

Introducción

1. El crecimiento de base amplia de la economía mundial en 2006, y en términos generales desde el año 2000, infunde optimismo respecto de la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM). En el caso de los países de ingreso bajo, el aumento del ingreso per cápita real en África al sur del Sahara y Asia meridional ha sido, en el período que comenzó en 2000, más robusto que en cualquier otro momento desde los años sesenta, y más potente que en cualquier otro período desde la transición en los países de Europa y Asia central. Teniendo en cuenta este sólido crecimiento, se estima que el número de personas extremadamente pobres (US\$1 al día) disminuyó 135 millones entre 1999 y 2004. En África al sur del Sahara, el porcentaje de personas que viven en la extrema pobreza se redujo al 41%, lo que entraña una disminución de 4,7 puntos porcentuales en el curso de cinco años. No obstante, a raíz del mayor crecimiento de la población, el número absoluto de pobres se mantuvo en el mismo nivel (casi 300 millones). Todo parecería indicar que las regiones de Asia meridional, América Latina y Asia oriental están bastante bien encaminadas para reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de las personas que en 1990 vivían en la extrema pobreza, mientras que en Europa, Asia central y Oriente Medio y Norte de África se ha logrado eliminar ampliamente la extrema pobreza. También se observan señales alentadoras de que las actividades internacionales en pro del desarrollo podrían estar cobrando impulso, y se están gestando medidas novedosas en materia de movilización de recursos para promover el desarrollo.

2. Aunque el panorama es optimista, de todos modos el programa que debe cumplir la comunidad internacional para alcanzar los ODM se vuelve más apremiante a medida que se aproxima el año 2015. A pesar de los progresos, casi mil millones de personas aún viven en la extrema pobreza. En materia de desarrollo humano, los avances son menos evidentes: todas las regiones están atrasadas en la consecución de la meta relativa a la mortalidad en la niñez; la nutrición plantea un desafío de grandes proporciones pues un tercio de todos los niños de los países en desarrollo tienen un peso o una talla inferior a la norma; la mitad de los habitantes del mundo en desarrollo carece de acceso a servicios mejorados de saneamiento. Pese a que es menester acelerar las medidas orientadas a intensificar los esfuerzos en pro del desarrollo así como incrementar la ayuda a los países en desarrollo, todavía no se han dado pasos firmes en ese sentido. Han transcurrido casi siete años desde la Cumbre del Milenio y cinco desde la cumbre de Monterrey; sin embargo, todavía no hay ni un solo caso en que se esté intensificando considerablemente la ayuda concedida a un país para respaldar un programa a mediano plazo que permita alcanzar los ODM. Si bien en París, Bruselas o Londres se están realizando progresos moderados para resolver los problemas ampliamente reconocidos en materia de diseño y prestación de la ayuda internacional —entre ellos, la proliferación de canales de ayuda, las deficiencias en la coordinación, la falta de previsibilidad respecto de los recursos y la

falta de convergencia con las estrategias nacionales—, estos avances son muy lentos cuando se los observa desde la perspectiva de las capitales de Etiopía, Madagascar o Bolivia.

3. En este Informe sobre seguimiento mundial se señalan dos esferas que requieren mayor atención por parte de la comunidad internacional para que las tendencias al aumento del crecimiento mundial se traduzcan en resultados en términos de desarrollo sostenible, y los beneficios se distribuyan más equitativamente:

- ***Igualdad de género.*** El primer desafío se plantea a raíz de la desigualdad de género y la pérdida de oportunidades y consiste en lograr que *todas* las personas contribuyan a generar los beneficios del crecimiento económico y los aprovechen. La decisión de dedicar el Informe de 2007 al tercer ODM —promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer— refleja el reconocimiento por parte de la comunidad internacional de que es preciso intensificar las medidas en respaldo de la igualdad para la mitad de los habitantes del mundo que están en desventaja debido a que tienen menos acceso que los hombres a los *derechos* (igualdad ante la ley), los *recursos* (igualdad de oportunidades) y la *representación* (igualdad política).
- ***Estados frágiles.*** El segundo riesgo surge de los desafíos en términos de desarrollo, especialmente difíciles, que afrontan los *Estados frágiles* así como de sus mayores necesidades. Los Estados frágiles —países con deficiencias concretas en materia de buen gobierno, instituciones y capacidad— albergan al 9% de la población del mundo en desarrollo así como a más de la cuarta parte de las personas que viven en la extrema pobreza. Estos países plantean un desafío de grandes proporciones: ¿de qué manera la comunidad internacional puede proporcionar recursos para respaldar la prestación eficiente de los servicios, la recuperación tras un conflicto y las medidas de reforma? Si no se abordan estos desafíos de desarrollo, los Estados frágiles plantean riesgos que podrían cruzar las fronteras, por ejemplo a través de conflictos civiles, peligros para la salud pública y crisis humanitarias.

Recuadro 1. Informe sobre seguimiento mundial 2007: Cinco mensajes fundamentales

Gracias al crecimiento, la pobreza está disminuyendo, aunque no en todas partes ni siempre de manera sostenible. El crecimiento constante y robusto está generando progresos significativos en materia de reducción de la pobreza a nivel mundial. No obstante, muchos países no reciben sus beneficios, especialmente los Estados frágiles, y en otros las fuentes y la calidad del crecimiento (extracción insostenible de recursos, acumulación de contaminantes) socavan la sostenibilidad del medio ambiente y las posibilidades de crecimiento en el futuro.

La inversión en cuestiones relativas a la igualdad de género y la autonomía de la mujer es una estrategia económica acertada. La mayor igualdad de género permite crear una sociedad justa, incrementa la productividad económica y contribuye a lograr otros objetivos de desarrollo. Se han logrado grandes avances, especialmente en materia de educación, pero en otras esferas los progresos son más lentos. Consiguientemente, la intensificación del seguimiento y la integración de la autonomía y la igualdad de la mujer en la formulación de las políticas y en los programas de asistencia internacional son fundamentales para el programa de desarrollo.

Habida cuenta de que los Estados frágiles no pueden mantener el mismo ritmo, es preciso que los organismos de desarrollo actúen con más rapidez e incrementen su personal. Los Estados cuyas instituciones y sistemas de gobierno son deficientes y que a menudo están afectados por conflictos —los Estados frágiles— tienen el mayor déficit en materia de ODM. Estos países cuentan con el 9% de la población del mundo en desarrollo y más de la cuarta parte de las personas que viven en la extrema pobreza; en ellos se registra casi un tercio de las muertes de niños y un tercio de los niños de 12 años que no terminan el ciclo de educación primaria. Deben profundizarse los esfuerzos para respaldar su transición a través de medidas orientadas a mejorar el tiempo de respuesta ante una crisis o cuando surgen oportunidades, incrementar la presencia sobre el terreno, intensificar la colaboración interinstitucional y aprovechar las enseñanzas derivadas de transiciones satisfactorias en pos de la consolidación del Estado.

La calidad no avanza al mismo ritmo que la cantidad: los niños se matriculan en la escuela pero no siempre aprenden. Los avances en materia de terminación del ciclo de educación primaria han sido rápidos y alentadores en muchos países. Sin embargo, las evaluaciones comparativas entre países señalan que, a menudo, los conocimientos cognitivos no han mejorado al mismo ritmo. Tanto en educación como en salud, la cantidad y la calidad deben marchar al mismo paso. También es preciso intensificar el seguimiento de los resultados (especialmente del aprendizaje de los alumnos) pues así se dispondrá de una plataforma fundamental para realizar un seguimiento en el tiempo de las políticas y los incentivos a fin de establecer si realmente tienen el efecto de lograr que la prestación de servicios sea más eficaz.

Para intensificar la ayuda destinada a incrementar la calidad es preciso lograr más coherencia entre los donantes, los países en desarrollo y los organismos internacionales. Hasta el momento, los donantes no han concretado sus compromisos de intensificar la ayuda pues los flujos efectivos de asistencia han disminuido y el mayor grado de complejidad de la arquitectura de la ayuda —proliferación de canales de donantes, fragmentación de la ayuda, asignación previa de los fondos— menoscaba la calidad y la eficacia de la asistencia. A fin de intensificar la ayuda para alcanzar los ODM se requieren más y mejores recursos (donantes); estrategias de desarrollo graduales y acertadas (países en desarrollo); mayor apoyo técnico para las estrategias sólidas (IFI), y una arquitectura de la ayuda más coherente que permita reducir los costos de la fragmentación.

4. En el informe se señalan otros dos riesgos relacionados con la sostenibilidad ambiental y la obtención de los beneficios derivados de la liberalización del comercio. El agotamiento de los recursos naturales y la degradación del medio ambiente ponen en riesgo tanto la calidad del crecimiento como la posibilidad de mantener el crecimiento en el futuro. El crecimiento que en lugar de incrementar la riqueza para las generaciones actuales y futuras, se basa en el agotamiento del patrimonio natural, es insostenible. La “tasa ajustada de ahorro neto” permite medir el ahorro nacional después de tener en cuenta el agotamiento de los recursos y los daños al medio ambiente, aspecto éste que plantea cuestiones de normativa general respecto de las políticas ambientales que, si bien exceden los alcances del presente informe, podrían abordarse en el futuro en otros Informes sobre seguimiento mundial.

5. En el informe de este año también se ponen de relieve los riesgos que plantea la falta de progresos en materia de liberalización del comercio y ampliación del acceso a los mercados. La Ronda de Doha de negociaciones comerciales se suspendió efectivamente en julio de 2006, pero a principios de 2007 se llegó a un acuerdo informal para reanudar

las conversaciones. La falta de progreso en este respecto tiene el efecto de privar a muchos países de oportunidades que son vitales para acelerar su crecimiento a través del comercio.

6. Para abordar estos riesgos y avanzar en la consecución de los ODM es imperioso lograr una mejor coordinación de la ayuda con miras a reforzar su calidad e incrementar la asistencia. Con ese fin, es menester que todas las partes —los donantes, las instituciones financieras internacionales (IFI) y los países en desarrollo— realicen un esfuerzo. En el ámbito mundial, deben concertarse acuerdos sobre mecanismos e instrumentos prácticos para intensificar la ayuda y sobre medidas para reducir los costos de su fragmentación. Por otra parte, para intensificar la ayuda se necesitarán más y mejores recursos (donantes); estrategias de desarrollo graduales y acertadas (países en desarrollo); mayor apoyo técnico para las estrategias sólidas (IFI), y una arquitectura de la ayuda más coherente que permita reducir los costos de la fragmentación.

Progresos en la consecución de los ODM

El crecimiento y la reducción de la pobreza

7. La economía mundial está creciendo a un ritmo que no se registraba desde principios de los años setenta. Este hecho es una buena noticia para los países en desarrollo en vista de sus consecuencias en el comercio, la ayuda, los flujos de financiamiento privado y las remesas. Tanto los países de ingreso bajo como los de ingreso mediano se han beneficiado de esta tendencia. Si bien el desempeño varía ampliamente de una región a otra, se observa una tendencia favorable en Asia oriental, Asia meridional, Europa oriental y Asia central, y especialmente en África al sur del Sahara, donde el crecimiento sostenido y en aumento desde fines de los años noventa se contrapone marcadamente con el desempeño deficiente de los últimos tres decenios. Recientemente, el ingreso per cápita en África al sur del Sahara registró un crecimiento medio de alrededor del 3% y se prevé que se mantendrá en ese nivel en 2007. Por el contrario, el crecimiento de los países de ingreso bajo y mediano de América Latina y Oriente Medio y Norte de África siguió siendo más moderado.

8. Las pruebas señalan que el aumento del crecimiento genera una disminución de los niveles de pobreza. Los datos más recientes indican que todas las regiones, con la salvedad de África al sur del Sahara, están bien encaminadas para alcanzar la meta del primer ODM relativa a la pobreza. En África al sur del Sahara, el porcentaje de las personas que viven en la extrema pobreza ha disminuido muy poco respecto del nivel de 1980, pero este hecho enmascara el prolongado deterioro sufrido durante los años ochenta y la primera mitad del decenio de 1990, así como las notorias mejoras registradas desde fines de los años noventa. Pese a que el número absoluto de pobres se ha estancado, la proporción de las personas que viven en la pobreza disminuyó casi siete puntos porcentuales entre 1996 y 2004.

9. Según estimaciones preliminares, el crecimiento (del producto interno bruto) desde fines de los años noventa hasta 2003-04 dio por resultado, en promedio, una menor

incidencia de pobreza: en una muestra de 19 países de ingreso bajo, un aumento del 1% en el producto interno bruto (PIB) coincidía con una caída del 1,3% en la tasa de extrema pobreza y del 0,9% en la tasa de pobreza de US\$2 al día. En el caso de los países de ingreso mediano, el impacto del crecimiento del PIB per cápita en la pobreza fue mucho menor, y la pobreza media no ha disminuido tras el crecimiento reciente. Por otra parte, las variaciones en la distribución del ingreso no han reducido, en promedio, el impacto del aumento del ingreso en la disminución de la pobreza en los países de ingreso bajo, mientras que la desigualdad de ingresos se profundizó, en promedio, en los países de ingreso mediano.

10. Uno de los factores que propiciaron el desempeño favorable ha sido la solidez ininterrumpida de las políticas macroeconómicas, que se tradujo en tasas de inflación constantemente moderadas y saldos fiscales medios que durante 2006 pasaron del déficit al equilibrio en los países de ingreso bajo. La calidad de las políticas macroeconómicas, especialmente la política fiscal, de los países de ingreso bajo ha mejorado considerablemente en los últimos años.

11. El crecimiento más robusto en los países de ingreso bajo es alentador, especialmente en África al sur del Sahara, donde el aumento del crecimiento podría ser una señal de que la región está saliendo de su prolongado estancamiento. No obstante, es preciso interpretar este hecho con cautela. Aún persiste cierta inquietud con respecto a la posibilidad de que se produzca una desaceleración del crecimiento ocasionada por un ajuste desordenado de los desequilibrios mundiales, el proteccionismo, el comportamiento futuro de los precios mundiales del petróleo o una pandemia mundial causada por la gripe aviar.

12. Con todo, no existe el mismo optimismo respecto de las perspectivas de mayor crecimiento y disminución de la pobreza en el gran número de Estados frágiles. La extrema pobreza se concentra cada vez más en estos Estados: sobre la base de las proyecciones del crecimiento, se estima que para 2015 los niveles de extrema pobreza en los Estados no frágiles disminuirán al 17% y superarán con creces la meta del primer ODM, mientras que en los Estados frágiles se mantendrán por encima del 50%, lo que implica un *aumento* respecto del nivel de 1990.

Progresos en la consecución de los ODM sobre desarrollo humano

13. Las tendencias generales en materia de ODM no varían marcadamente de un año a otro y son muy similares a las que se describieron el año pasado: todas las regiones están atrasadas en la consecución de la meta relativa a la mortalidad en la niñez, y algunas regiones están atrasadas por lo menos en alguno de los otros ODM. Las dos regiones más atrasadas son Asia meridional y África al sur del Sahara. En cuanto *regiones*, están atrasadas en todas las metas; no obstante, las diferencias dentro de cada una de ellas son considerables. También se analizan las tendencias en materia de ODM en los Estados frágiles; si bien existen variaciones dentro del grupo, su desempeño absoluto es inferior al de los Estados no frágiles y su mejoramiento es más lento.

14. Cabe reconocer, además, que hubo algunos éxitos importantes. Desde el año 2000 hasta la fecha, más de 34 millones de niños en países en desarrollo han tenido por

primera vez la oportunidad de asistir a la escuela y de terminarla en lo que ha constituido una de las expansiones del acceso a la escuela más grandes de la historia. Más de 550 millones de niños han sido vacunados contra el sarampión y se ha logrado una disminución del 75% en las muertes por esa causa en África al sur del Sahara. Para mediados de 2006, el número de enfermos de SIDA (síndrome de inmunodeficiencia adquirida) con acceso a tratamiento antirretroviral ascendía a más de 1,6 millones, cifra ésta que es casi siete veces superior a los niveles de 2001. Es indudable que las metas de los ODM han contribuido a acelerar la expansión de los servicios de salud básica y educación.

15. *Nutrición (primer ODM)*. Según las estimaciones, casi un tercio de todos los niños de los países en desarrollo tienen un peso o una talla inferior a la norma, y aproximadamente el 30% de la población total del mundo en desarrollo adolece de carencias de micronutrientes. Además de constituir una amenaza para el progreso en materia de reducción de la pobreza, la desnutrición es la causa subyacente de más del 55% de todas las muertes de niños, por lo que la nutrición está vinculada directamente con la reducción de la mortalidad en la niñez (cuarto ODM). En marcado contraste con el robusto crecimiento de la región, Asia meridional tiene las tasas de malnutrición más elevadas: se estima que la prevalencia de peso inferior a la norma asciende a entre el 38% y el 51% en los países grandes, y ninguno de ellos avanza conforme a lo previsto para alcanzar la meta relativa a la nutrición. Según las estimaciones, la prevalencia de la malnutrición infantil asciende al 26% en África al sur del Sahara, y en algunos países — Camerún, Burkina Faso, Zambia— las tendencias están empeorando. Las regiones de Asia oriental, América Latina y Europa oriental tienen un mejor desempeño, aunque en todas ellas hay algunos países rezagados.

16. *Terminación universal del ciclo de educación primaria (segundo ODM)*. Entre 2000 y 2005, la tasa de terminación de la escuela primaria aumentó, a nivel mundial, del 78% al 83%, y el ritmo de los progresos se ha acelerado en muchos países. Los avances han sido especialmente robustos en el Norte de África, África al sur del Sahara y Asia meridional. No obstante, es improbable que el 38% de los países en desarrollo alcance el 100% de terminación del ciclo de educación primaria para el año 2015 y, si bien no se dispone de datos suficientes para realizar un seguimiento de su progreso, es probable que otro 22% de países esté retrasado. Los grupos a los que resulta más difícil tener llegada en materia de educación primaria son aquéllos que están “doblemente desfavorecidos”: las niñas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o de casta. Este grupo está integrado por alrededor del 75% de los 55 millones de niñas que aún no asisten a la escuela. Con todo, los datos recientes también señalan que los países han realizado notables progresos en los últimos años; de los primeros siete países que lograron incrementar las tasas de terminación del ciclo de educación primaria (en todos los casos, por más del 10% al año entre 2000 y 2005), seis forman parte de la región de África al sur del Sahara (Mozambique, Benin, Rwanda, Níger, Guinea y Madagascar). No obstante, la mayoría de los países con desempeño más deficiente también están situados en África, lo que constituye un indicio de las profundas diferencias entre los países de la región. En Asia, Camboya ha realizado progresos excepcionales.

17. *Mortalidad en la niñez (cuarto ODM)*. Los progresos en esta esfera están retrasados respecto de otros ODM, a pesar de que se dispone de intervenciones sencillas y de bajo

costo que podrían evitar millones de muertes cada año. La terapia de rehidratación oral, los mosquiteros tratados con insecticidas, la lactancia materna y los antibióticos comunes para tratar enfermedades respiratorias podrían evitar aproximadamente el 63% de las muertes de niños. En 2005, sin embargo, de 147 países, tan sólo 32 avanzaban conforme a lo previsto para alcanzar el ODM relativo a la mortalidad en la niñez. Asimismo, las tasas de mortalidad se han estancado o empeorado en 23 países. En los Estados frágiles, los problemas son especialmente graves: casi la tercera parte (el 31%) de todas las muertes de niños en países en desarrollo se producen en Estados frágiles y de los 35 Estados que actualmente se consideran frágiles, tan sólo dos están bien encaminados para alcanzar el cuarto ODM. También es digna de mención la experiencia de los países que han logrado rápidos avances, entre ellos Eritrea que, pese a tener un ingreso per cápita de sólo US\$190, redujo a la mitad la mortalidad infantil entre 1990 y 2005. Este éxito puede atribuirse en gran medida a la instrumentación de un régimen de ordenación integrada de las enfermedades de la niñez y pone de manifiesto la imperiosa necesidad de intensificar la coherencia en materia de políticas y mejorar la coordinación de los donantes en el sector de salud.

18. *Salud materna (quinto ODM)*. El 99% de las muertes maternas —alrededor de 500.000 cada año— ocurren en países en desarrollo. A raíz de que no se dispone de datos directos sobre la mortalidad materna, es preciso usar la “atención profesional durante el parto” como indicador sustituto. Los resultados de las encuestas en una muestra de 32 países, señalan que 27 han realizado progresos, aunque también indican que los avances están muy concentrados en los hogares más pudientes; las *brechas de equidad* en el acceso a atención profesional son mayores que para cualquier otro servicio de salud o educación. Las pruebas respecto de los principales obstáculos que impiden reducir la mortalidad materna recogidas en tres países de ingreso bajo reafirman la importancia de reconocer tempranamente la necesidad de atención médica de urgencia, el acceso a instalaciones médicas adecuadas y la aplicación del tratamiento apropiado. También ponen de manifiesto que es fundamental que la madre reciba atención profesional durante el parto.

19. *SIDA, paludismo y tuberculosis (sexto ODM)*. A fines de 2006, aproximadamente 39,5 millones de personas vivían con el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) —2,6 millones más que en 2004— y durante el año fallecieron alrededor de tres millones de personas a causa del SIDA. Mientras que en África al sur del Sahara el ritmo de propagación de esta enfermedad ha disminuido, en Europa oriental y Asia central es una epidemia que avanza rápidamente. La experiencia adquirida recientemente en la lucha contra la propagación del SIDA ha demostrado que si bien *es posible* lograr que la enfermedad retroceda y aunque el tratamiento *es eficaz* en el mundo en desarrollo, de todos modos es preciso intensificar las medidas preventivas.

20. Se estima que cada año se producen entre 300 millones y 500 millones de casos de *paludismo*, y 1,2 millones de muertes, principalmente entre los niños y mayormente en África al sur del Sahara. Hay varias iniciativas novedosas que prometen abrir nuevos caminos en la lucha contra el paludismo: con apoyo de los Países Bajos y de la iniciativa “Hacer retroceder el paludismo”, el Banco Mundial encabeza los esfuerzos encaminados a implementar una subvención mundial para la terapia combinada con artemisinina, que de todos los nuevos tratamientos disponibles es el más prometedor debido a que ha

aumentado la resistencia a los medicamentos tradicionales. El programa reforzado de lucha contra el paludismo, que respalda las medidas impulsadas por los países para obtener resultados concretos y cuantificables, como la entrega de mosquiteros tratados con insecticidas y tratamientos contra la enfermedad destinados a niños pequeños y mujeres embarazadas, funciona actualmente en 10 países y se prevé ampliarlo a 20 en el curso de los próximos cinco años.

21. Se estima que en 2004 la *tuberculosis* causó dos millones de muertes, y se registraron nueve millones de casos nuevos. Si bien su incidencia está disminuyendo en cinco de las seis regiones, el crecimiento anual del 0,6% en el ámbito mundial se atribuye al rápido aumento de las infecciones en África al sur del Sahara, que está vinculado a la mayor probabilidad de que aparezca esta enfermedad a raíz de infecciones latentes en los portadores de VIH. El tratamiento breve bajo observación directa (DOTS, por su sigla en inglés) es la principal estrategia para combatir la tuberculosis y se ha expandido rápidamente. Gracias al DOTS, la incidencia de la tuberculosis en los países más afectados ha disminuido marcadamente (por ejemplo, en Indonesia y Camboya). En 2006, se descubrió una nueva cepa de tuberculosis —muy resistente a los medicamentos— en Sudáfrica. La Organización Mundial de la Salud (OMS) y la alianza Alto a la Tuberculosis encabezan los esfuerzos internacionales para impedir su propagación.

22. *Abastecimiento de agua y saneamiento (séptimo ODM)*. Se han realizado grandes progresos en materia de abastecimiento de agua; a nivel mundial, el acceso ha aumentado del 73% en 1990 al 80% en 2004, pero se considera que solamente América Latina y Asia meridional están avanzando conforme a lo previsto para alcanzar esta meta del objetivo (aunque se carece de datos sobre más de la cuarta parte de los países en desarrollo). Dentro de África, sin embargo, se observan algunas tendencias prometedoras: de los 10 países que están logrando progresos con más rapidez, cinco pertenecen a este continente, aunque de los 36 países para los que se dispone de datos, tan sólo nueve están avanzando conforme a lo previsto. Por el contrario, no se han realizado grandes avances mundiales en materia de saneamiento, que aumentó del 35% en 1990 al 50% en 2004, y sólo tres regiones (Asia oriental y el Pacífico, América Latina y Oriente Medio y Norte de África) están bien encaminadas para alcanzar la meta. De los 32 países de África con datos disponibles, tan sólo dos están avanzando conforme a lo previsto. Pese a que es de suma importancia para alcanzar varios ODM, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada al sector de abastecimiento de agua y saneamiento disminuyó considerablemente desde mediados de los años noventa hasta 2002, y si bien hubo una leve recuperación después de 2003, todavía no ha regresado al nivel del año 2000. Los esfuerzos emprendidos recientemente para incrementar el financiamiento destinado a esta esfera, especialmente para África, a través de iniciativas tales como el Consorcio para la Infraestructura de África y la Iniciativa sobre abastecimiento de agua y saneamiento en zonas rurales —si bien exitosos— recién tendrán un claro impacto respecto de esta meta dentro de algún tiempo, dado el prolongado período de gestación de las inversiones.

23. La inquietud que se plantea permanentemente con respecto a todos estos datos agregados es si los hogares pobres participan en los progresos realizados. Los datos de encuestas de demografía y salud permiten comparar el progreso relativo de los diversos quintiles de ingresos. Si bien aún existen diferencias considerables entre el acceso de los

hogares pudientes y el de los pobres, éstas están disminuyendo; en la mayoría de los países, los pobres han avanzado a un ritmo igual o más rápido en lo referente a disminución de la mortalidad en la niñez, cobertura de inmunización y terminación del ciclo de educación primaria.

Tendencias y convergencia del financiamiento destinado a los ODM sobre salud y educación

24. Desde la adopción de los ODM, el financiamiento externo destinado a salud y educación se ha casi duplicado en términos reales. La ayuda para salud siguió aumentando desde 2004 hasta 2005, mientras que los compromisos de AOD para educación disminuyeron por primera vez a raíz del menor volumen de los correspondientes a China e India. Se estima que los compromisos de ayuda para educación han aumentado nuevamente en 2006 y seguirán aumentando, debido en parte a una iniciativa de gran magnitud impulsada por el Reino Unido.

25. El financiamiento para salud ha crecido a un ritmo aún más firme, y provino de fuentes privadas, como la Fundación Gates, así como de alianzas mundiales, como el Fondo Mundial para el SIDA, la tuberculosis y el paludismo, y de donantes bilaterales. Entre los últimos, Estados Unidos, España, Francia y Noruega han duplicado, y hasta cuadruplicado, el financiamiento para salud desde el año 2000 hasta la fecha. También se están comenzando a aplicar novedosos mecanismos de financiamiento orientados al sector de salud: el mecanismo de financiamiento internacional para la inmunización (US\$1.000 millones en 2006), compromisos anticipados de mercado para vacunas (US\$1.500 millones, según lo previsto, en 2007) y el impuesto de solidaridad a los pasajes aéreos que aplican 21 países (US\$300 millones, según lo previsto, en 2007), que en todos los casos están movilizando nuevos recursos para intervenciones en la esfera de la salud. A pesar de esta afluencia de fondos, la diferencia entre éstos y el financiamiento necesario para alcanzar los ODM relativos a la salud es aún muy grande y, según estimaciones conservadoras, ascendería a entre US\$25.000 millones y US\$50.000 millones anualmente.

26. Si bien el aumento del financiamiento externo es fundamental para realizar progresos en la consecución de los ODM sobre salud, cada vez se presta más atención a cuestiones tales como la coherencia entre las políticas, la convergencia de la ayuda y los costos de transacción en el sector, dado el número de actores y la falta de mecanismos eficaces de coordinación, tema éste que se analizará más adelante en el presente informe.

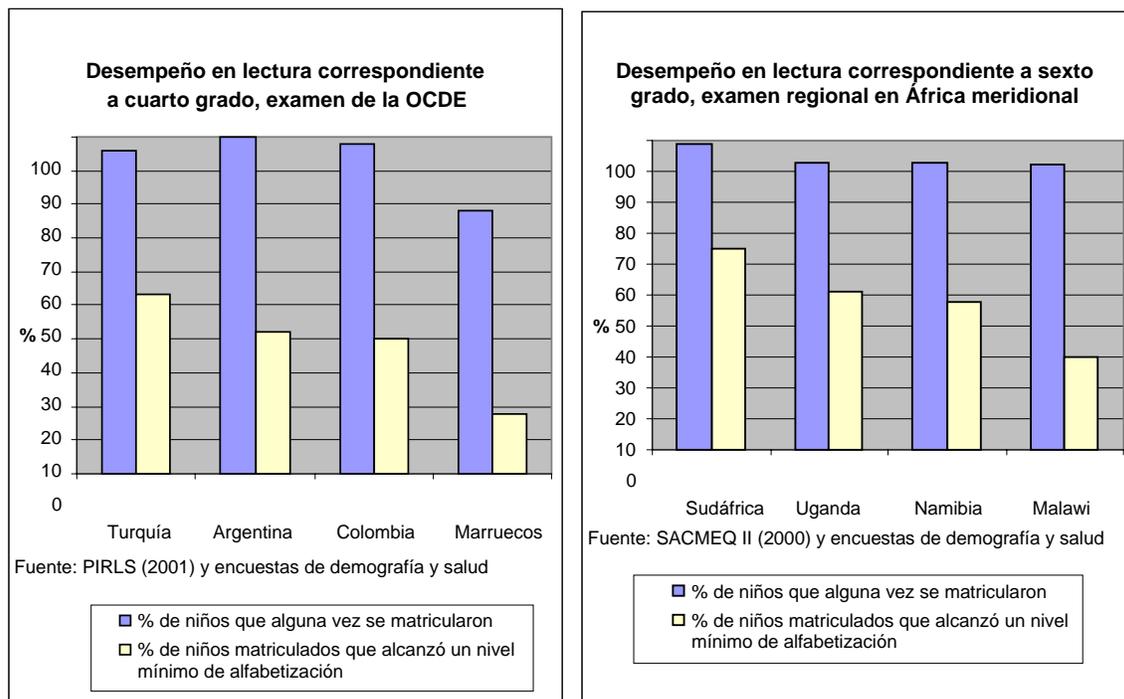
La función que le cabe a la calidad en el progreso en pos de los ODM

27. Se ha comenzado a constatar en muchos países que lograron mejorar rápidamente la matrícula y la terminación del ciclo escolar, que este progreso no se está traduciendo en mejores conocimientos cognitivos. De acuerdo con nuevas investigaciones, esta cuestión podría tener un alto costo para los países: según parece, las inversiones en educación devengan rendimiento en términos de los conocimientos que adquiere la población, y no del número de años de escolaridad.

28. En el Gráfico 1 se presenta un ejemplo de resultados del aprendizaje deficientes y se muestra la brecha entre el nivel de instrucción y los conocimientos cognitivos de un país

a otro. Al llegar a los nueve años de edad, las competencias lectoras de los niños en países en desarrollo suelen ser muy inferiores a las que existen en países desarrollados. Mientras que en Suecia, Letonia y los Países Bajos, el 96% de los niños de nueve años supera ampliamente la prueba de lectura correspondiente al nivel inferior de alfabetización en los exámenes comparativos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en Argentina, Colombia, Turquía y Marruecos menos de la mitad de los niños alcanzan este nivel de lectura. Los resultados de una evaluación regional comparativa que se realizó en países de África meridional también son preocupantes: en varios de ellos, más del 50% de los niños de 12 años no saben leer.

Gráfico 1: Niveles de aprendizaje de los niños en edad de asistir a la escuela primaria



29. Ello no implica que exista una disyuntiva intrínseca entre la cantidad y la calidad de la educación. En realidad, la comparación de datos entre diversos países permite establecer que hay una sólida correlación positiva entre la cobertura escolar y los conocimientos cognitivos, por lo menos en el largo plazo. Además, un gran número de países ha logrado incrementar los resultados del aprendizaje al mismo tiempo que ampliaba el acceso. Si bien la labor no es fácil, y en muchos casos la calidad se ha deteriorado a medida que el país intensificaba rápidamente el acceso, es importante centrar la atención en las estrategias para gestionar mejor la expansión. Muchos países pobres están lejos de lograr la terminación universal del ciclo de educación primaria, y para alcanzar el ODM en 2015 deben acelerar la prestación de servicios. Si se redujera el ritmo de expansión, los grupos más pobres y marginados serían los más perjudicados. El desafío consiste en lograr ampliar el acceso al mismo tiempo que se acrecientan los resultados del aprendizaje.

30. Para avanzar en esta esfera es preciso intensificar los esfuerzos encaminados a realizar un seguimiento del aprendizaje de los alumnos en el mundo en desarrollo; hoy en día, la mayoría de los países carecen de sistemas nacionales de evaluación y muy pocos han implementado alguno de los exámenes comparativos internacionales. El seguimiento periódico del aprendizaje de los alumnos es fundamental para promover la responsabilidad en el ámbito de la educación; para proporcionar a los maestros las herramientas que les permitan gestionar mejor las horas de clase; para lograr que los padres participen y exijan que la escuela rinda cuentas, y para permitir que las autoridades administrativas evalúen la eficacia del gasto en educación.

31. Existen sólidas razones por las cuales los donantes deberían financiar la formulación de normas comparativas de competencia vinculadas con las aptitudes de pensamiento crítico que se espera que los niños hayan alcanzado al final de la escuela primaria; en otras palabras, metas de aprendizaje básico para la educación primaria que complementen la meta cuantitativa de la terminación universal del ciclo primario. Si bien la instrumentación de un examen comparativo internacional para medir los niveles de aprendizaje al final de la escuela primaria sería onerosa y plantearía dificultades técnicas, está claro que tal inversión redundará en el bien público. En momentos en que la comunidad internacional está intensificando la ayuda para alcanzar el ODM sobre educación, una evaluación comparativa a nivel mundial que abarque a un gran número de países en desarrollo proporcionaría una plataforma —más sólida que las anteriores— para generar conocimientos acerca de “aquello que funciona” para promover el aprendizaje en el marco de circunstancias nacionales diferentes.

32. La instrumentación de una propuesta sobre metas de aprendizaje básico para la educación primaria entrañará costos y deberá vencer obstáculos políticos y técnicos. No obstante, un esfuerzo en esta esfera, que cuente con el respaldo internacional, podría ayudar a los países a fortalecer su capacidad para realizar un seguimiento de los resultados del aprendizaje así como crear incentivos para acelerar el progreso, y *complementaría los esfuerzos encaminados a incrementar las tasas de terminación del ciclo escolar.*

33. En materia de ***atención de la salud*** se plantean las mismas cuestiones respecto de la calidad y es aún más difícil recabar información. Se han realizado esfuerzos creativos para medir la calidad de los prestadores de servicios de salud en diversos países así como la calidad general de la atención, y es alarmante el número de afecciones mal diagnosticadas, los casos en que no se han completado las listas básicas de comprobación respecto de las principales enfermedades y la falta de adhesión a los protocolos recomendados. Consiguientemente, hay una brecha entre aquello que los prestadores de servicios de salud saben que es correcto y lo que efectivamente hacen. Este resultado señala que es necesario prestar más atención a los incentivos laborales y los entornos institucionales en lugar de utilizar enfoques basados en insumos, tales como elevar los requisitos de capacitación o aumentar el número de escuelas de medicina. Los contratos con un fin específico podrían ser un método eficaz para mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de salud. También es preciso poner el acento en lograr mayor coherencia y mejor coordinación de los donantes con las estrategias del sector de salud, como se analiza más adelante.

Actualización de los indicadores de buen gobierno

34. Los indicadores *agregados* de buen gobierno (Kaufman-Kraay) publicados recientemente señalan patrones de desempeño que refuerzan los mensajes fundamentales incluidos en el Informe sobre seguimiento mundial 2006. El buen gobierno es multidimensional y no existe un único camino para pasar de un gobierno deficiente a otro bueno. Se están elaborando en varias esferas indicadores específicos (es decir, respecto de los cuales se puedan tomar medidas) para realizar un seguimiento del desempeño, que incluyen contribuciones de dos organizaciones de la sociedad civil independientes: Global Integrity publicó 43 informes nuevos sobre países y se dio a conocer un nuevo índice que permite supervisar la transparencia en los presupuestos públicos —el índice de presupuesto abierto— tras cuatro años de elaboración. El Grupo del Banco Mundial también publicó recientemente, por primera vez, los puntajes de sus evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales. Este paso es muy importante para reforzar la transparencia y la divulgación de estos puntajes, que desempeñan un papel importante en la asignación de financiamiento en condiciones concesionarias. Por el contrario, se realizaron avances menos alentadores con respecto a las evaluaciones del programa de gasto público y rendición de cuentas financieras. Si bien el uso de los indicadores de este programa se ha difundido ampliamente, y se prevé realizar muchas evaluaciones nuevas, de los 33 informes sobre países, hasta el momento tan sólo se han publicado cuatro, lo que reduce los beneficios potenciales de este valioso instrumento de análisis.

Promoción y seguimiento de la igualdad de género y la autonomía de la mujer

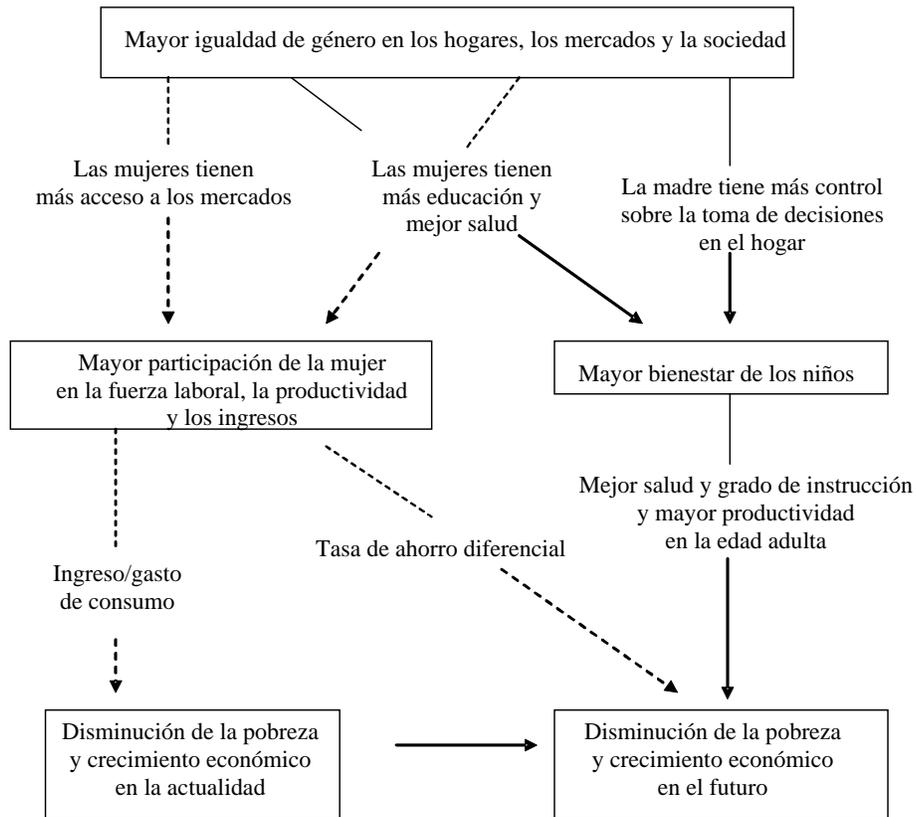
La importancia de promover la igualdad de género

35. En el Informe sobre desarrollo mundial 2006 sobre equidad y desarrollo se afirma que la desigualdad de género es el “arquetipo de la trampa de desigualdad”, y se señalan las profundas diferencias entre hombres y mujeres en lo que respecta al acceso a activos y oportunidades en muchos países, y las consecuencias perjudiciales para el bienestar de la mujer, la familia y la sociedad. La desventaja de la mujer en materia de *derechos* (igualdad ante la ley), *recursos* (igualdad de oportunidades) y *representación* (igualdad política) constituye un cercenamiento de la libertad básica de elección y es injusta. Esta desigualdad se refleja en el menor desempeño de las mujeres y las niñas en lo que respecta a muchos de los ODM.

36. Consiguientemente, la promoción de la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer (tercer ODM) es en sí misma un objetivo de desarrollo y, como tal, tiene una importancia intrínseca, pero también es un medio importante para alcanzar otros ODM. A través de la igualdad de género y la autonomía de la mujer se promueve la educación primaria universal (segundo ODM), se reduce la mortalidad de niños menores de cinco años (cuarto ODM), se mejora la salud materna (quinto ODM) y disminuye la probabilidad de contraer VIH/SIDA (sexto ODM).

37. El mejoramiento de la igualdad de género también influye en la reducción de la pobreza y en el crecimiento, tanto directamente a través de la mayor participación de la mujer en la fuerza laboral, la productividad y los ingresos, como indirectamente a través de los efectos beneficiosos de la autonomía de la mujer en el bienestar de sus hijos. En el Gráfico 2 se presentan las principales trayectorias que pueden seguirse a partir de la igualdad de género para llegar al crecimiento y la reducción de la pobreza tanto en el momento actual como en el futuro. Una de ellas pasa por el aumento de las oportunidades productivas y los mayores ingresos de las mujeres, que permiten incrementar el consumo y el ahorro con el consiguiente aumento de las tasas de inversión. Otra consiste en mejorar el control que ejerce la mujer en la toma de decisiones en el hogar. A través de varios estudios se ha demostrado que cuando la madre ejerce mayor control sobre los recursos del hogar, éstos se asignan en mayor grado a la salud, la nutrición y la educación de los hijos. El mayor nivel de educación de la madre también beneficia a los niños pues mejoran las prácticas de higiene y la nutrición, disminuyen las tasas de fecundidad y, consiguientemente, aumenta el gasto por niño. Tomados en conjunto, estos factores contribuyen al crecimiento futuro y a la disminución de la pobreza.

Gráfico 2: Trayectorias que pueden seguirse a partir del aumento de la igualdad de género para llegar al crecimiento y la reducción de la pobreza



Fuente: Personal del Banco Mundial

Progresos realizados en pos de la consecución del tercer ODM

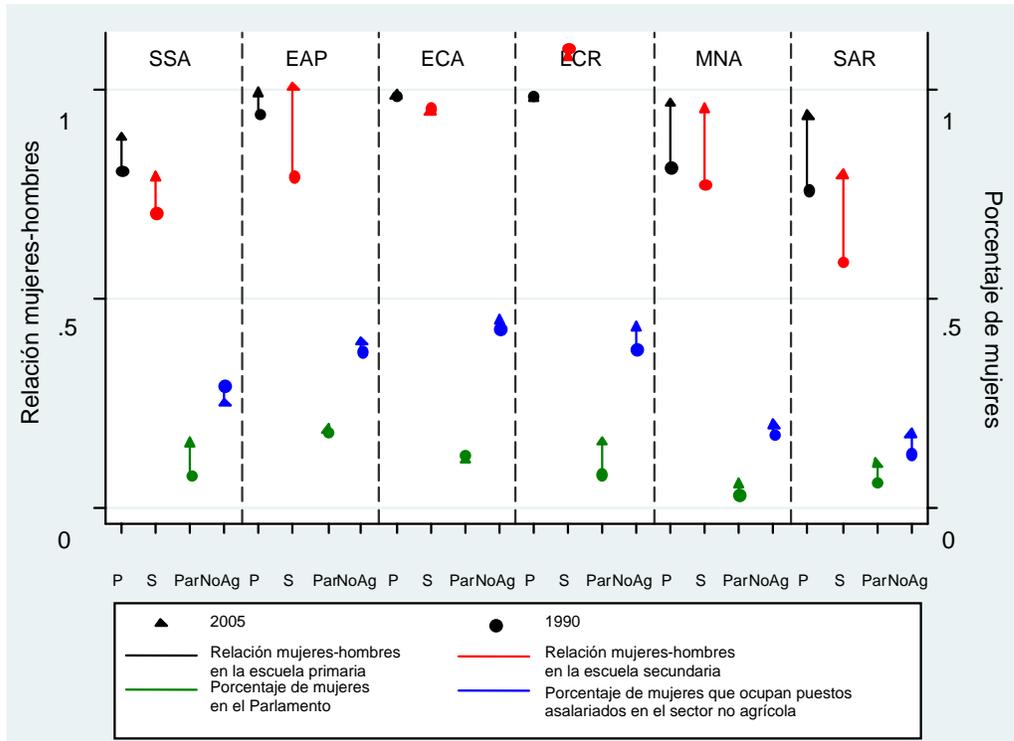
38. Los cuatro indicadores oficiales relativos al tercer ODM —que miden la igualdad de género en la matrícula y la alfabetización, y el porcentaje de mujeres que ocupan puestos de trabajo en el sector no agrícola y cargos en los parlamentos nacionales— ofrece un panorama importante, si bien incompleto, de los progresos realizados con respecto a la igualdad de género.

39. Gracias a los esfuerzos realizados para alcanzar la educación primaria universal (segundo ODM), la matrícula de las niñas en todos los niveles escolares ha aumentado considerablemente (Gráfico 4). Entre 1990 y 2005, se lograron progresos importantes en la mayoría de los países de ingreso bajo. Para 2005, 83 países en desarrollo (de un total de 106 para los que se dispone de datos) habían llegado a la meta intermedia del tercer ODM relativa a la paridad en las tasas de matrícula en el ciclo primario y secundario. La mayoría de estos países están situados en regiones donde la matrícula ha sido elevada históricamente: Asia oriental y el Pacífico, Europa oriental y Asia central, y América Latina y el Caribe. En la región de Oriente Medio y Norte de África, la mayoría de los países habían alcanzado la meta en 2005, pero en algunos todavía existe una considerable desventaja femenina en la matrícula. En África al sur del Sahara el desempeño ha sido disímil; más de las tres cuartas partes de los países no alcanzaron las metas relativas a la matrícula fijadas para 2005, pero algunos lograron llegar a la paridad (por ejemplo, Botswana, Rwanda y Sudáfrica). De los 14 Estados frágiles para los que se dispone de datos, se estima que nueve no alcanzarán las metas relativas a la matrícula en el ciclo primario y secundario.

40. La tasa de matrícula femenina en el nivel *terciario* fue inferior a la masculina en 63 países (de un total de 130 países para los que se dispone de datos) y *superó* a la masculina en 65 países. La desventaja femenina fue evidente principalmente en África al sur del Sahara, Asia meridional y en Estados frágiles.

41. Los progresos en materia de alfabetización básica y matrícula escolar logrados con el correr de los años han permitido alcanzar tasas más altas de alfabetización entre los jóvenes (de entre 15 y 24 años), pero aún existen diferencias en razón de género: la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) estima que de los casi 137 millones de jóvenes analfabetos del mundo, el 63% son mujeres. África al sur del Sahara, Oriente Medio y Norte de África y Asia meridional tienen la relación de alfabetización mujeres-hombres más baja y en estas regiones también existen desventajas femeninas en la matrícula en el ciclo primario y secundario.

Gráfico 3: Progresos realizados entre 1990 y 2005 respecto de los indicadores oficiales de la igualdad de género y la autonomía de la mujer, por región



Fuente: Indicadores del Banco Mundial. Los promedios regionales se calculan usando el primer valor entre 1990 y 1995 y el último valor entre 2000 y 2005. Los promedios se ponderan por la magnitud de la población del país en 2005.

SSA: África al sur del Sahara
 EAP: Asia oriental y el Pacífico
 ECA: Europa y Asia central
 LCR: América Latina y el Caribe
 MNA: Oriente Medio y Norte de África
 SAR: Asia meridional

P: Ciclo primario
 S: Ciclo secundario
 Par: Parlamento
 NoAg: Sector no agrícola

42. También se observan progresos en el porcentaje de mujeres que ocupan puestos asalariados en el sector no agrícola, que aumentó moderadamente en todas las regiones durante el período 1990-2005, y con variaciones importantes entre las regiones y los países (Gráfico 3). En 2005, el porcentaje más alto de mujeres empleadas en el sector no agrícola se registró en Europa y Asia central (47%) y el más bajo en Oriente Medio y Norte de África (20%), mientras que América Latina y el Caribe y Asia oriental y el Pacífico (más del 40%) se situaron en un nivel intermedio. En el caso de este indicador, es difícil interpretar las tendencias y los patrones sin tener en cuenta las circunstancias del país en cuestión, como por ejemplo la proporción de empleos en el sector no agrícola como porcentaje del empleo total. Si bien, superficialmente, un puntaje favorable en este indicador podría indicar que existen condiciones equitativas para la mujer en los

mercados laborales, es posible que sólo se estén captando las condiciones imperantes para un porcentaje muy pequeño de la fuerza laboral total.

43. El cuarto indicador oficial con respecto al tercer ODM es el porcentaje de bancas ocupadas por mujeres en los parlamentos nacionales (sin que se haya fijado una meta). Entre 1990 y 2005, la proporción de mujeres en los parlamentos nacionales aumentó en todas las regiones, con la salvedad de Europa y Asia central, pero a partir de un nivel muy bajo (Gráfico 3). Con todo, la proporción media no superó el 25% en ninguna de las regiones, ni al principio ni al final del período.

Fortalecimiento de los indicadores oficiales

44. Las deficiencias de los indicadores oficiales para realizar un seguimiento de los progresos realizados en la consecución del tercer ODM son de público conocimiento (véase, por ejemplo, el informe del Equipo de Tareas sobre la educación y la igualdad entre hombres y mujeres del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas (Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005)). Consiguientemente, se proponen cinco indicadores suplementarios para medir mejor la igualdad de género (Cuadro 1). Estos indicadores, que complementan los indicadores oficiales relativos al tercer ODM, cumplen tres criterios: disponibilidad de datos (amplia cobertura nacional), sólida vinculación con la reducción de la pobreza y con el crecimiento, y receptibilidad a las intervenciones sobre políticas. No se incluyeron en la lista los indicadores que cumplieran los tres criterios pero estaban estrechamente correlacionados con otros indicadores.

Cuadro 1: Indicadores adicionales recomendados con respecto al tercer ODM

Hogares		Economía y mercados
<i>Modificaciones de los indicadores oficiales relativos a los ODM</i>	<i>Indicadores adicionales</i>	<i>Indicadores adicionales</i>
Tasa de terminación del ciclo primario de niñas y niños (segundo ODM) ^a	Porcentaje de niñas entre 15 y 19 años que son madres o están embarazadas de su primer hijo ^b	Tasas de participación en la fuerza laboral entre mujeres y hombres de 20 a 24 años y de 25 a 49 años ^b
Tasa de mortalidad de niños menores de cinco años para niños y niñas (cuarto ODM)		
Porcentaje de mujeres en edad reproductiva, y sus compañeros sexuales, que usan anticonceptivos modernos (sexto ODM)		

Fuente: Personal del Banco Mundial

a. Recomendado por el Equipo de Tareas sobre la educación y la igualdad entre hombres y mujeres del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas.

b. Indicadores que está estudiando el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los indicadores de los ODM.

45. La lista propuesta se basa en las recomendaciones del Equipo de Tareas del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, pero es menos extensa. En ella se tiene en

cuenta la disponibilidad de datos, la adicionalidad (si el indicador agrega nueva información) y el alto costo vinculado con la imposición de obligaciones adicionales de seguimiento a las oficinas nacionales de estadística cuya capacidad ya está excedida. También se tomó como base una propuesta para perfeccionar los indicadores de los ODM ya existentes, que se presentó en marzo de 2007 ante la oficina del Secretario General de las Naciones Unidas, para su análisis.

46. De los cinco indicadores, cuatro permiten realizar un seguimiento de la igualdad de género en el hogar, y el restante, de la igualdad de género en la economía. No se recomiendan otros indicadores para el seguimiento de la igualdad de género en el ámbito de la sociedad en razón de que ninguno de los que se analizaron cumplía el criterio de disponibilidad de datos. Tres de los indicadores recomendados son modificaciones de los indicadores oficiales que ya se utilizaban para el seguimiento como parte de los ODM, mientras que dos no forman parte actualmente del conjunto oficial.

Intensificación del apoyo internacional a la igualdad de género

47. El éxito logrado respecto del aumento de la matrícula de las niñas en la escuela demuestra que es posible avanzar en pos de la igualdad de género. Para realizar este progreso, sin embargo, se requiere voluntad política (liderazgo de alto nivel) y el esfuerzo concertado de los países y de los organismos internacionales de desarrollo. Para acelerar el progreso hacia la consecución del tercer ODM es preciso intensificar la coordinación entre los donantes y los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) así como su apoyo a cuestiones relativas a la igualdad de género; estas cuestiones deberían ocupar un papel preponderante en su diálogo con los países asociados. Desde la conferencia sobre la mujer, que tuvo lugar en Beijing en 1995 y marcó un hito en el compromiso internacional respecto de las cuestiones relativas a la igualdad de género, el apoyo de los donantes ha aumentado levemente y se destinan más recursos a la consecución de metas en esta esfera, especialmente en los sectores sociales. En general, una cuarta parte de la ayuda bilateral por sector —alrededor de US\$5.000 millones al año— se destina actualmente a la igualdad de género.

48. No obstante, a pesar de los firmes compromisos de política asumidos por los donantes respecto de los objetivos de igualdad de género, la implementación ha sido decepcionante. Las autoevaluaciones del desempeño de nueve organismos donantes indican que existe una brecha entre las palabras y las acciones. Una de las razones de esta brecha es la atomización ocasionada por la necesidad de distribuir la responsabilidad con respecto a la integración del género: todos los miembros del personal tenían la responsabilidad de promoverla pero ningún grupo concreto debía rendir cuentas de los resultados.

49. Gracias a estas autoevaluaciones, los donantes han dado un renovado impulso a sus compromisos: están reformulando sus enfoques y procuran fijar metas más realistas tanto para consolidar la integración como para introducir medidas específicas orientadas a promover la igualdad de género. Existe amplio consenso en que, para aplicar las políticas sobre género de los organismos donantes, se requiere liderazgo de alto nivel, conocimientos técnicos y recursos financieros.

50. Los bancos multilaterales de desarrollo han realizado avances similares en la concesión de apoyo destinado a la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. Se han incorporado sistemas para realizar un seguimiento de los progresos logrados respecto de la integración de las políticas sobre igualdad de género, y éstos han señalado que los avances han sido moderados pero constantes. Recientemente, la mayoría de los bancos multilaterales de desarrollo han adoptado planes de acción en materia de género a fin de lograr que sus políticas de integración de estas cuestiones sean más eficaces desde el punto de vista estratégico y operativo.

51. De todos modos, todavía existen diferencias significativas. Los progresos en los sectores sociales (especialmente en salud y educación) han sido mayores que en los sectores productivos (agricultura, infraestructura, desarrollo del sector privado y otros similares). También se ha observado que se presta más atención a las cuestiones de género en el diseño de los proyectos que en su ejecución, y se han adoptado pocas medidas para realizar un seguimiento de los resultados o para evaluarlos. Generalmente, las instituciones han demorado la formulación y la adopción de indicadores cuantificables del progreso en materia de igualdad de género, y los sistemas de clasificación permiten medir, principalmente, las buenas intenciones en lugar de los resultados. Tampoco es posible cuantificar los recursos empleados en la integración de las cuestiones relativas al género. Es evidente que aún queda mucho por hacer para concretar estratégicamente la ventaja comparativa que tienen los bancos multilaterales de desarrollo en cuestiones relativas a la generación y el análisis de los conocimientos, y en cuanto entidades que cumplen funciones de convocatoria y coordinación, encabezan el diálogo de alto nivel y colaboran en la formulación de las estrategias en materia de políticas de desarrollo. Los bancos multilaterales de desarrollo deberían aprovechar esa ventaja comparativa para asumir un liderazgo visible a través de la inversión de recursos específicos en actividades orientadas a incluir la igualdad de género y la autonomía de la mujer en el programa de resultados, así como para encabezar los esfuerzos encaminados a reforzar el seguimiento del tercer ODM y para ayudar a los países clientes, de una manera más adecuada, a incrementar las intervenciones en esta esfera. La justificación comercial de las inversiones de los bancos multilaterales de desarrollo en el tercer ODM tiene bases sólidas: se trata, sin lugar a dudas, de una estrategia económica acertada.

El desafío especial que plantean los Estados frágiles

52. En general, los Estados frágiles se caracterizan por una capacidad institucional débil, una gestión de gobierno deficiente e inestabilidad política. Se trata de los países que menos probabilidades tienen de alcanzar los ODM, y se les puede atribuir, en buena medida, el retraso en la consecución de tales objetivos. En ellos vive el 9% de la población de los países en desarrollo, pero el 27% de las personas extremadamente pobres (las que viven con US\$1 por día; Cuadro 1). En los Estados frágiles se registra cerca de un tercio de los decesos en la infancia y a ellos pertenece el 29% de los niños de 12 años de edad que no completaron la enseñanza primaria en 2005. La mitad de los países en que no es probable que se alcance la paridad de género en cuanto a matrícula de primaria y secundaria son Estados frágiles. Es evidente que el insatisfactorio desempeño

de esos estados está vinculado con su crónica debilidad en materia de capacidad institucional y buen gobierno, y con conflictos internos, todo lo cual va en detrimento de la capacidad del Estado de prestar servicios sociales y de infraestructura básicos y ofrecer seguridad a los ciudadanos.

53. Los conflictos son una de las principales razones que hacen que los países se deslicen a una situación de fragilidad, pues entrañan altos costos en cuanto a pérdida de vidas y daños materiales, reducen el crecimiento e incrementan la pobreza. En los países de ingreso bajo los conflictos se han hecho menos frecuentes, pero son más breves e intensos, y suscitan un impacto negativo de enormes proporciones en cuanto a crecimiento del PIB, que, en promedio, se reduce alrededor de un 12% por año de conflicto.

54. Pese a los enormes desafíos que representa la pobreza en los Estados frágiles, es posible avanzar hacia el logro de los ODM. Algunos países (Mozambique, Uganda) han realizado con éxito la transición de un contexto de instituciones débiles y/o el legado de los conflictos a adelantos sostenidos en las esferas del crecimiento y la reducción de la pobreza. En países que siguen siendo frágiles se ha logrado avanzar hacia la consecución de los ODM: en Timor-Leste, Eritrea y Comoras, por ejemplo, la mortalidad infantil se redujo un 7,1%, un 4,2% y un 3,5%, respectivamente, entre 2000 y 2005.

55. La ayuda es especialmente importante para los Estados frágiles, ya que constituye la principal fuente de financiamiento para el desarrollo. No obstante, tan sólo un 8% de los flujos de asistencia oficial para el desarrollo otorgadas a los Estados frágiles por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) provienen de instituciones financieras internacionales (IFI); el resto se origina en fuentes bilaterales. De todos modos, las IFI cumplen un papel importante en el financiamiento para la reconstrucción de los países que salen de conflictos, la coordinación de la asistencia, el diálogo de políticas y la asistencia técnica. Los BMD comenzaron recientemente a convergir en torno a cuatro ámbitos de respuesta especializada frente al problema del desarrollo que experimentan los Estados frágiles: 1) marcos de estrategia, políticas y procedimientos; 2) instrumentos de financiamiento excepcional; 3) enfoques institucionales y de dotación de personal adaptados a las necesidades de los Estados, y 4) labor de asociación.

Cuadro 2: Los Estados frágiles son los que más distan de haber alcanzado la mayoría de los ODM

Indicador	Total en países en desarrollo (millones)	Total en Estados frágiles (en millones) (proporción porcentual)
Total de la población (2004)	5.427 millones	485 millones (9%)
ODM 1 – Pobreza (2004)		
Extrema pobreza	985	261 (27%)
Desnutrición infantil	143	22,7 (16%)
ODM 2 – Educación universal		
Niños de 12 años de edad que no completaron la escuela primaria en 2005	13,8	4 (29%)
ODM 4 – Mortalidad de niños de menos de cinco años		
Niños nacidos en 2005 que no se prevé que alcancen los cinco años de edad	10,5	3,3 (31%)
ODM 5 – Salud materna		
Nacimientos sin asistencia profesional	48,7	8,9 (18%)
ODM 6 – Enfermedades		
Muertes debidas a tuberculosis	1,7	0,34 (20%)
HIV+	29,8	7,2 (24%)
ODM 7 – Sostenibilidad ambiental		
Falta de acceso a una fuente de agua mejorada	1.083	209 (19%)
Falta de acceso a servicios de saneamiento mejorados	2.626	286 (11%)

Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial; véanse las notas del Cuadro 2.9.

56. Para acelerar el avance hacia la consecución de los ODM, en los Estados frágiles se debe prestar atención a varios temas y enseñanzas emanados de la experiencia reciente. Primero, como muchos Estados frágiles están emergiendo de conflictos, es esencial determinar con acierto la secuencia y coherencia del apoyo en materia de seguridad, actividades electorales y financiamiento de la ayuda, para acelerar el crecimiento económico y el empleo y así reducir al mínimo el riesgo de que se reanude el conflicto. Es preciso que los donantes consideren la cuestión de si los instrumentos actuales ofrecen un respaldo suficientemente continuo como para minimizar los riesgos de que se renueve el conflicto.

57. Segundo, para ocuparse de los Estados frágiles, las IFI y otros donantes deben revisar sus prácticas y procedimientos operativos, para verificar que sean apropiados para entornos de escasa capacidad y, en algunos casos, de inestabilidad. Para aprovechar las nuevas oportunidades que ofrecen los procesos de creación de la paz o de reforma en materia de gestión pública, o para reajustar los programas en caso de crisis, se requiere una rápida respuesta de todos los asociados internacionales que se ocupan de esos países. Para respaldar reformas en Estados dotados de escasa capacidad se requiere asimismo una mayor presencia de campo.

58. Tercero, los Estados frágiles son especialmente vulnerables a la fragmentación de la labor de los donantes y a la carga que esto puede imponer a la capacidad de los

gobiernos. Ello hace especialmente importante la implementación de los Principios de buena implicación internacional en los Estados frágiles, y del avance en la consecución de los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. Es preciso que las IFI realicen una labor conjunta, entre sí y con otros asociados internacionales, para elaborar enfoques y principios operativos comunes con respecto a los Estados frágiles, en especial a través de esfuerzos encaminados a mejorar la coordinación y la división del trabajo con las entidades que orientan los programas de creación de la paz, como las Naciones Unidas e instituciones regionales.

Atención de las necesidades de los países a través de la ayuda, el comercio y el alivio de la deuda

59. El proceso de incremento de la ayuda mundial se ha detenido, y dos años después de la cumbre de Gleneagles las tendencias de los flujos reales de ayuda hacen cada vez más improbable el aumento de la asistencia a la región de África al sur del Sahara prometido por los donantes del CAD. Siete años después de la Cumbre del Milenio, en que se adoptaron los ODM, aún no existe un solo país en que se esté incrementando la ayuda para respaldar la consecución de los ODM. Todavía no se han cosechado los “frutos más asequibles” identificados el Informe del Milenio de 2005. El avance en lo referente al alivio multilateral de la deuda fue rápido tras las reuniones de Gleneagles en 2005, lo que demuestra con cuánta celeridad pueden llevarse adelante las iniciativas si existe un firme compromiso internacional. La falta de avance en la realización de reformas en el comercio multilateral de la Ronda de Doha demuestra que la debilidad de los compromisos y del consenso internacionales inhibe el cambio. Para acelerar el proceso es necesario crear un consenso internacional que no sea meramente retórico.

Tendencias de los volúmenes de ayuda: Actos que reflejen los compromisos

60. A lo largo de 2005 la asistencia tendió a aumentar porque los países del CAD, los donantes no pertenecientes al CAD y los donantes no tradicionales incrementaron la asistencia que otorgan a los países en desarrollo, pero el nivel real de las corrientes de ayuda provenientes de los miembros del CAD registradas en 2006 se redujo. Tras alcanzar en 2005 un nivel sin precedentes, esa ayuda disminuyó en alrededor de un 5%, hasta alcanzar una cifra apenas inferior a US\$104.000 millones en 2006. Esas tendencias llevan a pensar que el monto real de la ayuda suministrada se está reduciendo a un nivel francamente inferior al de los compromisos de los donantes. Parece cada vez menos probable que la asistencia a África se duplique a más tardar en 2010.

61. A esto se agrega el hecho de que la ayuda sigue concentrada en un pequeño número de países, con lo cual en la mayoría de los países el incremento real es exiguo o inexistente. Entre 2001 y 2005 los volúmenes reales de la ayuda aumentaron más de un 50%, pero las cifras disminuyeron o variaron en escasa medida en casi el 60% de los países prestatarios de la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Esa fuerte concentración no es compatible con los esfuerzos encaminados a acelerar en forma amplia el progreso hacia el logro de los ODM. La reducción de la asistencia de los

donantes del CAD en 2006 coincide con el incremento de la ayuda proveniente de donantes no tradicionales: según se prevé, los donantes de la OCDE que no son miembros del CAD duplicarán el monto de la asistencia que otorgan, que superaría los US\$2.000 millones a más tardar en 2010; en 2005 Arabia Saudita y otros países de Oriente Medio proporcionaron asistencia por un monto de casi US\$2.500 millones, y otros donantes emergentes, en especial China, también están incrementando en forma acelerada la ayuda y adquiriendo la condición de acreedores externos significativos. Gran parte de esa ayuda se orienta hacia los sectores de infraestructura y los sectores productivos, abandonados por los donantes del CAD.

62. El proceso de incremento de la ayuda a África ha resultado desalentador. Cinco años después de la Conferencia de Monterrey y transcurridos dos años desde los compromisos asumidos por el G-8 en Gleneagles, no existen ejemplos de países con programas de incremento de la ayuda para respaldar el logro de los ODM. Más allá del alivio de la deuda (importante para crear mejores oportunidades de un futuro crecimiento), la afluencia de ayuda a la mayoría de los países de África al sur del Sahara se ha estancado o está disminuyendo. Salvo Nigeria (país receptor de alivio de la deuda excepcional), el monto real de la AOD proveniente de países miembros del CAD recibida por la región se redujo tanto en 2005 como en 2006.

63. Existen pruebas de que la asignación de la ayuda se está haciendo cada vez más selectiva, teniendo en cuenta la necesidad (pobreza) y la calidad de las políticas (buen gobierno). La selectividad varía en función del instrumento de ayuda que se utilice. La AOD flexible —es decir, la que puede utilizarse para respaldar proyectos y programas regulares, en contraposición con las donaciones con fines especiales, como las de asistencia técnica o de emergencia— es la que ha respondido en mayor medida a las mejoras logradas por los países en cuanto a buen gobierno y a aumento de sus necesidades. La asistencia técnica (gran parte de la cual se destina a consultores y nunca sale de los países donantes) es la que menos responde a esas necesidades.

64. La atención concedida por los donantes a los Estados frágiles comienza a reflejarse en un aumento de la asistencia. En términos globales, la asistencia proporcionada a dichos estados aumentó en más de dos tercios en 2005, hasta llegar a casi US\$20.000 millones (en dólares de 2004); alrededor de la mitad de esa suma correspondió a alivio de la deuda y asistencia humanitaria. En estos estados se está registrando una tendencia más favorable en cuanto a asistencia per cápita recibida, aunque les llega un volumen de ayuda (excluida la asistencia humanitaria y el alivio de la deuda) algo menor que a otros países de ingreso bajo. Las tendencias agregadas enmascaran la amplia diversidad de categorías de Estados frágiles: los que salen de conflictos violentos habitualmente reciben mucha más ayuda que otros Estados frágiles, y más ayuda que otros países de ingreso bajo.

Avance en cuanto a armonización y eficacia de la ayuda

65. Un objetivo esencial para conferir más eficacia a la ayuda consiste en que los donantes y los organismos internacionales de ayuda la armonicen y la hagan compatible con las estrategias de países. Se percibe cierto avance en esa materia. Dos tercios de los donantes confieren prioridad estratégica a la implementación de la Declaración de París

sobre la eficacia de la ayuda, y están cobrando bríos los esfuerzos encaminados a realizar el seguimiento de su implementación. No obstante, sigue siendo extremadamente difícil lograr que esas buenas intenciones se reflejen en resultados prácticos: los países con menos posibilidades de orientar por sí mismos la coordinación de los donantes suelen ser los que más necesidad tienen de que se armonice la ayuda.

66. A mediados de 2006 se realizó una encuesta básica para efectuar el seguimiento de la Declaración de París, que arrojó datos de referencia sobre las dificultades que experimentan los donantes y los países asociados. Con respecto a la identificación de los países de la asociación con los esfuerzos de que se trata, los resultados fueron dispares: se están elaborando estrategias nacionales de alcance general, pero desprovistas de un orden de prelación bien definido y de una adecuada secuencia de objetivos y medidas, por lo cual resultan insatisfactorias desde el punto de vista operativo. Menos de un quinto de los países habían elaborado estrategias operativas a la fecha en que se recogieron los datos. En la encuesta se concluye también que, en conjunto, los sistemas de gestión de las finanzas públicas son inadecuados en más de un tercio de los países, y moderadamente sólidos o mejores en menos de un tercio.

67. Con respecto a las actividades de los donantes, se concluye que alrededor del 40% de la ayuda se desembolsa mediante la utilización de sistemas financieros y de adquisiciones públicas de un asociado; alrededor de dos tercios de la ayuda se desembolsa puntualmente; casi la mitad de la cooperación técnica ya está coordinada, lo que representa el objetivo para 2010, aunque esta conclusión debe interpretarse en forma prudente, ya que el vocablo “coordinación” se entiende de diversas maneras. De la encuesta se infiere que los donantes *están tratando* de armonizar sus esfuerzos. El 42% de la ayuda se proporciona a través de enfoques basados en programas, como los de respaldo presupuestario directo o a nivel de todo un sector. Un tercio de las misiones son conjuntas, y lo mismo cabe decir de un quinto de la labor de análisis de países. No obstante, las encuestas sobre “satisfacción” con la asociación estratégica en África indican una mayor insatisfacción con respecto a los requisitos de información exigidos por los donantes y a la coordinación del respaldo de estos últimos.

68. Los compromisos de armonización siguen siendo abstractos, a menos que se pongan a prueba sobre el terreno. Un reciente examen de la ayuda otorgada para el sector de la salud en Rwanda ilustra algunos de los problemas clave que se dan en la práctica. Primero, la capacidad del Gobierno de lograr *coherencia de políticas* se ve afectada por el hecho de que los donantes canalizan la mayor parte (el 86%) de la ayuda declarada para salud fuera del Ministerio de Salud, a través de transferencias directas a ONG locales, gobiernos locales y otros dispensadores de servicios. Segundo, la mayor parte del financiamiento presupuestado de los donantes está destinado a combatir el VIH/SIDA y el paludismo (el 85% en 2005), en detrimento del fortalecimiento de la capacidad, el desarrollo de los recursos humanos y otras necesidades de alcance sectorial. Sólo un 1% se destinó a salud infantil. Tercero, la asistencia es inestable, ya que gran parte de ella se compromete por períodos de apenas uno a dos años, lo que reduce la posibilidad de incrementar los servicios de salud, que requieren principalmente gastos recurrentes estables para salarios y mantenimiento de instalaciones. Finalmente, existe una gran disparidad entre el financiamiento otorgado por los donantes para salud, que se ha incrementado pronunciadamente, y para infraestructura y agricultura, sectores que se han

descuidado. Esos factores indican la necesidad de que se coordine la labor de los donantes, los organismos, los programas mundiales y los países en desarrollo, para generar un mecanismo de coordinación adecuado y un enfoque más coherente.

69. En el sector de la salud la armonización resulta especialmente difícil: los numerosos donantes existentes participan en múltiples programas verticales; en general no existe “sobre el terreno” una masa crítica de proveedores de financiamiento de la salud que puedan reunirse regularmente para coordinar y armonizar sus actividades, y se da una tensión intrínseca entre los objetivos de la ayuda armonizada a través de sistemas de países y los mandatos explícitos de los fondos verticales, cuya exitosa promoción de temas sanitarios mundiales específicos depende en forma decisiva de su capacidad de demostrar resultados directos. Una estrategia de armonización viable puede girar en torno a un sistema orientado por países en virtud del cual 1) todo el respaldo de los donantes se realice según lo programado y esté en consonancia con las prioridades e iniciativas del gobierno; 2) el financiamiento se realice principalmente a través del presupuesto público, y cuando ello no sea posible, se especifique cierta proporción para respaldar el fortalecimiento de la capacidad del sistema, y 3) el suministro de información a los donantes sea menos frecuente y se realice a través de informes con fines múltiples, que satisfagan las distintas necesidades de los donantes.

70. El sector de la salud de Rwanda muestra en forma más amplia las dificultades que plantea la arquitectura de la ayuda, que está en evolución y se ha hecho más complicada. La proliferación de nuevas fuentes de ayuda —donantes, fundaciones privadas, fondos mundiales— incrementa el total de los recursos, pero también la dificultad de lograr coordinación y coherencia, así como los costos que plantean la fragmentación y la consignación de recursos para determinados fines. El número de donantes oficiales se triplicó, en promedio, desde los años sesenta, y desde 1990 el número de países con más de 40 donantes bilaterales y multilaterales activos aumentó de cero a más de 30. Los donantes emergentes muestran también una presencia que aumenta aceleradamente, y lo propio sucede con los fondos mundiales, aunque el seguimiento de esa información resulta difícil, pues los datos no son suficientes. El problema que plantea la multiplicidad de canales de ayuda se ve agravado por el hecho de que las actividades financiadas tienden a ser de pequeña escala; ésta, en promedio, se redujo de US\$1,5 millones a US\$1 millón entre 1997 y 2004, en tanto que su número aumentó de 20.000 a 60.000.

71. Los factores expresados someten a especiales tensiones a los países dotados de escasa capacidad. Se ha comprobado que en los países con menor capacidad institucional es mayor la fragmentación de la ayuda, lo que influye negativamente sobre la calidad de esta última, dado el aumento de los costos de transacción y un menor interés de los donantes en los resultados de los países. La excesiva fragmentación es, sin duda, un grave problema, y a través de medidas que contribuyan a enfrentarlo —posiblemente mediante la limitación, por parte de los donantes, de sus enfoques de países, o la adopción de vehículos más eficientes (incluidos los canales multilaterales) y el compromiso de los donantes de delegar atribuciones a donantes orientadores—podrían lograrse costos de transacción menores y una ayuda más eficaz.

Evolución del alivio de la deuda

72. El año pasado se registraron avances en cuanto a profundización del alivio de la deuda para los países más pobres. El Fondo Africano de Desarrollo (FAfD), la AIF y el Fondo Monetario Internacional (FMI) implementaron la Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral (IADM), que se describe en el Informe sobre seguimiento mundial 2006. En esa iniciativa se prevé un alivio del 100% de la deuda en casos admisibles para los países que han alcanzado o han de alcanzar el punto de culminación en el marco de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME). Hasta la fecha 22 PPME que han superado el punto de culminación (y dos países que no son PPME) se han visto beneficiados por la IADM, habiendo obtenido US\$38.000 millones, en cifras nominales, por concepto de alivio de la deuda. la Iniciativa para los PPME en curso también registró considerables avances, y 30 PPME habían alcanzado el punto de decisión y estaban recibiendo alivio de la deuda a fines de 2006.

Evolución del comercio mundial

73. En 2006 persistieron las tendencias a un vigoroso crecimiento que había registrado el comercio mundial en los últimos años. El valor de las exportaciones de mercancías aumentó un 16%, cifra francamente superior al promedio de 1995-2004 (8%). La tasa de crecimiento de la exportación de los países en desarrollo, (22%) siguió superando el promedio mundial. Esos resultados obedecen no sólo a factores cíclicos sino también a continuas reformas unilaterales del comercio. El arancel medio, en los países en desarrollo, se redujo de 16% en 1997 a alrededor de 11% en 2006. Al acelerarse el ritmo de la integración mundial, aprovechar las nuevas oportunidades y realizar la gestión de los riesgos hace más valiosa una estrategia de mayor apertura aunada a reformas internas.

74. Debido a la reducción sostenida de los aranceles, el comercio mundial tuvo un carácter menos restrictivo en los últimos años. Salvo en algunos países africanos, la mayoría de las economías imponen menos restricciones al comercio que en 2000. Gran parte de esa liberalización observada corresponde al sector manufacturero. Mucho menores son los logros en materia de agricultura. Para algunos países (como India) el sector agrícola es ahora más restrictivo que hace seis años; en la Unión Europea no ha habido cambios, en tanto que en Canadá y Estados Unidos se registra una leve disminución desde 2000.

75. *Avance en la Ronda de Doha.* Pese a los denodados esfuerzos tendientes a hacer culminar en 2006 las negociaciones de Doha, éstas se suspendieron de hecho en julio, en medio de discrepancias sobre el nivel de acceso a los mercados agrícolas que se pretende lograr y sobre las reducciones del respaldo interno. No obstante, a comienzos de 2007 los miembros de la Organización Mundial del Comercio acordaron extraoficialmente reiniciar las conversaciones, lo que creó una limitada oportunidad para llegar a un acuerdo en el primer semestre de 2007 con respecto a los elementos esenciales de una fórmula.

76. Si la Ronda de Doha no culmina, se habrá emitido una clara señal negativa a la economía mundial con respecto a la capacidad de los países de esforzarse en alcanzar

soluciones multilaterales. Esa situación podría debilitar el sistema de comercio multilateral, que brinda a los países en desarrollo un acceso al mercado garantizado y no discriminatorio, un sistema de solución de diferencias basado en normas y regímenes comerciales transparentes. Pero el riesgo más grave de fracaso es el que afecta al propio crecimiento económico de los países, ya que la reforma comercial es fundamentalmente un asunto de interés propio.

77. *Ayuda para el comercio.* En 2006 se avanzó en la esfera de la ayuda para el comercio. Los donantes señalaron que están dispuestos a ofrecer grandes incrementos de la ayuda para el comercio de modo que los países en desarrollo puedan hacer frente a las restricciones de oferta que van en detrimento de una mayor participación de su parte en los mercados mundiales y a todo costo de ajuste transitorio que provoque la liberalización. Aún no resulta claro en qué medida esto se agregaría a la ayuda existente. Por otra parte, queda mucho por hacer para llevar estos objetivos al plano operativo.

Seguimiento del desempeño de las IFI

78. Para que las IFI contribuyan más eficazmente a avanzar hacia los ODM es necesario adaptar sus estrategias y desarrollar su capacidad de responder 1) a la variación de las necesidades, incluidas las relacionadas con la globalización y los bienes públicos mundiales; 2) a la creciente diferenciación entre distintos clientes; 3) a la disponibilidad de recursos financieros alternativos, y 4) al creciente número de protagonistas en el panorama del desarrollo. Varios informes encomendados y hechos ocurridos en 2006 reflejan la evolución de los cometidos de las IFI y la necesidad de reforzar el desempeño y la colaboración. Pueden requerirse esfuerzos más coherentes para reforzar la capacidad de gestión orientada a resultados de las IFI, a fin de respaldar la creación de capacidad en los países asociados y basarse en su propio desempeño.

Funciones en evolución

79. Algunos informes o iniciativas encomendados a terceros se completaron en los últimos 12 meses, lo que influyó sobre los recursos pedidos a las IFI y los cometidos que se espera que éstas cumplan. En los debates se han destacado cinco desafíos clave: respaldo para los países más pobres; mayor intensidad de la labor en países de ingreso mediano, dando respuestas sobre bienes públicos mundiales de decisiva importancia; fomento de la coherencia y la colaboración, y fortalecimiento de la participación y la representación de los países en desarrollo. Otros informes dados a conocer en septiembre de 2006 fueron el documento sobre la estrategia a mediano plazo del FMI y el informe del Grupo internacional de trabajo sobre bienes públicos mundiales; en el mismo mes el Directorio del Banco Mundial examinó el informe sobre la estrategia para los países de ingreso mediano. El Comité de examen externo de la colaboración entre el FMI y el Banco Mundial publicó su informe a principios de 2007. Además se adoptaron medidas iniciales para hacer frente a la necesidad de modificar la participación en el FMI y el Banco Mundial.

80. En esos informes se concluye que se ha logrado un progreso significativo en materia de asistencia a los países pobres para que alcancen los ODM y en la labor encaminada a promover esfuerzos orientados por países, en asociación con otros donantes. Conectar los resultados con los recursos sigue siendo, sin embargo, un arduo desafío. Existe amplio reconocimiento de la importancia de seguir participando en la asistencia a los países de ingreso mediano, en donde vive alrededor del 70% de los pobres del mundo, pero también de la necesidad de mejorar la capacidad de respuesta de las IFI y adaptar el respaldo a las condiciones específicas de los países. Son bienes públicos de decisiva importancia la estabilidad financiera internacional, un sólido sistema de comercio internacional, la prevención de las enfermedades infecciosas, la generación de conocimientos y las medidas destinadas a hacer frente al cambio climático.

81. La colaboración con otros BMD se ve apuntalada por memorandos de entendimiento entre ellos, y en 2006 el Director Gerente del FMI y el Presidente del Banco Mundial encargaron la realización de una revisión externa de la colaboración entre ambas instituciones. En el informe se mencionaron numerosos ejemplos de adecuada colaboración, pero también se identificaron posibilidades de mejoras, incluida la aclaración del papel del FMI en los países de ingreso bajo. Con respecto a la participación y la representación, en 2006 se puso en marcha en el FMI un programa de revisión de las cuotas y reformas en materia de gestión, que habrá de completarse a más tardar en 2008. El primer paso consistió en revisar las cuotas correspondientes a un grupo de los países subrepresentados en forma más pronunciada: China, México, la República de Corea y Turquía. Los cambios aprobados en 2006 incrementaron el total de las cuotas de esos países en el FMI en un 1,8%, con lo cual la proporción que les corresponde subió al 7% del total de las acciones con poder de voto. Están en marcha pasos adicionales encaminados a elaborar una nueva fórmula para un ajuste de cuotas en una segunda ronda, y preparativos de una propuesta para incrementar los votos básicos a fin de dar mayor participación a los países de ingreso bajo. También en el Banco Mundial se están realizando consultas sobre participación y representación.

Evaluación de la eficacia: Flujos de financiamiento, resultados, armonización y convergencia

82. Evaluar la eficacia de las IFI plantea arduas dificultades. Los resultados en materia de desarrollo suelen ir a la zaga de las políticas y los programas, y es difícil medirlos, pero el problema mayor es el de la atribución de los resultados. Cada IFI tiene un organismo de evaluación independiente que cumple un importante papel en materia de evaluación, pero sigue siendo difícil abordar los problemas de resultados y atribución. El informe se refiere a tres aspectos del desempeño de las instituciones financieras internacionales: respaldo financiero, esfuerzos encaminados a fortalecer una gestión basada en los resultados y avance hacia la armonización y la alineación de la asistencia a través de la Declaración de París.

83. *Flujos de financiamiento.* Pese a la acelerada intensificación de la afluencia de capital privado a los países en desarrollo, las IFI siguen cumpliendo un importante papel en materia de desarrollo. En 2006 los cinco BMD desembolsaron US\$43.000 millones, lo que representa un aumento del 20% con respecto a los niveles de 2005. Es prematuro evaluar la cuestión de si ese incremento es temporal. El monto bruto de los desembolsos

no concesionales aumentó un 29% y llegó a US\$32.000 millones. Tras un vigoroso crecimiento de los desembolsos concesionales brutos desde 2000, que alcanzaron un máximo de poco más de US\$11.000 millones en 2004, las corrientes se redujeron levemente en 2005 y 2006.

84. Esas tendencias indican que, si bien la demanda de financiamiento de los BMD provenientes de los países de ingreso mediano se ha incrementado, la oferta de fondos concesionales a los países de ingreso bajo está estancada. Esto repercute también sobre el papel futuro de los BMD, en especial sobre su capacidad de atender los pedidos de aumento de la asistencia multilateral. Desde la perspectiva de los flujos mundiales de AOD, la proporción del financiamiento de los BMD se redujo significativamente desde 1998; si los desembolsos siguen estancándose en tanto que los donantes incrementan la AOD bilateral, en 2010 corresponderá a los BMD tan sólo alrededor del 6% del total de los flujos de AOD. Esto plantea para la comunidad internacional importantes preguntas sobre las consecuencias del deterioro del multilateralismo o la transferencia del multilateralismo a otros organismos, especialmente al sistema de las Naciones Unidas y a la Unión Europea.

85. El alivio de la deuda en el contexto de la IADM puede suscitar repercusiones adicionales en cuanto al financiamiento de las IFI, en especial en los casos del FAdD y la AIF, que han proporcionado alivio de la deuda en un marco de hasta 40 años. La IADM compromete a los donantes a proporcionar recursos adicionales, “dólar por dólar”, a lo largo de cuatro décadas, para que el costo de la condonación de la deuda no vaya en detrimento de la integridad financiera global de esas instituciones ni de su capacidad de proporcionar financiamiento en el futuro. Los compromisos de financiamiento firmes representan el 10% del costo total, y los condicionados otro 56%, lo que deja una brecha de 34% entre el total de los costos y los compromisos de la IADM. La decimoquinta reposición de los recursos de la AIF (AIF-15) representará una prueba importante sobre las intenciones de los donantes con respecto a la IADM y sobre el futuro papel de los BMD.

86. *Gestión orientada a los resultados.* La tercera Mesa redonda sobre gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo, que tuvo lugar en Hanoi en febrero de 2007, sirvió de foro para que muchas delegaciones de países compararan sus experiencias y aprendieran de ellas. La Mesa redonda incluyó una reunión de la Comunidad de Práctica Asiática y la puesta en marcha de una comunidad similar en la región de África. Se destacó que cinco factores revestían importancia para fortalecer en los países la capacidad de realizar una gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo: liderazgo y voluntad política; firmes vínculos entre resultados y prácticas de planificación; instrumentos de evaluación y seguimiento para generar comentarios sobre programas; responsabilidad mutua entre donantes y asociados de países, y capacidad estadística (para suministrar y ayudar a generar una mayor demanda de resultados y una gestión orientada a los resultados). La necesidad de intensificar el respaldo financiero y técnico para el fortalecimiento de la capacidad estadística fue subrayada como un elemento esencial del temario, en especial porque el costo financiero de los sistemas de fortalecimiento era relativamente exiguo.

87. *El Sistema común para la evaluación del desempeño (COMPAS, por su sigla en inglés)* es un programa interinstitucional encaminado a crear un sistema común entre los BMD para realizar el seguimiento de la orientación de sus resultados, especialmente en relación con sus prácticas internas. Su estructura de tres pilares se describió en detalle en el Informe sobre seguimiento mundial 2006. En un informe correspondiente a 2006, preparado bajo la dirección del Banco Interamericano de Desarrollo (la presidencia del COMPAS es rotativa) se examinan las siete categorías de desempeño elaboradas para el informe de 2005. En 2006, en cambio, se realizaron modificaciones para mejorar los indicadores, limitando las comparaciones de desempeño a lo largo de los dos años. Surgieron algunas conclusiones, entre otras cosas sobre la necesidad de dar a conocer más eficazmente los resultados del COMPAS dentro de cada uno de los BMD.

88. *Las IFI y la Declaración de París.* En 2006 se realizó por primera vez el seguimiento a nivel de países de los resultados de la implementación de los compromisos mutuos de la Declaración de París, que servirán de base para pasar revista a los logros de 2008 y comparar los resultados con los objetivos de 2010. De esa labor se desprende que los BMD están aplicando medidas sustanciales en muchos ámbitos de armonización y convergencia, tales como la utilización de estrategias de asistencia a países comunes o basadas en la colaboración, pero que deberán proseguir los esfuerzos para alcanzar los objetivos de 2010. Más de la mitad de la labor de análisis de países realizada por los BMD se lleva a cabo en conjunto con otros donantes y/o gobiernos de asociados, en relación con el objetivo del 66%, pero sólo el 21% de las misiones de los BMD se realizan conjuntamente con otros donantes, en comparación con un objetivo del 40%, y es necesario reducir urgentemente el gran número de unidades de ejecución paralelas.