes. Con todo, aún persisten muchos problemas: en los casos de corrupción, la norma sigue siendo reaccionar según las circunstancias del caso, mientras se sigue estudiando una gestión sistemática de los riesgos. Además, el hecho de aislar los proyectos de los sistemas establecidos por los países no puede reemplazar el fortalecimiento de los sistemas nacionales, una tarea que es mucho más difícil y que requiere más tiempo.

Aumentar la transparencia forma parte de los esfuerzos por mejorar la rendición de cuentas de las IFI. Los datos disponibles muestran que la transparencia va en aumento, lo que permite a los países asociados estudiar más fácilmente las políticas que los afectan y participar en mayor medida en el diálogo sobre el desarrollo. Ejemplos concretos son la divulgación por el BID de las calificaciones del desempeño de los países, y las que el BAfD, el Fondo Asiático de Desarrollo (FAsD) y la AIF tienen previstas para 2006. Otro ejemplo es la expedita publicación por el FMI de los informes sobre países.

Segunda parte: La gobernabilidad como elemento del seguimiento mundial

La gobernabilidad constituye un elemento esencial del marco de responsabilidad mutua. En el informe del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas las fallas de gobernabilidad figuran entre los cuatro obstáculos para alcanzar los ODM. En el informe de la Comisión para África del Reino Unido se recomienda mejorar la gobernabilidad y abrir los mercados, ya que ambas medidas son fundamentales para aliviar la pobreza. La gobernabilidad también se destaca en los nuevos planteamientos de los donantes, por ejemplo, en el Acuerdo de Cotonú de la Unión Europea, que entró en vigor en 2005, y en la Cuenta del desafío del milenio, de los Estados Unidos. Los países en desarrollo también han destacado la importancia de la gobernabilidad, por ejemplo, en el mecanismo africano de evaluación paritaria de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD). No obstante, si bien las investigaciones empíricas señalan la existencia de un vínculo entre las instituciones relacionadas con la gobernabilidad y el desarrollo, aún no se ha formado consenso sobre la manera de enfocar la gobernabilidad y realizar las mediciones correspondientes.

En el presente Informe sobre seguimiento mundial se procura ofrecer una plataforma para incluir la gobernabilidad como un elemento constante del seguimiento de los ODM. Para ello, se presenta un marco de seguimiento de la gobernabilidad que puede facilitar un diálogo con más fundamento empírico, y se señalan algunos indicadores que podrían emplearse, además de algunos estudios adicionales para su elaboración. En este marco se identifican algunos patrones de gestión de gobierno en distintos países y a lo largo del tiempo, y se señalan los desafíos que plantea mejorar la gobernabilidad. Se debe tener presente que la gobernabilidad es un asunto complejo y que es preciso proceder con cautela.

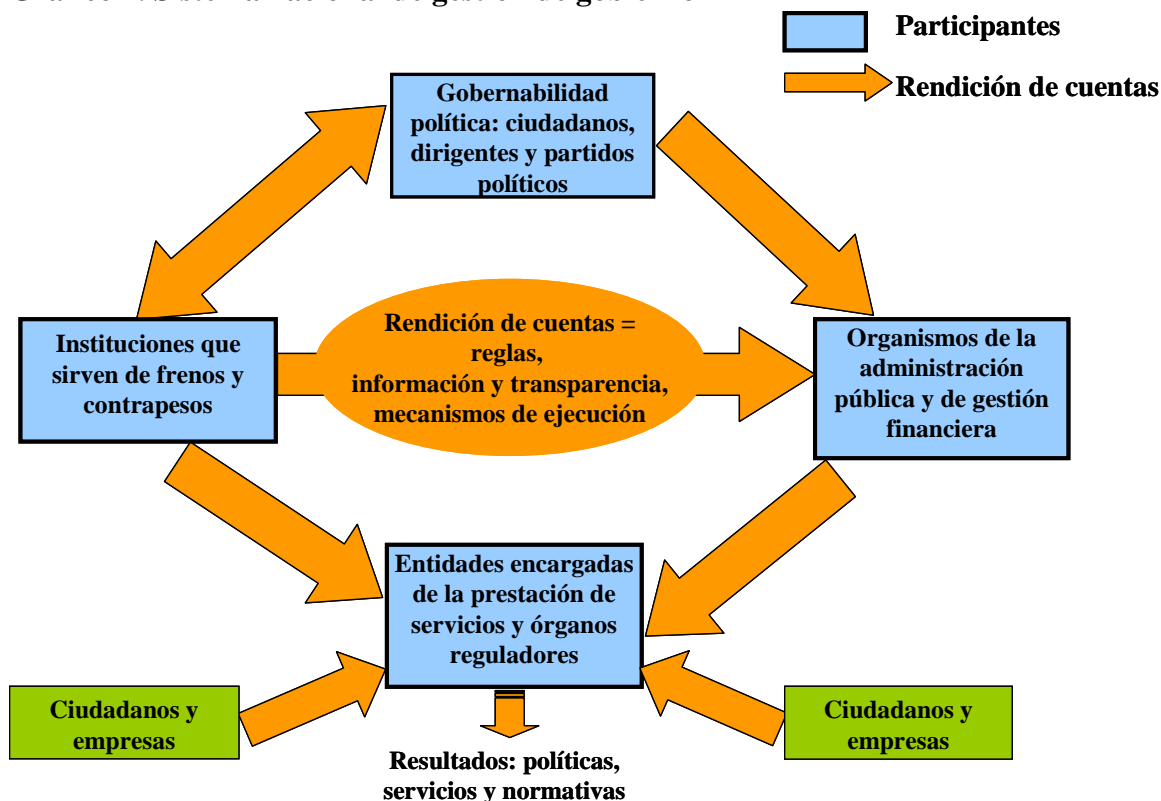
Mejorar la gobernabilidad no incumbe solamente a los receptores de la ayuda. El entorno mundial ejerce gran influencia en los sistemas de gestión de gobierno de los países en desarrollo. Los mercados mundiales pueden ser la fuente de una corrupción virulenta y corrosiva, o un poderoso mecanismo disciplinario. Los donantes y las IFI pueden imponer prácticas y exigencias relativas a la presentación de informes que fragmentan y agobian a sistemas nacionales ya frágiles, o pueden brindar apoyo para ayudar a mejorar la gobernabilidad. Los mecanismos mundiales pueden ayudar a los países pobres a mejorar la gobernabilidad para así alcanzar los ODM, por ejemplo, promoviendo normas y códigos que constituyan buenas prácticas para todos los países. Por esta razón, otra prioridad es establecer sistemas internacionales de frenos y contrapesos.

Un marco para el seguimiento de la gobernabilidad en los países

La gestión de los asuntos públicos se puede definir como la manera en que el Estado adquiere y ejerce su autoridad para proporcionar y administrar los bienes y servicios públicos, incluidos los servicios de regulación. Todo sistema de gestión de gobierno tiene un lado de la oferta (las capacidades y los mecanismos organizacionales en todos sus participantes), y un lado de la demanda (los dispositivos para la rendición de cuentas que

vinculan a todos los participantes entre sí). Para hacer el seguimiento de la gobernabilidad, y para mejorarla, se necesita un marco que permita penetrar en su complejidad. En el Informe sobre seguimiento mundial se propone un marco, en el que se identifican los principales participantes de un sistema nacional de gestión de gobierno y las principales relaciones entre cada uno de ellos para la rendición de cuentas (Gráfico 4).

Gráfico 4. Sistema nacional de gestión de gobierno



Fuente: Personal del Banco Mundial y del FMI.

Los *dirigentes políticos* son los principales agentes, ya que establecen los objetivos para el resto del sistema. A menudo trabajan en pro de los intereses generales; otras veces complacen a grupos de intereses especiales y a sus principales partidarios. En ocasiones, estos poderosos intereses pueden controlar el Estado. Ni siquiera los procesos electorales democráticos pueden garantizar que los políticos concentren su atención en los intereses generales.

Las *instituciones que sirven de frenos y contrapesos* son importantes para mantener la gobernabilidad. Éstas comprenden a parlamentarios, entidades de supervisión independientes (entidades fiscalizadoras, defensores públicos y comisiones contra la corrupción), el sistema judicial, una prensa libre y gobiernos locales que rinden cuenta de su gestión.

La *burocracia pública* es la rama ejecutora del gobierno. Comprende tanto los organismos multisectoriales de la administración pública y de supervisión de la gestión financiera (como el Ministerio de Hacienda) como las entidades que prestan directamente

los servicios sociales y de reglamentación a los ciudadanos y a las empresas (por ejemplo, educación u otorgamiento de permisos).

Los *ciudadanos y las empresas* son fundamentales para una rendición de cuentas eficaz. Los ciudadanos eligen a los dirigentes políticos; como usuarios de los servicios, la ciudadanía y las empresas también hacen responsables a los proveedores de la eficiencia y la eficacia en la prestación de dichos servicios.

Para una *rendición de cuentas* eficaz en un sistema de estas características se requieren reglas y expectativas bien definidas, información transparente para hacer un seguimiento del desempeño, e incentivos y mecanismos de ejecución que retribuyan lo positivo y subsanen lo negativo. La transparencia por sí sola no es suficiente para el buen gobierno, pero es un factor poderoso para introducir mejoras, que se puede aplicar ampliamente en una variedad de acciones públicas.

La corrupción es un efecto directo de un sistema de gestión de gobierno y puede ser reflejo del fracaso de un sinnúmero de relaciones en la rendición de cuentas, por ejemplo, el fracaso político que conduce al control del Estado, el fracaso burocrático, o un fracaso de los sistemas de frenos y contrapesos.

Aunque puede ser difícil obtener algo más que una medición subjetiva de la gobernabilidad política, hay otros elementos que se pueden medir en forma más objetiva, como la capacidad de la burocracia, la fortaleza de los frenos y contrapesos y algunos aspectos de la prestación de servicios. Por lo tanto, el marco propuesto apunta a tres maneras diferentes en que se puede hacer un seguimiento de la gobernabilidad, y para cada una se sugieren aspectos concretos para las mediciones:

A: *Desempeño general en materia de gobernabilidad:*

- i) Indicadores sintéticos de la calidad del sistema de gestión de gobierno
- ii) Control de la corrupción
- iii) Calidad de las políticas económicas y sectoriales

B: *Calidad de la burocracia:*

- i) Sistemas de gestión de las finanzas públicas y de adquisiciones
- ii) Sistemas administrativos del Estado
- iii) Entidades encargadas de la prestación directa de servicios y entidades reguladoras

C: *Desempeño de las instituciones que sirven de frenos y contrapesos:*

- i) Restricciones al poder ejecutivo
- ii) Justicia y estado de derecho
- iii) Transparencia y representación

La dificultad de hacer un seguimiento de la gobernabilidad

Medir la gobernabilidad no es tarea fácil. Los sistemas formales se pueden clasificar por categorías y calificar, pero las diferencias entre los sistemas formales y la realidad suelen ser muy grandes. Los procesos institucionales son difíciles de observar y medir sistemáticamente. Dos métodos complementarios permiten encarar esta ardua tarea.

Uno de ellos consiste en usar indicadores generales para hacer un seguimiento de la gobernabilidad global. En el Informe sobre seguimiento mundial se destacan varios indicadores generales que resultan útiles, entre ellos los denominados indicadores Kaufmann-Kraay (KK) compilados por el Instituto del Banco Mundial a partir de un gran número de evaluaciones (en su mayoría externas); los indicadores de Transparencia Internacional (TI), y las evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales compiladas por el Banco Mundial (en 2006 se darán a conocer las calificaciones de los países miembros de la AIF correspondientes a 2005).

Estos indicadores generales de la gobernabilidad tienen muchos usos. Pueden ser un instrumento poderoso para crear conciencia, y también pueden centrar la atención en ámbitos generales en los que cada país puede mejorar sus sistemas nacionales. Sin embargo, como ocurre con todos los indicadores de gobernabilidad, los indicadores generales están expuestos a importantes errores de medición.

Por ejemplo, al clasificar los países según los indicadores de corrupción KK, solamente 87 de 203 países se pueden asignar con seguridad a los tercios superior, intermedio e inferior. Similar magnitud relativa tienen los errores de medición estándar en el caso de las evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales. Por lo tanto, las evaluaciones permiten clasificar de manera general a los países en aquellos con calificación alta, mediana, y baja, pero es posible que algunos queden mal catalogados si la clasificación se hace conforme a un mayor número de categorías mucho más específicas. También es posible que los indicadores no capten con precisión los pequeños cambios de gobernabilidad de corto plazo, pero son más acertados para señalar las tendencias a más largo plazo. En resumen, los indicadores generales de gobernabilidad son útiles pero tienen limitaciones, entre ellas los márgenes de error; si se usan para hacer comparaciones entre países, deben aplicarse con cautela.

El otro método consiste en usar indicadores específicos de la calidad de determinados subsistemas de gestión de gobierno. Estos indicadores también pueden tener importantes errores de medición, pero como su foco de atención es más preciso, pueden ayudar a detectar deficiencias de gobernabilidad y a determinar las mejoras logradas. Los indicadores específicos de gobernabilidad se utilizan de diversas maneras:

- El Programa de gasto público y rendición de cuentas financieras utiliza 28 indicadores para hacer el seguimiento la gestión de las finanzas públicas.

- Las encuestas de *Doing Business* y sobre el clima para la inversión permiten establecer indicadores de referencia para el seguimiento del desempeño en materia normativa, entre ellos uno relativo a la corrupción.
- El Center for Global Integrity ha aplicado un detallado conjunto de indicadores sobre la calidad de los sistemas de frenos y contrapesos en 26 países.
- Se han elaborado indicadores detallados para hacer el seguimiento de los sistemas de adquisiciones, la calidad de los sistemas de estadísticas, y las reformas administrativas.
- Las calificaciones por parte de los usuarios y otras encuestas similares permiten evaluar la gobernabilidad desde la perspectiva de la prestación de servicios.

Hasta ahora, sin embargo, no se ha prestado atención a mejorar y aplicar estos indicadores en forma sistemática, salvo en los ámbitos relacionados con el desarrollo del sector privado y la gestión de las finanzas públicas de los países acogidos a la iniciativa para los PPME.

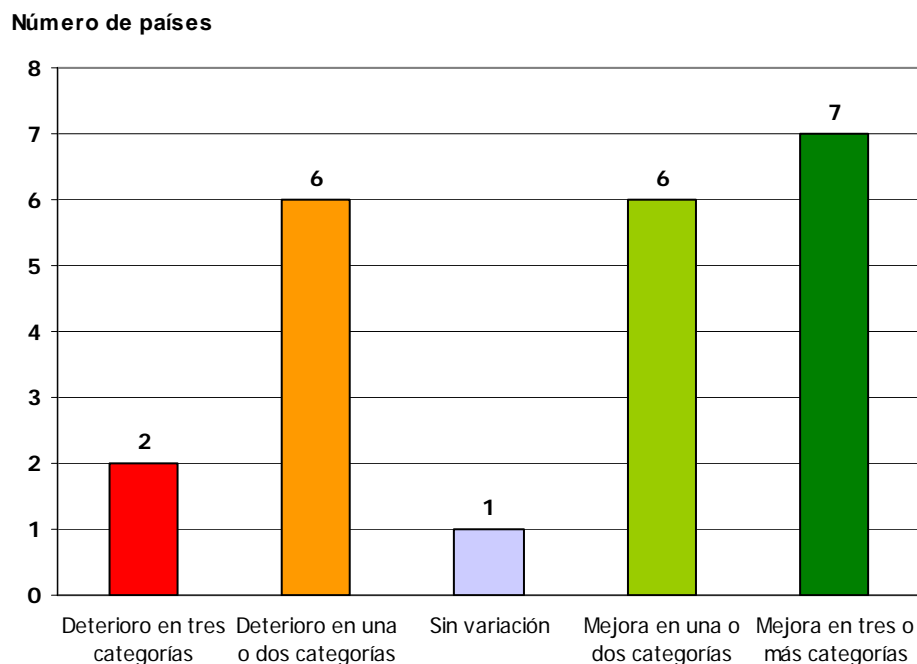
En conjunto, los dos métodos (general y específico) de seguimiento de la gobernabilidad ofrecen 14 indicadores de gobernabilidad que ya se encuentran disponibles, permiten una amplia cobertura de países y abarcan cada una de las diversas facetas de los sistemas nacionales de gestión de gobierno. Estas mediciones pueden constituir un punto de referencia útil para continuar el seguimiento de la gobernabilidad. El mayor aporte provendrá de la mejora de los indicadores específicos. Una de las recomendaciones que se hacen en el presente Informe sobre seguimiento mundial es usar de manera más sistemática e invertir en indicadores de gobernabilidad específicos respecto de los cuales se puedan adoptar medidas para introducir mejoras.

Fortalecimiento de la capacidad burocrática y mejora de los sistemas de frenos y contrapesos y de la prestación de servicios

Capacidad de burocrática: El fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas es un ámbito de gran importancia para aumentar la ayuda, en el que también se han realizado los mayores progresos con respecto a la elaboración y aplicación de indicadores específicos. Las evaluaciones de la calidad de los sistemas presupuestarios y de gestión financiera de 22 países acogidos a la Iniciativa para los PPME realizadas en los años 2001 y 2004 mostraron que, a pesar de que los progresos no son uniformes, los países que están decididos a mejorar sus sistemas de gestión de las finanzas públicas pueden lograrlo con bastante rapidez. Siete países, entre ellos Ghana, Malí, Senegal y Tanzania, lograron importantes mejoras entre 2001 y 2004 (Gráfico 5). Se debería realizar el seguimiento de las mejoras en la gestión de las finanzas públicas, sobre todo de los países que reciben apoyo presupuestario. Con el debido compromiso y apoyo políticos, muchos países deberían estar en condiciones de lograr una sólida gestión de las finanzas públicas en un período de cinco a 10 años. Los mismos métodos se pueden utilizar para hacer el seguimiento y orientar las reformas en otros ámbitos, por ejemplo la administración

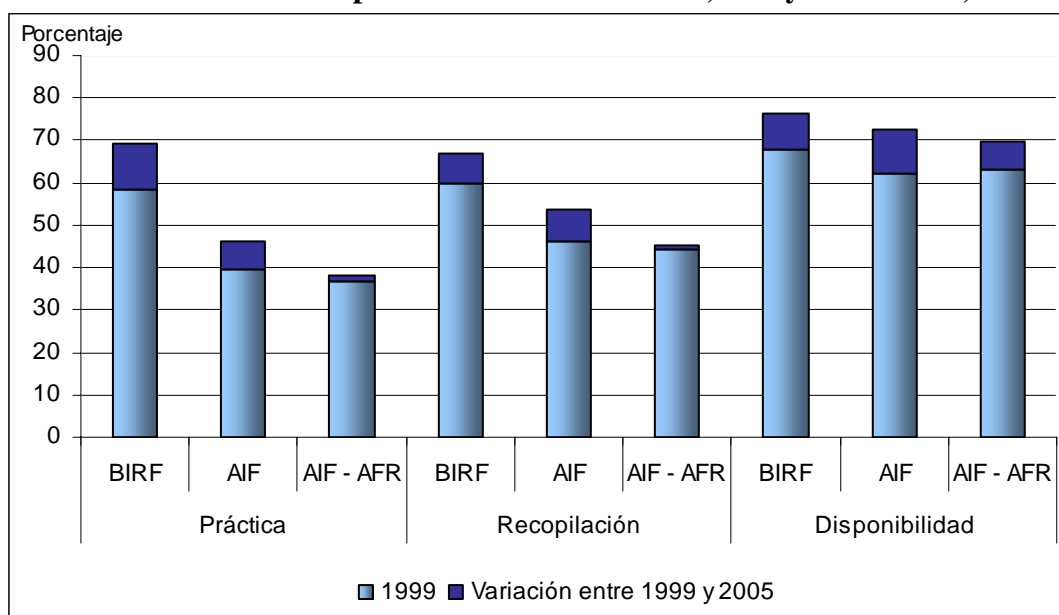
pública y las adquisiciones, donde dicho seguimiento se ha realizado de modo experimental en 10 países.

Gráfico 5. Variación neta de los puntajes de los indicadores de seguimiento de PPME, 2001 a 2004



Fuente: AIF y FMI (2005), actualización del seguimiento de PPME.

Sistemas de frenos y contrapesos: la importancia de la transparencia. Si bien la transparencia por sí misma no es suficiente para asegurar un buen gobierno, reviste gran importancia para los sistemas nacionales de gestión de gobierno: desde la cima política del sistema, pasando por la publicación de las resoluciones judiciales y una prensa libre, hasta la prestación directa de servicios. La transparencia tiene un lado de la oferta y un lado de la demanda. Con respecto al primero, es fundamental que la calidad de la información se sustente en una sólida capacidad estadística, y también es importante que los ciudadanos tengan el derecho a la información. Hasta fines de 2004, más de 50 países habían promulgado leyes sobre libertad de información, y actualmente se encuentran en marcha iniciativas al respecto en otros 30 países. Sin embargo, las evaluaciones realizadas para la AIF-14 muestran un panorama sombrío con respecto a la capacidad estadística en los países que reciben financiamiento de la AIF (Gráfico 6). Muchos de ellos no tienen la capacidad de generar información de alta calidad, lo que crea un círculo vicioso en el que, al darse poca importancia a los datos, la exigencia de mejoras al respecto también es escasa. Los progresos en este ámbito han sido lentos, sobre todo en los países africanos de ingreso bajo. La ampliación del apoyo al Plan de acción de Marrakech relativo la capacidad estadística, una respuesta internacional al desafío de mejorar la capacidad para hacer el seguimiento de los ODM, es un componente importante de los esfuerzos orientados a aumentar la transparencia.

Gráfico 6. Medición de la capacidad estadística: BIRF, AIF y AIF-África, 1999-2005

Fuente: Base de datos estadísticos sobre países (www.worldbank.org/data/countrydata/csud.html).

Por el lado de la demanda, la activa participación de la sociedad civil es fundamental para que la información transparente se traduzca en acción. En Filipinas, conjuntamente con entidades públicas, un programa de seguimiento con participación ciudadana identificó pérdidas por más de US\$3 millones que el Ministerio de Educación prometió rectificar. En Tanzania, el organismo responsable de promover iniciativas y prestar apoyo en las zonas rurales ayudó a las comunidades locales a hacer un seguimiento del programa de gasto público y se aseguró de que los fondos efectivamente fueran entregados. Ambos casos, en los que se contó con donaciones de menos de US\$25.000, subrayan la idea de que la plena participación en la sociedad a través del uso de la información puede ser una estrategia de bajo costo y muy provechosa para mejorar la gobernabilidad. La comunidad de donantes y las IFI deberían concebir sus operaciones y programas de manera que, sistemáticamente, trasciendan el diálogo tecnocrático con los funcionarios de gobierno y promuevan enérgicamente la transparencia aportando información sobre análisis y desempeño al ámbito público.

La **prestación de servicios** puede ser un punto de partida para mejorar la gobernabilidad y podría constituir una de las pocas opciones cuando la gobernabilidad es deficiente. Algunos aspectos del ámbito de los negocios, como el grado en que se realizan pagos extraoficiales para servicios específicos, pueden relacionarse con la gobernabilidad y, en medida creciente, se está realizando su seguimiento mediante instrumentos tales como los indicadores de *Doing Business* y las encuestas sobre el clima para la inversión. Por ejemplo, en encuestas realizadas en Europa y Asia central se comprobó que la corrupción era casi generalizada en el otorgamiento de permisos, la administración tributaria y la obtención de contratos públicos.

En los países donde la rendición oficial de cuentas “de arriba hacia abajo” es más deficiente, se recurre cada vez más a programas sectoriales, la descentralización y el

desarrollo impulsado por la comunidad para mejorar la prestación de los servicios. Tan sólo el Banco Mundial ha encauzado directamente más de US\$10.000 millones a comunidades pobres entre 1999 y 2005. Todas estas estrategias tienen limitaciones. Los donantes no consiguen armonizar sus procedimientos; por ejemplo, en 2004 Tanzania tenía en libros 110 proyectos de un tamaño medio estimado de menos de US\$1 millón. A menudo, en los proyectos financiados por donantes se pasa por alto a los ministerios sectoriales y los gobiernos subnacionales. En un examen realizado en 2005 se llegó a la conclusión de que los proyectos de desarrollo impulsado por la comunidad han apoyado la participación y ayudado a prestar servicios a la ciudadanía de una manera eficaz en función de los costos en diversos entornos administrativos, pero se discute el impacto general de tales estrategias en la gobernabilidad. En los casos en que esta última es deficiente, las estrategias sectoriales y “de abajo hacia arriba” pueden ser los puntos de partida más factibles para introducir reformas a la gestión de gobierno, aunque sus efectos son lentos, indirectos e inciertos. Es preciso hacer un seguimiento del impacto de estas estrategias en el buen gobierno, por el lado tanto de la demanda como de la oferta.

Necesidad de adoptar una perspectiva a largo plazo para tener en cuenta las distintas situaciones en que se encuentran los países

Incluso si se consideran los márgenes de error, es posible emitir un juicio sobre la calidad de la gobernabilidad en aproximadamente dos tercios de los 66 países de ingreso bajo. En el extremo superior del espectro, en términos generales el puntaje de alrededor de un tercio de los países es bueno en todas o casi todas las mediciones. En el extremo inferior, por lo general otro tercio de países se sitúan en los últimos dos quintiles en lo que respecta a las mediciones de los efectos directos, y los puntajes también son deficientes en las mediciones de la calidad de los subsistemas. Básicamente, este último grupo de países está atrapado en el clientelismo, es decir, el fracaso del Estado.

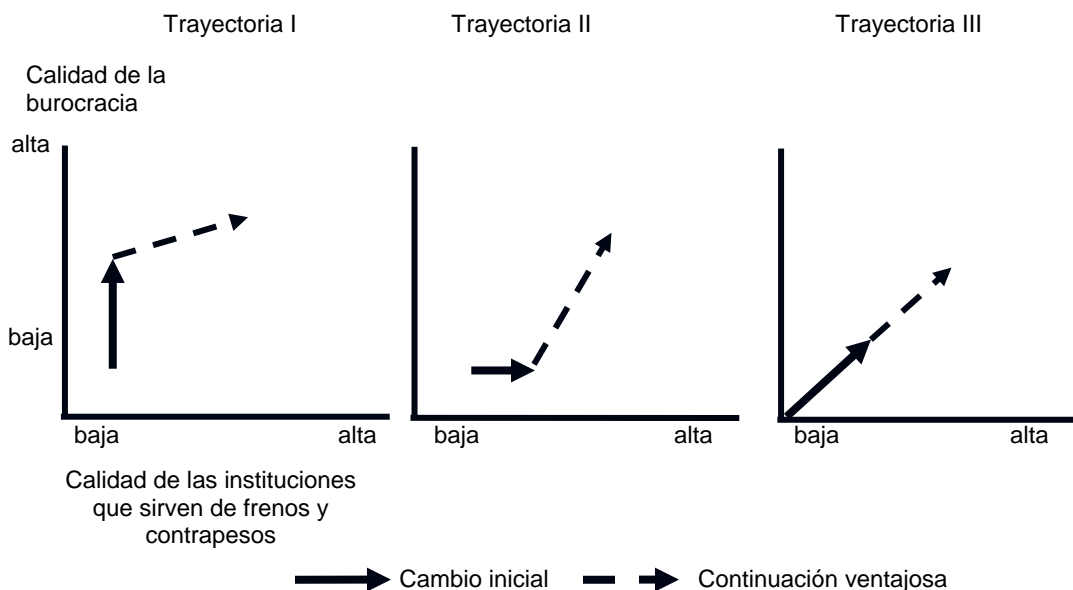
Pero en muchos países (incluidos algunos que pertenecen a estos dos grupos) existe una combinación asombrosamente desproporcionada de aspectos positivos y negativos sobre la gobernabilidad. Algunos países tienen burocracias públicas relativamente capaces, pero las instituciones que sirven de frenos y contrapesos son más débiles; en otros, la situación es inversa. Algunos países cuyas políticas son deficientes parecen tener menor grado de corrupción; otros, donde las políticas están más consolidadas, parecen tener menos éxito en controlar la corrupción. El caso de Bangladesh tal vez sea el más conocido: se trata de un país respecto del cual existe la impresión de que el control de la corrupción es relativamente bajo, pero donde el desempeño de las políticas y en materia de reducción de la pobreza es muy favorable. En varios otros países se da esta misma paradoja, que obedece a muchos factores institucionales e históricos.

En el Gráfico 7 se presentan tres trayectorias posibles que se pueden dar cuando se producen cambios profundos en el ámbito de la gobernabilidad. En el primer caso (dos ejemplos son Indonesia en la década de 1970 y Uganda en la de 1980), un dirigente político orientado al desarrollo asume el poder y se concentra en liberalizar la economía y mejorar el desempeño del sector público, restando importancia al sistema de frenos y contrapesos. En esta situación, los avances en la reducción de la pobreza pueden ocurrir

rápidamente, pero si los promotores de las reformas en el país y los asociados en el desarrollo esperan demasiado para reforzar el sistema de frenos y contrapesos como parte del programa, esto puede tener como consecuencia un aumento de la corrupción, crisis financieras, un difícil proceso de sucesión política y un retroceso con respecto a los avances realizados anteriormente (como ocurrió en Indonesia durante los últimos años de Suharto).

En el segundo caso, un país avanza hacia el pluralismo político (por ejemplo, Albania a principios de los años noventa y, más recientemente, Nigeria). Esta nueva apertura política no siempre se traduce en una mayor capacidad burocrática. En el tercer caso, tras el colapso del Estado, la intervención o el apoyo internacional ayudan a establecer condiciones de seguridad para restablecer la burocracia y las instituciones que sirven de frenos y contrapesos (Mozambique es un país que parece haber seguido una trayectoria equilibrada).

Gráfico 7. Tres trayectorias posibles cuando se producen cambios radicales en la gobernabilidad



Fuente: Personal del Banco Mundial.

En el corto plazo, ninguno de estos cambios de situación es mejor que otro, pero a la larga, las mejoras en el ámbito de la gobernabilidad deben evolucionar de manera equilibrada. Los asociados en el desarrollo deben tener en cuenta las distintas trayectorias en materia de gobernabilidad y participar, en el largo plazo, en la tarea de reforzar los elementos deficientes del sistema de gestión de gobierno. En los actuales países industriales se tardó muchos años en establecer instituciones duraderas que garantizaran la gobernabilidad.

Fortalecimiento de los sistemas internacionales de frenos y contrapesos

A partir de principios de la década de 1990 se ha establecido un marco para los sistemas internacionales de frenos y contrapesos que se centra en tres tipos de programas:

- Aplicación de la ley a nivel internacional: la Convención de la OCDE para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Transnacionales y las iniciativas del Grupo de Acción Financiera sobre el Lavado de Dinero (GAFI) se complementan mutuamente, ya que ayudan a combatir la corrupción internacional y permiten a los países de la OCDE tener parte en los procesos. Esto es muy valioso para los países pobres, que no suelen tener la capacidad ni los medios para llevar adelante acciones judiciales complejas fuera de las fronteras nacionales.
- Tratados para combatir la corrupción: la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (que entró en vigor en diciembre de 2005) constituye un marco legal de alcance internacional para afrontar la corrupción y complementa los tratados regionales contra la corrupción. Reconoce como un “principio fundamental” la recuperación de los activos saqueados.
- Iniciativas internacionales sobre la transparencia. Consciente de los problemas especiales que plantea la concentración de las rentas de recursos naturales, la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas para los hidrocarburos y otros minerales, y el sistema de certificación del proceso de Kimberley para los diamantes en bruto, se basan en el amplio apoyo internacional en favor de la transparencia.

No es fácil determinar el grado de éxito de estas iniciativas internacionales. Las evaluaciones indican que se ha comenzado con buen pie, pero que hay mucho camino que recorrer para que el buen gobierno a nivel internacional sea realmente efectivo, y para que así ocurra hará falta apoyo continuado. El proceso de Kimberly ha sido relativamente exitoso. Casi todos los países productores participan en él, al igual que todos los principales países importadores de diamantes en bruto. Pero recuperar los activos saqueados sigue siendo difícil, y las tasas de recuperación son bajas. Sólo se han recuperado unos US\$1.500 millones de los US\$12.000 millones a US\$20.000 millones que se estima que saquearon los presidentes Mobutu, Abacha y Marcos. Con frecuencia, a los infractores se los debe acusar de evasión tributaria y no de corrupción. Algunos programas aún tienen importantes vacíos, como la exclusión de las transacciones relacionadas con el financiamiento de los partidos políticos. Con todo, vale la pena recordar que hace tan sólo algunos años muchos países de la OCDE consideraban que el soborno internacional era un gasto comercial legítimo.

Las IFI y los donantes pueden ayudar con estos procesos de frenos y contrapesos brindando asistencia técnica y financiamiento para apoyar la participación de los países, y alentando la de los países de ingreso mediano, que cobran mucha importancia en las transacciones comerciales con países pobres. En términos más generales, los donantes pueden reforzar sus propios sistemas contra la corrupción (mediante la inhabilitación y la

inhabilitación cruzada de proveedores que participen en actos de soborno y corrupción), aumentar la transparencia y suministrar ayuda de maneras que promuevan el buen gobierno y no fragmenten y menoscaben sistemas nacionales ya deficientes. Es necesario poner en práctica la Declaración de París para mejorar la calidad de la ayuda y contribuir al buen gobierno a nivel internacional. Los países en desarrollo han iniciado programas mutuos en apoyo del buen gobierno, en particular el mecanismo africano de evaluación paritaria de la NEPAD. Los donantes también pueden ayudar a apoyar dichos programas.

Es mucho lo que está en juego. No es fácil cuantificar la corrupción mundial, pero según cálculos estimados, su importe llega a US\$1 billón por año. En un solo caso —el programa “petróleo por alimentos” de las Naciones Unidas en Iraq—, el informe Volcker documenta comisiones ilegales por valor de US\$1.500 millones pagadas por 2.235 proveedores. La forma en que se resuelva esta situación constituirá una fuerte señal sobre la seriedad con que los países de la OCDE apoyan la lucha contra la corrupción.

Intensificación de los esfuerzos para impulsar el concepto de la responsabilidad mutua

La intensificación de los esfuerzos abarca mucho más que la ayuda: en esencia, se trata de instaurar la responsabilidad mutua. Los gobiernos donantes, las IFI y otros gobiernos asociados deben colaborar para reforzar su responsabilidad de cumplir con los compromisos de aumentar la ayuda, introducir reformas comerciales, armonizar y hacer converger el apoyo con las estrategias de los países, y aplicar estrategias acertadas de desarrollo natural.

La gobernabilidad es un componente esencial de este concepto. Los donantes, las IFI y los países en desarrollo tienen la responsabilidad general de fortalecer los sistemas de frenos y contrapesos que resultan esenciales para el desarrollo y su financiamiento, a través de los sistemas tanto internacionales como nacionales. En el caso de los países en desarrollo, para tener un buen sistema de gestión de gobierno es imprescindible contar con sistemas tributarios, administrativos y de adquisiciones adecuados y transparentes, procesos políticos que tengan en cuenta a la ciudadanía, y sólidos sistemas de frenos y contrapesos; además, todos estos elementos constituyen la base para recibir apoyo.

Ante todos estos desafíos, ¿cómo podría la comunidad internacional aumentar la AOD (dotada de suficiente flexibilidad) para ayudar a alcanzar los ODM? Para aproximadamente un tercio de los países que reciben financiamiento de la AIF cuyos indicadores de gobernabilidad son, en su mayoría, aceptables, la tarea resulta más fácil. Esos países cuentan con sistemas administrativos y de gestión presupuestaria capaces de orientar razonablemente el gasto a atender las prioridades de desarrollo, y de realizar y hacer el seguimiento de los gastos. Desde la perspectiva de la *gobernabilidad*, en esos países el aumento de la ayuda puede proceder con menos limitaciones.

En los demás países puede ser necesario aplicar otros métodos alternativos. En primer lugar, incluso en los casos en que los sistemas existentes presentan deficiencias, la ayuda se podría aumentar si se observa una clara tendencia a mejorar la calidad de los

sistemas de gestión presupuestaria y administrativa. En tales casos, la ayuda se puede considerar como una inversión en el fortalecimiento de los sistemas nacionales. En el caso de los países que están decididos a mejorar los sistemas de gestión presupuestaria, puede ser factible llegar a un nivel “suficientemente bueno” en un plazo de cinco a 10 años.

Otro objetivo podría ser concentrarse en reformas que promuevan la transparencia en la administración presupuestaria y en general. La transparencia se apoya en la información pública como elemento de presión para mejorar el desempeño del sector público, en una forma menos tecnocrática que la que suponen las reformas “de arriba hacia abajo” de la capacidad burocrática. El aumento de la ayuda podría justificarse incluso en aquellos países donde persisten las deficiencias de los sistemas administrativos si éstos se comprometen claramente a promover la transparencia en la manera en que se utilizan los recursos públicos y, en términos más generales, el poder del Estado.

El tercer método consiste en destinar más directamente el mayor volumen de ayuda a servicios que permiten reducir la pobreza. En los países donde puede estar aumentando la capacidad burocrática pero ésta se encuentra en las primeras etapas del proceso de mejoras, resultan atractivas las estrategias específicas para un determinado sector que se centran en mejorar la gobernabilidad y la prestación de servicios en una parte del sistema global. En los países donde no hay muchos indicios de que existe el compromiso político para mejorar la gobernabilidad y aumentar la capacidad será necesario identificar oportunidades a nivel local.