

INFORME SOBRE SEGUIMIENTO MUNDIAL 2008

*ODM y el medio ambiente: objetivos de desarrollo
incluyente y sostenible*

Resumen ejecutivo

El mensaje capital del *Informe sobre seguimiento mundial 2008* es claro: se requieren medidas urgentes para ayudar al mundo a alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) a más tardar en 2015, así como medidas urgentes para combatir el cambio climático que amenaza el bienestar de todos los países, pero en especial de los países pobres y las personas pobres. Los objetivos de desarrollo y sostenibilidad ambiental están estrechamente relacionados y existen numerosas sinergias entre los caminos que conducen a esos objetivos.

Los ODM en el punto medio

La evaluación de los ODM en mitad del período establecido para su consecución presenta un cuadro heterogéneo, de progreso significativo y formidables desafíos. El primer ODM consiste en reducir a la mitad la extrema pobreza y el hambre. Aunque es probable que a nivel mundial se cumpla el objetivo referente a la pobreza, dado el notable crecimiento económico mundial registrado en la década pasada, existen serios retrasos en la lucha contra el hambre y la malnutrición. El reciente aumento de los precios de los alimentos ha llevado a prestar más atención a esos problemas, pero se requieren medidas adicionales. Si las actuales tendencias persisten, no es probable que se logren los ODM de desarrollo humano. Las perspectivas más desfavorables corresponden a los objetivos de reducir la mortalidad infantil y materna, pero también es probable que existan retrasos en cuanto a los ODM de culminación de la enseñanza primaria, potenciación de la mujer y saneamiento.

Dentro de ese cuadro global existe considerable diversidad entre regiones y países. A nivel regional, África al sur del Sahara se encuentra rezagada en relación con todos los otros ODM, incluido el de reducción de la pobreza, aunque numerosos países de la región están ahora logrando mejores resultados en materia de crecimiento. Asia meridional está rezagada con respecto a la mayoría de los ODM de desarrollo humano, aunque probablemente alcanzará el ODM de reducción de la pobreza. A nivel de países, si se mantienen las actuales tendencias la mayoría de los países registran atrasos en relación con la mayoría de los ODM, siendo los países en situación frágil los más rezagados.

No obstante, la mayoría de los ODM siguen siendo asequibles para la mayoría de los países, a condición de que tanto los países como sus asociados para el desarrollo realicen esfuerzos más vigorosos. El progreso debe acelerarse y hacerse más incluyente. Una atención internacional vinculada con las reuniones de alto nivel programadas durante el año brinda la oportunidad de acordar prioridades para la acción e hitos para realizar el seguimiento del progreso logrado.

Desarrollo y sostenibilidad ambiental

En forma concurrente, a la luz de los resultados de la conferencia celebrada en Bali en diciembre de 2007, el actual es también un año importante para avanzar hacia el objetivo del cambio climático. En el séptimo objetivo se destacan los firmes lazos entre desarrollo y sostenibilidad ambiental, que es el tema especial del *Informe sobre seguimiento mundial* del presente año. La sostenibilidad ambiental reviste importancia para alcanzar los restantes ODM y mantener el crecimiento económico y el desarrollo a largo plazo.

La adopción de medidas tempranas para controlar las emisiones de gases de efecto invernadero reducirá considerablemente los costos de mitigación y adaptación. Aunque los esfuerzos encaminados a estabilizar las emisiones den resultados satisfactorios, en las próximas décadas seguirán persistirán, en cierta medida, el recalentamiento y repercusiones conexas. Los países en desarrollo serán los más afectados. En los años noventa, en promedio, unos 200 millones de personas padecieron desastres relacionados con el clima en los países en desarrollo, en comparación con 1.000.000 de personas en los países desarrollados. La mayor dependencia de recursos naturales y de la agricultura en los países pobres hace a éstos más vulnerables al impacto del cambio climático, y su pobreza y falta de desarrollo les hacen difícil adaptarse. El desarrollo, la adaptación y la mitigación son factores estrechamente interconectados.

Desarrollo incluyente y sostenible: seis objetivos

Para acelerar y ampliar el avance hacia los ODM y hacer sostenible ese avance, en el informe se proponen seis objetivos de desarrollo incluyente y sostenible.

1. Mantener y ampliar el impulso hacia el crecimiento

- Un crecimiento vigoroso e incluyente debe ser un objetivo central de la estrategia de consecución de los ODM. Los países pobres tienen que alcanzar una tasa de crecimiento anual del PIB no inferior al 7% para reducir seriamente la pobreza.
- Se requieren esfuerzos concertados para espolear el crecimiento en los países de África y los Estados frágiles rezagados. Si bien el crecimiento en África ha mejorado, sólo alrededor de un tercio de la población de la región vive en países que hayan alcanzado una tasa de crecimiento del PIB sostenida no menor del 7% en la última década.
- Aunque las prioridades de políticas específicas en materia de crecimiento varían de un país a otro, el examen de la situación de distintos países muestra que tres ámbitos son esenciales para un crecimiento sólido: políticas macroeconómicas bien concebidas; un clima propicio para la inversión privada, incluido el acceso a infraestructuras clave, y una adecuada gestión.

En los Estados frágiles es crucial lograr mejoras en cuanto a entorno de gestión, junto con mejoras en materia de seguridad.

- En muchos países de África, y en forma más general en los países de ingreso bajo, un sector agrícola dinámico es esencial para lograr un crecimiento vigoroso e incluyente, lo que además contribuirá a mitigar las presiones alcistas de los precios de los alimentos. Una Revolución Verde africana constituiría un firme cimiento para el crecimiento y la reducción de la pobreza en esa región.
- Los riesgos para el crecimiento de los países en desarrollo provocados por perturbaciones en los mercados financieros y el aumento de los precios de la energía y de los alimentos deben ser objeto de un cuidadoso seguimiento y apropiadas respuestas de políticas, incluidas políticas fiscales y monetarias prudentes y, cuando sea necesario, redes de protección social adecuadamente orientadas hacia objetivos, para amortiguar el impacto, para los pobres, del aumento de los precios.

2. Lograr mejores resultados en cuanto al desarrollo humano

- Debe acelerarse el avance hacia los objetivos de desarrollo humano. Para ello será necesario comprometer más recursos—inclusive a través del aumento del respaldo de los donantes— para programas clave de educación y salud, como la iniciativa Vía Rápida en materia de educación; el fortalecimiento de los sistemas de salud, y la lucha contra el paludismo.
- No obstante, el aumento del gasto en educación y salud no es la única respuesta necesaria. La calidad y equidad del gasto son factores igualmente importantes. Una mejor gestión, más sólidos mecanismos de responsabilidad y una adecuada gestión del gasto son factores esenciales para aumentar la calidad de los servicios de educación y salud y ampliar el acceso de las poblaciones pobres y subatendidas.
- Es necesario centrar mejor la atención en la lucha contra la malnutrición, en especial entre los niños, y como base de mejores resultados en cuanto a desarrollo humano
- Al elaborar políticas y programas deben tenerse en cuenta los fuertes vínculos entre resultados en materia de salud y educación, nutrición y factores ambientales tales como agua y saneamiento, contaminación y cambio climático.

3. Integrar el desarrollo y la sostenibilidad ambiental

- Lograr la sostenibilidad ambiental debe formar parte de la labor básica de desarrollo, para generar las máximas sinergias posibles. La gestión ambiental y la integración con el programa de desarrollo requieren el fortalecimiento institucional en los países en desarrollo, incluido el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones conexas y el mejoramiento de políticas tales

como las de derechos de propiedad de recursos naturales.

- En el caso de los países dependientes de recursos naturales, una gestión adecuada de los recursos reviste decisiva importancia para un crecimiento sostenible. La calidad de la gestión macroeconómica y la buena gestión pueden determinar que sus abundantes recursos sean una fuente de financiamiento para el desarrollo o contribuyan al fenómeno de la “maldición de los recursos”. La Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas ha sentado sólidas bases para mejorar una cooperación internacional que respalde una gestión eficiente y transparente de los recursos naturales.
- Para mitigar las emisiones de carbono se deberá otorgar financiamiento y transferir tecnología a los países en desarrollo para respaldar la transición a un crecimiento con baja utilización de carbono. Ese respaldo no deberá distraer recursos de otros programas de desarrollo.
- Los países en desarrollo también necesitarán respaldo para adaptarse al cambio climático, lo que reviste vital importancia para ellos, dada su mayor vulnerabilidad. Para los países pobres, la mejor manera de adaptarse consiste en desarrollarse, diversificando sus economías, fortaleciendo su infraestructura, creando sistemas de salud y reduciendo las enfermedades sensibles al clima, como el paludismo y la diarrea.

4. Aumentar la ayuda y potenciar su eficacia

- Ha llegado el momento de cumplir los compromisos de ayuda encaminados a respaldar el esfuerzo necesario para alcanzar los ODM. Los donantes deben acelerar la prestación de ayuda, en consonancia con los compromisos asumidos. Si persisten las actuales tendencias en materia de asistencia oficial para el desarrollo cabe prever considerables inconvenientes, que afectarán especialmente a los países pobres y a los Estados frágiles, que en virtud de sus esfuerzos en materia de reforma ofrecen promisorias oportunidades de aumento de esa asistencia.
- La cambiante arquitectura de la ayuda, incluidas las nuevas fuentes y modalidades de ayuda, promete incrementos que mucho se necesitan en materia de recursos y crean oportunidades de experimentación e innovación en materia de financiamiento del desarrollo. Además plantea nuevos desafíos en cuanto a eficacia y coherencia de la ayuda. El Foro de Alto Nivel de Accra, que se llevará a cabo en septiembre de 2008, brinda una oportuna ocasión de atender las nuevas y dinámicas dimensiones de los objetivos de eficacia de la ayuda.
- El aumento de los flujos de capital privado a los países en desarrollo crea oportunidades para catalizar y apalancar un mayor volumen de capital privado en respaldo del desarrollo, entre otras cosas a través de asociaciones público-privadas innovadoras.
- Es necesario que tanto los prestatarios como los acreedores presten atención a

la sostenibilidad de la deuda, para prevenir una nueva acumulación de deudas insostenibles tras el alivio de la deuda.

5. Hacer uso del comercio para un crecimiento vigoroso, incluyente y sostenible

- La comunidad internacional debe procurar que las negociaciones comerciales de Doha alcancen resultados exitosos en 2008. Los altos precios actuales de los alimentos brindan una ventanilla de oportunidad para superar la paralización del proceso de liberalización del comercio internacional de productos del agro.
- Debería incrementarse la ayuda para el comercio; junto con reformas transfronterizas de servicios clave relacionados con el comercio, lo que puede ayudar a los países pobres a aprovechar oportunidades comerciales, promoviendo una globalización más inclusiva.
- La política comercial puede facilitar la transferencia de tecnologías favorables al medio ambiente eliminando obstáculos al comercio en la esfera de los productos y servicios ambientales.

6. Apalancar el respaldo de las instituciones financieras internacionales (IFI) para un desarrollo incluyente y sostenible

- Las instituciones financieras internacionales (IFI) tienen un papel crucial que cumplir respaldando, a través de su financiamiento, sus conocimientos y sus servicios de coordinación, el logro de esos objetivos interrelacionados de desarrollo y medio ambiente. En una arquitectura financiera y de desarrollo internacional más compleja el papel que cumplen esas instituciones será cada vez más importante en cuanto a coordinación y apalancamiento, aunque se reduzca en términos relativos en la esfera del financiamiento.
- A nivel nacional es necesario que las IFI adapten el asesoramiento, los productos y los servicios que ofrecen a las necesidades, cada vez más diferenciadas, de sus países miembros, entre otras cosas centrando decididamente la atención en los países de ingreso bajo y los estados frágiles, y también en las grandes concentraciones de la pobreza dentro de los países de ingreso mediano, para ayudar al millar de millones de personas en condición menos favorable a crecer y conectarse con la economía mundial.
- Además las IFI deben adaptar sus estrategias para responder a la creciente importancia de los bienes públicos mundiales y regionales, como la lucha contra el cambio climático, a través de asesoramiento, intervenciones directas y un trabajo en común con otros asociados para el desarrollo y con el sector privado.

PANORAMA GENERAL

En la reunión celebrada en Davos, Suiza, en enero de 2008, en que se declaró una “emergencia mundial de desarrollo”, altas personalidades mundiales dieron a conocer un Llamado de Acción con el fin de ayudar al mundo a reemprender la marcha hacia los objetivos de desarrollo del milenio (ODM). Transcurrida la mitad del período que expirará en 2015, es necesario que la comunidad internacional renueve su compromiso de alcanzar esos objetivos y redoble los esfuerzos para lograrlos. La atención internacional que despierta la llegada al punto medio, y una serie de reuniones de alto nivel programadas en relación con ese hito, hacen de 2008 un año crucial para dar un impulso más vigoroso y amplio a los esfuerzos encaminados a alcanzar los ODM, para que el punto medio sea un punto de inflexión en ese proceso.

Numerosos países en desarrollo están logrando un notable avance hacia los ODM, pero muchos otros están rezagados. Si persisten las tendencias actuales la mayor parte de los países no lograrán alcanzar la mayoría de los ODM. Los ODM, sin embargo, siguen siendo asequibles para la mayoría de los países, a condición de que éstos y sus asociados para el desarrollo redoblen sus esfuerzos, animados por un espíritu de mutua responsabilidad por la consecución de las metas acordadas en Monterrey, México¹. La evaluación realizada en el punto medio del período previsto para el logro de los ODM pone de manifiesto la clara y urgente necesidad de acelerar y hacer más incluyente el avance. Las reuniones internacionales de alto nivel previstas para el presente año ofrecen la oportunidad de acordar prioridades, entre otras cosas estableciendo posibles hitos provisionales para la labor de consecución de los objetivos, a fin de fijar con más precisión las actividades y medir el progreso logrado.

Habida cuenta de los resultados de la conferencia de Bali sobre el cambio climático, 2008 es también un año importante para avanzar hacia el logro de los objetivos referentes al cambio climático. En el séptimo objetivo se destacan los firmes lazos entre desarrollo y sostenibilidad ambiental. Lograr esta última reviste importancia para alcanzar los restantes ODM y dar sostenibilidad a largo plazo al crecimiento económico y al desarrollo. El cambio climático y la pérdida y degradación de los recursos naturales pueden provocar un grave retroceso en relación con los logros laboriosamente alcanzados en materia de desarrollo en el pasado, y afectar las perspectivas para el futuro. Los países en desarrollo serán los más perjudicados y los que mayores dificultades tendrán para adaptarse. Como señaló el presidente del Banco Mundial, Robert B. Zoellick, en la conferencia de Bali, “[e]l cambio climático constituye un desafío desde el punto de vista del desarrollo, la economía y la inversión; no se trata de una cuestión exclusivamente ambiental...[A]bordar el problema del cambio climático es un pilar fundamental del programa de desarrollo”².

En el presente informe se consideran los desafíos interrelacionados del desarrollo y la sostenibilidad ambiental; se evalúan el progreso hacia los ODM y las prioridades respectivas, así como el desafío de la sostenibilidad ambiental y sus consecuencias para los países en desarrollo, y se realiza el seguimiento del avance de las actividades llevadas

a cabo a nivel nacional y mundial para hacer frente a ese reto. Basándose en esa evaluación, en el informe se establece un conjunto integrado de objetivos de desarrollo incluyente y sostenible.

Los ODM en el punto medio: Considerable progreso, no exento de formidables desafíos

Reducción de la pobreza: avance sólido, pero despasejo. Primero las buenas nuevas. El mundo va en camino de alcanzar el primer ODM, consistente en reducir a la mitad la pobreza extrema entre 1990 y 2015. Ese éxito obedece en gran medida a la notable aceleración del crecimiento económico. El crecimiento de la economía mundial y de los países en desarrollo rara vez ha sido más acelerado a lo largo de un período prolongado. En los países en desarrollo la tasa media de crecimiento superó el 7% en los últimos cinco años. En el mundo en desarrollo, el número de personas en situación de extrema pobreza —de quienes subsisten con menos de US\$1 por día— se redujo en 278 millones entre 1990 y 2004, y en los últimos cinco años de ese período la disminución alcanzó el sorprendente nivel de 150 millones de personas. La apreciable reducción de la cifra absoluta de pobres es tanto más notable cuanto que se logró pese al aumento —de alrededor de 1.000 millones de personas entre 1990 y 2004— de la población del mundo en desarrollo. La más pronunciada disminución de la pobreza se dio en las regiones de crecimiento más vigoroso. Asia oriental, la región de crecimiento más acelerado, ya alcanzó el ODM referente a la reducción de la pobreza. En otras regiones también ha aumentado el crecimiento y se ha reducido la pobreza.

No obstante, el avance ha sido despasejo, y muchos países están rezagados; especialmente en África. Aunque a nivel mundial se alcanzará el primero de los ODM, es probable que África al sur del Sahara diste mucho de lograrlo. La recuperación del crecimiento de la región ha sido muy alentadora: en los 10 últimos años la tasa media de crecimiento de alrededor de 18 países con economías mejor administradas fue de alrededor del 5,5%. No obstante, un número aproximadamente igual de países de la región —alrededor de 20; muchos afectados por conflictos— han seguido estando atrapados por una situación de escaso crecimiento (de apenas un 2%, en promedio). Aun entre los países de crecimiento más acelerado sólo unos pocos, principalmente países ricos en recursos, han logrado un crecimiento comprendido en la gama del 7% al 8%, necesario para reducir seriamente la pobreza persistente y alcanzar el primer ODM. En África y en otras regiones el más bajo nivel de reducción de la pobreza se ha dado en estados frágiles; de hecho, en cifras agregadas, la incidencia de la pobreza extrema *aumentó* en ese grupo de países. En los estados frágiles, arruinados por conflictos y debilitados por una inadecuada gestión pública e insuficientes capacidades, vive alrededor del 19% de la población de los países de ingreso bajo, pero más de un tercio de los pobres de esta última categoría. A nivel mundial, alrededor de mil millones de personas siguen viviendo en situación de extrema pobreza. Excluida China, entre 1990 y 2004 el número de personas en tal situación se redujo en una cifra mucho menor: 32 millones.

Objetivos de desarrollo humano: retraso más pronunciado. En lo que atañe a los ODM

relacionados con el desarrollo humano se ha logrado un notable progreso, pero el riesgo de que esos objetivos no puedan alcanzarse es mucho mayor que el que afecta a los vinculados con la pobreza por ingresos. También aquí comenzaremos por las buenas noticias. En el punto medio del período que culminará en 2015, el número de niños que asisten a clase ha aumentado en alrededor de 40 millones; la disparidad de género en los colegios de primaria y secundaria se redujo en un 60%; 3 millones de niños más sobreviven cada año; anualmente se salvan 2 millones de vidas a través de la vacunación, y 2 millones de personas reciben tratamiento para el SIDA. No obstante, alrededor de 75 millones de niños en edad de recibir enseñanza primaria aún no asisten a clase; semanalmente, 10.000 mujeres mueren debido a complicaciones tratables del embarazo y el alumbramiento; más de 190.000 niños de menos de cinco años mueren cada semana a causa de enfermedades; más de 33 millones de personas están infectadas con VIH, y más de 2 millones mueren de SIDA cada año; más de un millón de personas por año fallecen de paludismo, que es una enfermedad prevenible, incluido un niño cada 30 segundos, y alrededor de la mitad de la población del mundo en desarrollo carece de saneamiento básico.

Pese al progreso logrado, si las tendencias actuales se mantienen es improbable que a nivel mundial se alcance la mayoría de los ODM relacionados con el desarrollo humano. Si bien algunas regiones alcanzarán algunos de esos objetivos, es probable que África al sur del Sahara y algunos países de Asia meridional disten mucho de lograrlo. Las perspectivas más graves se dan en materia de salud, esfera en que a nivel mundial y en varias regiones es probable que se esté lejos de alcanzar los objetivos consistentes en reducir en dos tercios y tres cuartos la mortalidad infantil y materna, respectivamente, y en reducir a la mitad la proporción de las personas sin acceso a saneamiento básico (el progreso es mayor en relación con el objetivo conexo de reducir a la mitad la proporción de quienes carecen de acceso a agua potable). Aunque mucho se ha logrado en cuanto a disminución de la malnutrición infantil, es probable que no se alcance el objetivo de una reducción del 50% en su incidencia, en especial en África al sur del Sahara y Asia meridional. La tasa de prevalencia del VIH bajó un tanto en África, pero en otras regiones ha aumentado, aunque a partir de niveles muy inferiores a los de África. La mortalidad provocada por el paludismo sigue siendo alta, pero la falta de datos dificulta el seguimiento de la incidencia de esa enfermedad a lo largo del tiempo.

Las perspectivas son mejores en materia de educación. Es probable que el mundo no alcance el objetivo de culminación universal de la enseñanza primaria, pero se aproximará a esa meta; en África al sur del Sahara y en Asia meridional, sin embargo, el retraso sería considerable. Parece posible alcanzar a más tardar en 2015 el objetivo de eliminar la disparidad de género en la educación primaria y secundaria, aunque también cabe la posibilidad de que África al sur del Sahara no lo logre. Las perspectivas en cuanto a paridad de género en la educación terciaria y a otros objetivos relacionados con el género son menos promisorias. El retraso, en las regiones de África al sur del Sahara y Asia meridional refleja en parte el punto de partida más bajo de esas regiones.

Perspectiva global: desalentadores desafíos, pero datos esperanzadores. En resumen, si bien muchos países han logrado un notable progreso, la mayoría de los países no va en

camino de alcanzar la mayoría de los ODM; al respecto, la situación más grave se da en los estados frágiles. A nivel regional, África al sur del Sahara muestra retraso en relación con todos los ODM, incluido el primero, referente a la reducción de la pobreza. Asia meridional está rezagada con respecto a la mayoría de los objetivos de desarrollo humano, aunque es probable que alcance el objetivo de reducción de la pobreza.

Habiéndose llegado al punto medio del período fijado, en relación con algunos ODM parece extremadamente difícil recuperar el terreno perdido. De hecho, el desafío es de enormes proporciones, aunque es posible avanzar rápidamente. El éxito logrado por las regiones y países de mejor desempeño —por ejemplo Viet Nam, cuyo nivel de pobreza bajó de alrededor del 58% en 1993 a 16% en 2006— es estimulante y esperanzador. Aun en muchos países que van a la zaga, inclusive en África, se está avanzando. En algunos países africanos el crecimiento económico se está vigorizando en forma especialmente significativa. Recientemente, algunos países africanos lograron notables resultados; Ghana, Mozambique, Tanzania y Uganda, por ejemplo, han logrado acelerar el crecimiento económico y reducir la pobreza; Malawi está logrando resultados especialmente satisfactorios en cuanto al aumento de la productividad agrícola; en Ghana, Kenya, Tanzania y Uganda se está incrementando la matrícula en la educación primaria; otro tanto se está logrando en Níger, Togo y Zambia en cuanto a la lucha contra el paludismo; en Senegal y Uganda en lo que atañe al aumento del acceso al agua y el saneamiento; en Níger en materia de fomento de la reforestación, y en Rwanda se da a una notable recuperación tras una situación de conflicto. Es necesario acelerar y ampliar ese progreso, haciendo que abarque a todos los ODM, a todos los países y a toda la población de los mismos.

Desarrollo y sostenibilidad ambiental: factores plenamente vinculados

La urgente necesidad de adoptar medidas de aceleración y ampliación del avance hacia los objetivos de desarrollo corre pareja con la de combatir el cambio climático, que compromete el bienestar de todos los países —especialmente los países pobres— y de las personas pobres. El desarrollo y la sostenibilidad ambiental constituyen objetivos esencialmente complementarios (aunque a corto plazo parezca posible llegar a soluciones de compromiso entre uno y otro). La sostenibilidad ambiental es esencial para un crecimiento económico continuo y la reducción de la pobreza; además repercute positivamente sobre la consecución de los objetivos de desarrollo humano relativos a la salud, la nutrición y la educación. A su vez, en los países pobres el crecimiento económico y el desarrollo pueden contribuir a la sostenibilidad ambiental ampliando el acceso de esos países a fuentes de energía modernas y tecnologías más limpias y eficientes y al objetivo de depender en menor medida de actividades, como la tala de árboles, que van en detrimento del medio ambiente. La deforestación genera alrededor de una quinta parte de las emisiones de gases de efecto invernadero. En la actualidad 1.600 millones de personas —alrededor de un tercio de la población del mundo en desarrollo— carecen de acceso a fuentes de energía moderna y se ven obligadas a recurrir en mayor medida a energía proveniente de biomasa y combustibles fósiles, que generan emisiones de carbono. Además, el desarrollo económico aumenta los recursos y la capacidad de los países pobres de adaptarse a los impactos ambientales.

Es esencial realizar una adecuada gestión de los recursos naturales. Para los países en desarrollo, la mayor parte de los cuales dependen en gran medida de los recursos naturales, una cuidadosa gestión de esos recursos y del medio ambiente reviste especial importancia para lograr resultados sostenibles en materia de crecimiento económico y desarrollo. En promedio, el capital natural constituye más del 40% de la riqueza nacional de los países de ingreso bajo (la cifra está próxima al 60% si se excluye de ese grupo a los países con mercados emergentes más avanzados), en comparación con apenas 5% en los países de ingreso alto. Los problemas de uso sostenible de recursos naturales en general afectan a los activos subterráneos, notablemente el petróleo, pero también a otros recursos, como los bosques y el agua. Anualmente las modificaciones del uso de la tierra provocan la pérdida de una extensión de bosques equivalente al territorio de Panamá o de Sierra Leona; la mayor parte de esa disminución tiene lugar en América Latina y África al sur del Sahara. En el futuro próximo la disponibilidad per cápita de agua potable podría situarse por debajo del nivel crítico en muchos países del Oriente Medio y Asia meridional. La contaminación amenaza la calidad del aire y el agua. Desde el punto de vista de la salud humana, los elementos que más contaminan el aire urbano consisten en partículas cuyas concentraciones, en los países de ingreso bajo, son, en promedio, casi tres veces mayores que en los de ingreso alto. La sostenibilidad a más largo plazo del crecimiento depende en forma esencial de la manera en que se administren esos recursos.

Cambio climático: Los países pobres serán los más afectados. Una mayor dependencia de los recursos naturales y de la agricultura, y la falta de desarrollo, hacen también que los países pobres sean más vulnerables al impacto del cambio climático y les resulte más difícil adaptarse. Entre esas repercusiones cabe mencionar las que afectan a la agricultura y a la salud humana y los efectos de la elevación del nivel del mar y los fenómenos meteorológicos extremos.

Las estimaciones del impacto del calentamiento de la tierra hasta 2080 basadas en hipótesis de no mitigación de ese fenómeno muestran que los países en desarrollo de África al sur del Sahara, Asia meridional y algunos sectores de América Latina, en que viven 1.000 millones de las personas más pobres del mundo, son los que padecen las mayores pérdidas —del 15% al 60%— en materia de producción agrícola. A escala mundial, los factores de riesgo ambiental influyen en el 80% de las enfermedades, y la carga económica de los peligros ambientales para la salud equivale, según se estima, a una cifra comprendida entre el 1,5% y el 4% del PIB. El costo ajustado del cambio climático en cuanto a años de vida con discapacidades se estimó en 5,5 millones por año en 2000, estimación que no podrá menos que aumentar si no se pone freno al cambio climático. Las repercusiones de ese fenómeno en cuanto a la salud recaen principalmente sobre los niños del mundo en desarrollo (a través del aumento de la incidencia de enfermedades tales como la diarrea, el paludismo y las infecciones respiratorias). En los países en desarrollo, más de 200 millones de personas viven en zonas de impacto potencial, en que una elevación de tres metros en el nivel del mar los convertiría en refugiados de inundaciones costeras. Aunque la elevación fuera de un metro, algunos países se verían afectados significativamente: por ejemplo, a falta de medidas de adaptación se vería afectada más del 10% de la población de Viet Nam, y el país perdería el 10% de su PIB y el 29% de sus humedales. En los años noventa, en promedio, 200

millones de personas padecieron desastres relacionados con el clima en los países en desarrollo, en comparación con alrededor de 1.000.000 de personas en los países desarrollados.

Desarrollo incluyente y sostenible: seis objetivos

¿A qué objetivos da lugar esta evaluación? Es preciso acelerar y ampliar el avance hacia los ODM para incluir a muchos países rezagados. Como garantía de la sostenibilidad de ese avance es necesario hacer frente a los desafíos ambientales dando respaldo al crecimiento y al desarrollo de los países en desarrollo. Para lograrlo, en el informe se establecen seis objetivos de desarrollo incluyente y sostenible (véase Recuadro 0,1).

Recuadro 0,1: Los ODM y el medio ambiente

Seis objetivos sobre desarrollo incluyente y sostenible

- ***Mantener y ampliar el impulso hacia el crecimiento***
 - Un crecimiento vigoroso e incluyente debe ser un objetivo central de la estrategia de consecución de los ODM.
 - Se requieren esfuerzos concertados para espolear el crecimiento en los países de África y los estados frágiles rezagados: un sector agrícola dinámico es esencial para lograr un crecimiento vigoroso e incluyente en numerosos países pobres
 - Se necesitan políticas macroeconómicas bien concebidas, un clima propicio para la inversión privada (entorno regulatorio, infraestructura (y una adecuada gestión de gobierno son factores esenciales para el crecimiento
 - Es preciso realizar un cuidadoso seguimiento de los riesgos que afectan al crecimiento de los países en desarrollo —dadas las recientes perturbaciones en los mercados financieros y el aumento de los precios del petróleo y de los alimentos— y darles adecuada respuesta
- ***Lograr mejores resultados en cuanto al desarrollo humano***
 - Es necesario aumentar la escala de los programas clave de salud y educación, por ejemplo la iniciativa Vía Rápida en materia de educación; la erradicación del paludismo, y el fortalecimiento de los sistemas de salud.
 - Incrementar el gasto público no es la respuesta; la calidad y equidad del gasto son factores igualmente importantes
 - Es necesario centrar mejor la atención en la lucha contra la malnutrición, en especial entre los niños, y como base de mejores resultados en cuanto a desarrollo humano
 - Al elaborar políticas e intervenciones deben tenerse en cuenta los fuertes vínculos entre resultados en materia de salud y educación, nutrición y factores ambientales tales como agua y saneamiento, contaminación y cambio climático
- ***Integrar el desarrollo y la sostenibilidad ambiental***
 - Lograr la sostenibilidad ambiental debe formar parte de la labor básica de desarrollo, para generar las máximas sinergias posibles
 - En el caso de los países dependientes de recursos naturales una gestión adecuada de los recursos reviste decisiva importancia para un crecimiento sostenible,

- Los países en desarrollo serán los que más sufran los efectos del cambio climático y son los que están en condiciones menos favorables para adaptarse; el desarrollo es, para ellos, la vía más directa para lograrlo
- La transición a un crecimiento resistente al clima y con bajo nivel de emisiones de carbono requerirá financiamiento y transferencia de tecnología a los países en desarrollo. Ese respaldo no debería distraer recursos de otros programas de desarrollo
- ***Aumentar la ayuda y potenciar su eficacia***
 - Los donantes deben acelerar la prestación de ayuda en consonancia con los compromisos asumidos. Si persisten las actuales tendencias en materia de asistencia oficial para el desarrollo cabe prever considerables inconvenientes, que afectarán especialmente a los países pobres y a los estados frágiles, que ofrecen promisorias oportunidades de aumento de esa asistencia
 - La cambiante arquitectura de la ayuda promete más recursos e innovaciones; pero además plantea nuevos desafíos en cuanto a eficacia y coherencia de la ayuda. El Foro de Alto Nivel de Accra brinda una oportuna ocasión de atender las nuevas y dinámicas dimensiones de los objetivos de ayuda
 - El aumento de los flujos de capital privados a los países en desarrollo crea oportunidades para catalizar y apalancar un mayor volumen de capital en respaldo del desarrollo, entre otras cosas a través de asociaciones público-privadas innovadoras.
 - Es necesario que tanto los prestatarios como los acreedores presten atención a la sostenibilidad de la deuda para prevenir una nueva acumulación de deudas insostenibles tras el alivio de la deuda.
- ***Hacer uso del comercio para un crecimiento vigoroso, incluyente y sostenible***
 - Los países deben procurar que la Ronda de Doha alcance resultados exitosos en 2008. Los altos precios de los alimentos brindan una ventanilla de oportunidad para avanzar en la esfera de la reforma del comercio internacional de productos del agro.
 - Los programas de ayuda a para el comercio para fortalecer la logística del comercio, con el respaldo de la liberalización de los servicios, promueven en importante medida la competitividad de los países pobres y su capacidad de aprovechar oportunidades comerciales.
 - La política comercial puede facilitar la transferencia de tecnologías favorables al medio ambiente eliminando obstáculos al comercio en la esfera de los productos y servicios ambientales.
- ***Apalancar el respaldo de las instituciones financieras internacionales (IFI) para un desarrollo incluyente y sostenible***
 - El hecho de que el papel de las IFI en materia de financiamiento se esté reduciendo no le resta importancia. El impacto logrado a través del apalancamiento del respaldo que ofrecen esas instituciones sigue siendo esencial para la adopción de medidas colectivas en materia de desarrollo (los ODM y resultados conexos) y los bienes públicos regionales/mundiales, como el cambio climático, cuya importancia va en aumento.
 - Es importante y oportuno adaptar la estrategia al objetivo de incrementar la diferenciación de los clientes y el cambio mundial iniciado por varias IFI.

1. Mantener y ampliar el impulso hacia el crecimiento

Un crecimiento vigoroso e incluyente reviste capital importancia para alcanzar los ODM y lograr resultados conexos en materia de desarrollo, pues reduce directamente la pobreza e incrementa los recursos y capacidades de consecución de los restantes ODM vinculados con el desarrollo humano y la sostenibilidad ambiental.

Consecuencias de la evolución económica mundial

Perturbaciones en los mercados financieros y desaceleración de la economía mundial.

Una prioridad inmediata consiste en poner coto a las perturbaciones experimentadas por los mercados financieros internacionales y limitar sus repercusiones en cuanto al crecimiento de los países en desarrollo. Hasta ahora a través de mejores políticas macroeconómicas y parámetros económicos fundamentales más sólidos se ha logrado contener, dentro de ciertos límites, los efectos experimentados por esos países. Según las proyecciones, en 2008 la tasa de crecimiento del PIB mundial se reducirá hasta situarse en un 3,7%, en comparación con 4,9% en 2007, y el crecimiento del mundo en desarrollo bajará casi un punto porcentual, aunque seguirá siendo relativamente vigoroso (del 6,7%).

No obstante, la persistencia de la perturbación experimentada por los mercados financieros internacionales y sus efectos sobre el crecimiento plantean riesgos de que no se alcancen los resultados previstos en esta perspectiva. Además podrían cambiar de signo las corrientes de capital privado, cuya importancia como fuente de financiamiento externo ha aumentado pronunciadamente en los países en desarrollo. En especial en la Europa emergente, los países con grandes déficit en cuenta corriente y burbujas de activos son particularmente vulnerables, por lo cual su situación debe ser objeto de un estrecho seguimiento. Dadas las actuales incertidumbres y diferencias entre los países no existe una única receta de políticas para que los países en desarrollo hagan frente a las consecuencias de las perturbaciones que afectan a los mercados financieros. Las vulnerabilidades y las respuestas de políticas apropiadas deben evaluarse país por país. En muchos países la aplicación de políticas prudentes que permitan actuar a los estabilizadores automáticos puede ser preferible al activismo de políticas. En los países vulnerables, prestar renovada atención a los parámetros fundamentales de la economía — gestión prudente de la deuda externa, disciplina fiscal y política cambiaria flexible— puede amortiguar las perturbaciones y facilitar el ajuste.

Aumento de los precios del petróleo y los alimentos. Otra preocupación conexas, e inmediata, es la relativa a las consecuencias del pronunciado incremento de los precios del petróleo y de los alimentos. Tanto las restricciones de oferta como el acelerado crecimiento de la demanda han contribuido al aumento de los precios, lo que comprende, en el caso de los precios de los alimentos, la creciente utilización de cultivos alimenticios como biocombustibles. Hasta ahora el impacto macroeconómico sufrido por los países importadores en general ha sido relativamente escaso, pues lo ha contrarrestado el aumento de los precios de otras exportaciones de productos básicos y una mayor afluencia de capital. No obstante, la situación de los importadores netos de petróleo y

alimentos podría agravarse si los precios del petróleo y de los alimentos siguieran aumentando, o cambiaran de signo los factores compensatorios favorables. En los países en desarrollo los pobres gastan en alimentos más de la mitad de sus ingresos. Los pobres urbanos son los afectados en forma más directa. La gama de posibles respuestas de políticas va desde la gestión de la demanda de energía y el establecimiento de redes de protección compensatorias para los pobres afectados a corto plazo, hasta medidas a más largo plazo tendientes a incrementar la producción de energía y promover el crecimiento agrícola. Para amortiguar el impacto de las perturbaciones de precios que recaen sobre los pobres deberían aplicarse programas de redes de protección compensatorias, sin recurrir a controles de precios y restricciones comerciales, que provocan distorsiones, son ineficaces y en última instancia resultan insostenibles. Si es necesario, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial podrían brindar apoyo financiero a través del Servicio para Shocks Exógenos o de financiamiento de la Asociación Internacional de Fomento (AIF).

Políticas e instituciones para un crecimiento vigoroso e incluyente

En una perspectiva de mediano plazo, un desafío clave consiste en espolear el crecimiento económico en los países rezagados y en los que no se ha dado la aceleración del crecimiento registrada en gran parte del mundo en desarrollo en los últimos años. Las prioridades específicas de políticas y la secuencia de las medidas encaminadas a promover el crecimiento necesariamente varían de un país a otro. Las circunstancias económicas de los distintos países en desarrollo varían considerablemente. En el contexto de las estrategias de desarrollo de cada país deben definirse los aspectos específicos de los objetivos de políticas de crecimiento a nivel de país. Examinando la situación de los distintos países se percibe que un crecimiento vigoroso depende de factores que abarcan tres amplias esferas: programas macroeconómicos bien concebidos, un clima propicio para la inversión privada, incluido un entorno regulatorio que facilite los negocios y acceso a la infraestructura clave, y una adecuada gestión de gobierno. En los países en desarrollo se han mejorado los programas correspondientes a esos tres ámbitos, pero el progreso ha sido desigual, lo que en los últimos años se ha reflejado en resultados mejores, pero dispares, en cuanto a crecimiento económico. Para lograr un crecimiento sostenido y de más amplia base es necesario profundizar las reformas y avanzar más firmemente hacia su realización en esos ámbitos clave.

Objetivos de crecimiento en África. El caso de África al sur del Sahara es quizás el que ilustra en forma más sorprendente la diversidad de resultados de los países en materia de crecimiento económico. En alrededor de 20 países, habitados por un tercio de la población de la región, las tasas de crecimiento económico siguen siendo sumamente bajas, lo que implica el estancamiento, o incluso la disminución, de la renta per cápita. Muchos de ellos son estados frágiles afectados por conflictos. Sus objetivos de políticas comprenden una combinación de fortalecimiento de la seguridad, reforma y consolidación política, creación de capacidad y medidas de creación de oportunidades para el sector privado. Necesitan ayuda internacional, pero para utilizarla eficazmente deben fortalecer también, en aspectos básicos, la capacidad de sus instituciones públicas.

En los últimos años, otro grupo de países africanos, habitados también por alrededor de un tercio de la población de la región, ha logrado mejores resultados en cuanto a crecimiento económico, cuyo promedio se ha situado entre el 5% y el 6%, y algunos han logrado un crecimiento aún más acelerado. Integran ese grupo países como Ghana, Mozambique, Rwanda, Tanzania y Uganda, cuyas perspectivas, hace una década, parecían bastante sombrías. Su principal desafío consiste en avanzar a partir de las reformas para reforzar los cimientos de un crecimiento vigoroso, sostenido y de amplia base. La solidificación de la estabilidad macroeconómica; mejoras adicionales en cuanto al clima para la inversión privada a través de reformas regulatorias e institucionales, y el fortalecimiento de la infraestructura física, así como el estrechamiento de los lazos regionales y mundiales, son componentes clave de sus objetivos de crecimiento. Esos países muestran capacidad de utilizar eficazmente una asistencia externa de mayor escala para mejorar sus perspectivas de crecimiento.

En muchos países de África, y en forma más general en países de ingreso bajo, un sector agrario dinámico es esencial para un crecimiento vigoroso e incluyente y ayudará a mitigar las presiones alcistas que registraron los precios de los alimentos en 2007. Se estima que 900 millones de habitantes de las zonas rurales del mundo en desarrollo viven con menos de US\$1 diario; la mayoría de ellos se dedican a algún tipo de tarea agrícola. En un reciente estudio del Banco Mundial se estima que el crecimiento del PIB proveniente de la agricultura es alrededor de cuatro veces más eficaz, para reducir la pobreza, que el originado en otros sectores³. Una Revolución Verde africana sentaría bases firmes para el crecimiento y la reducción de la pobreza en la región.

Gestión de los ingresos provenientes de recursos naturales. Algunos países africanos ricos en recursos naturales, y que en conjunto reúnen a la mayor parte del tercio restante de la población de la región, han logrado tasas medias de crecimiento económico que en algunos casos llegan al 9%, lo que ha sido estimulado por el auge de los precios de los recursos naturales. Su principal desafío consiste en administrar su rico acervo de recursos naturales y transformarlo en un crecimiento económico sostenible a largo plazo. Ello requiere una adecuada gestión de gobierno que respalde la extracción y gestión eficientes y transparentes de esos recursos y la transformación de los ingresos generados por éstos en inversiones productivas que contribuyan a diversificar la base de sus economías. Suelen requerirse políticas expresas en materia de renta económica de sus recursos naturales: de la cadena que liga la captación de rentas con la gestión y uso de las rentas provenientes de recursos puede depender que sus abundantes recursos sean una fuente de financiamiento para el desarrollo o contribuyan al fenómeno de la “maldición de los recursos”. Debe instarse a los países a participar en la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI), que se está llevando adelante, con 24 países ejecutores (17 de los cuales pertenecen a África al sur del Sahara), incluidos siete países con informes de EITI nacionales publicados, y un sistema para la validación del desempeño establecido.

Aumento de las desigualdades de ingresos: ¿puede imputarse a la globalización? Además de las disparidades de resultados en materia de crecimiento económico entre los países en desarrollo, la desigualdad de ingresos ha aumentado en los países en desarrollo,

siendo más pronunciada en los que registran más altas tasas de crecimiento. En un reciente estudio del FMI en que se analiza el impacto de la globalización en materia de desigualdad se constató que el principal de los factores que han contribuido al aumento de la desigualdad no ha sido la globalización, sino el progreso tecnológico —que ha reducido la demanda de trabajadores con escasa especialización y ha aumentado las oportunidades y beneficios para los trabajadores mejor calificados. La globalización financiera también la ha favorecido, pero su efecto ha sido contrarrestado con creces por el efecto de igualación de la liberalización del comercio internacional. La ampliación del acceso a la educación y a los servicios financieros contribuiría a contrapesar los efectos, en cuanto a aumento de la desigualdad, del progreso tecnológico y la globalización financiera⁴. Otro factor importante es la creación de un clima de inversión que aumente las oportunidades, nivelando el terreno en que pueden actuar las empresas. Como ya se señaló, en los países pobres, para lograr un crecimiento incluyente es esencial promover la agricultura.

2. Logro de mejores resultados en cuanto a desarrollo humano

Para evitar serios retrasos es preciso acelerar el avance hacia los ODM de desarrollo humano. Deben redoblarse los esfuerzos en materia de educación y salud —en especial en este último ámbito— en los países en que el mantenimiento de las actuales tendencias negativas probablemente provocaría mayor rezago. Para ello deberán comprometerse más recursos, incluido respaldo de donantes, para programas ejecutados en esos sectores; por ejemplo la Iniciativa Vía Rápida en educación, el fortalecimiento de los sistemas de salud y la lucha contra el paludismo. Sin embargo, el gasto de por sí no es la respuesta. Su calidad y equidad son factores igualmente importantes. Es necesario prestar más atención a las intervenciones en la primera infancia, como el mejoramiento de la nutrición, que puede sentar bases más firmes para el logro de mejores resultados, en cuanto a desarrollo humano, en etapas ulteriores de la vida. Al elaborar políticas y programas es preciso asimismo tener en cuenta los fuertes vínculos entre resultados en materia de salud y de educación y factores de riesgo ambiental, como la falta de acceso a agua pura y saneamiento básico, la contaminación y el cambio climático.

Mayor calidad de los servicios de salud. Complementando el enfoque relativo a la calidad de la educación del Informe sobre seguimiento mundial de 2007, en este informe se evalúa la calidad de los programas y servicios de salud y la importancia de la calidad para lograr los resultados deseados en materia de salud. Hacer frente al problema de la calidad del cuidado de la salud en la esfera pública puede contribuir significativamente a reducir la mortalidad en la niñez, mejorar la salud materna, poner freno a la propagación de graves enfermedades y reducir la malnutrición. La calidad del cuidado de la salud varía pronunciadamente de un país a otro y dentro de un mismo país, independientemente de que se mida por la amplitud de la cobertura de servicios y tratamientos médicos, la competencia y motivación de los proveedores de servicios de cuidados de salud o los resultados del tratamiento médico. La ampliación de los programas de salud está dando un acceso más expedito al cuidado de la salud, pero en muchos casos los insatisfactorios resultados medidos llevan a pensar que un acceso más amplio genera niveles de calidad bajos o decrecientes. Ciertos estudios demuestran la existencia de una relación positiva

entre aumento de la renta per cápita y calidad del cuidado de la salud, pero ello no se logra exclusivamente incrementando el gasto en salud pública. La eficacia del gasto y de la prestación de los servicios son factores importantes. Es esencial mejorar la gestión pública para aumentar la calidad; entre otras cosas, es preciso velar por la competencia de los proveedores de servicios, crear incentivos para mejorar el desempeño y establecer mecanismos de responsabilidad que garanticen mejores resultados. Una acertada gestión del gasto, mejor información (datos en tiempo real, supervisión, incluida la verificación de la amplia prevalencia del ausentismo, y la realización de actividades de seguimiento y auditoría), así como centrar la atención en resultados, son factores esenciales para una más eficaz prestación de servicios. La aplicación de estrategias que permitan utilizar eficazmente al sector privado para consolidar una mayor participación de los clientes en el punto de prestación de los servicios y dentro de las comunidades, son otros tantos factores que contribuyen a mejorar la calidad de los servicios.

Logro de resultados más equitativos. Además de los problemas de calidad, el avance hacia los ODM se ve afectado por la desigualdad del gasto y los resultados en materia de salud y educación. En muchos casos el gasto en esas esferas presenta sesgos favorables a los hogares de mayores ingresos. Los análisis de la incidencia del gasto en salud y educación públicas muestran que prácticamente en todas las regiones en desarrollo el quintil de máximos ingresos obtiene beneficios considerablemente mayores que el de mínimos ingresos; más del doble en Asia meridional y África al sur del Sahara. Ilustra la desigualdad de resultados el hecho de que en América Latina un niño nacido en el quintil más pobre tiene una probabilidad casi tres veces mayor de fallecer antes de cumplir cinco años de edad que un niño nacido en el quintil más rico; su probabilidad de sufrir desnutrición es casi seis veces mayor, y sólo dos tercios de las personas de ese grupo de edades tienen la probabilidad de recibir tratamiento médico por una afección simple, como la fiebre. La escasa calidad de los servicios exacerba la desigualdad, pues aumenta la probabilidad de que los pobres reciban servicios insuficientes y desistan por completo de utilizarlos, aunque sean gratuitos. El logro de la paridad de género en materia de acceso a los servicios y resultados de éstos ha sido un éxito relativo, pero los segmentos más pobres de la población, los habitantes de zonas rurales y los grupos minoritarios siguen padeciendo grandes disparidades. Se requieren programas mejor orientados y adaptados a necesidades específicas para llegar a los grupos subatendidos y marginados. Los programas de transferencias condicionales de efectivo factibles pueden resultar útiles.

Medidas para hacer frente a la malnutrición. La malnutrición, especialmente entre los niños, influye directamente sobre la incidencia de las enfermedades y la probabilidad de muerte. Es la causa básica de no menos de 3,5 millones de fallecimientos por año y representa el 35% de la carga de enfermedades de los niños de menos de cinco años de edad. Una mejor nutrición en los primeros años de vida influye sobre el ulterior desempeño educativo y sus perspectivas de terminar el colegio. La malnutrición durante el embarazo aumenta el riesgo de muerte materna en el alumbramiento y es la causa de más del 20% de la mortalidad materna. Por lo tanto, la lucha contra ese fenómeno, que integra el primero de los ODM, resulta importante también para el logro del segundo, el cuarto y el quinto de esos objetivos. Aunque en el mundo en desarrollo mucho se ha

logrado en cuanto a reducción de la malnutrición infantil, ésta sigue siendo generalizada en muchos países, especialmente en África al sur del Sahara y Asia meridional, en que la atrofia grave a moderada afecta a una proporción de los niños de menos de cinco años que puede llegar al 35%. Asia meridional es la región de más alta incidencia de la malnutrición infantil; su nivel, en India, es dos veces mayor que el promedio de África

La seguridad alimentaria es importante para combatir la malnutrición, pero factores tales como la educación de la madre y los ingresos de la familia revisten importancia no menor, si es que no mayor. También es importante reducir el riesgo de enfermedades como la diarrea, y promover el acceso a agua pura y el saneamiento básico. Ya existen intervenciones técnicas para combatir la malnutrición. Es necesario darles mayor escala y situarlas en un contexto multisectorial más amplio. En los programas aplicados por donantes para combatir la malnutrición habitualmente han predominado la ayuda alimentaria y la asistencia técnica orientada por el suministro de alimentos. Se requiere un enfoque integrado, multisectorial, para detectar los múltiples factores que influyen y aprovechar las correspondientes sinergias; hacer hincapié en la educación de las madres; explorar mecanismos innovadores de prestación de servicios, como programas de alimentación escolar, con alimentos adquiridos en la esfera local y programas de transferencias condicionales de efectivo, y dar participación a las comunidades y al sector privado. El pronunciado aumento reciente de los precios mundiales de los alimentos no hace más que acentuar la necesidad de medidas urgentes.

Atención de riesgos ambientales para la salud. Entre los principales factores de riesgo ambiental para la salud figuran los relacionados con el agua y el saneamiento (diarrea y paludismo); la contaminación del aire dentro de la vivienda y en el entorno urbano externo (infecciones respiratorias), y el cambio climático (enfermedades tropicales transmitidas por vectores, como el paludismo). Alrededor del 25% de los fallecimientos ocurridos en el mundo en desarrollo pueden atribuirse principalmente a factores de riesgo ambiental. A escala mundial, el agua potable no segura y las malas condiciones de saneamiento e higiene suscitan alrededor del 90% de los casos de diarrea. Más del 40% de la carga mundial de paludismo puede prevenirse a través de una mejor gestión ambiental. Se estima que de los decesos provocados anualmente por infecciones respiratorias, 1.500.000 pueden atribuirse a la contaminación ambiental.

Al hacer frente a los factores de riesgo ambiental una prioridad esencial consiste en ampliar el acceso al agua pura y al saneamiento básico y promover una mejor higiene, que es un componente vital de la ampliación de los servicios de agua y saneamiento en los países pobres. Se estima que para alcanzar los ODM relativos a agua y saneamiento se requerirán inversiones del orden de los US\$30.000 millones por año, es decir aproximadamente el doble del nivel actual⁵. Sin embargo, no se trata exclusivamente de una cuestión de inversiones públicas en nuevos sistemas. Un mejor funcionamiento y mantenimiento de los sistemas existentes y la utilización de las tarifas para contribuir a financiar los mismos a la vez que se protege a los pobres, son factores esenciales, al igual que el aprovechamiento de oportunidades de participación del sector privado. Será preciso aplicar medidas de fortalecimiento institucional para los organismos del sector, y al mismo tiempo coordinar las actividades de los mismos, dados los fuertes vínculos de

esas medidas con la salud. Dar respuesta a los riesgos ambientales para la salud provocados por la contaminación y el cambio climático es un componente de los más amplios objetivos de la mitigación y adaptación, a los que se hace referencia más abajo.

3. Integración del desarrollo y la sostenibilidad ambiental

La sostenibilidad ambiental debe integrarse en las actividades básicas en favor del desarrollo, aumentando al máximo las sinergias. A lo largo de los años los países han incorporado cada vez más en sus estrategias de crecimiento y desarrollo de aspectos importantes de la gestión ambiental, incluido el acceso a la energía y la eficiencia energética, la lucha contra la contaminación, la mejora de los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento, la gestión de los recursos forestales y el uso de la tierra y la conservación de las pesquerías y la biodiversidad. Sobre la base de estos avances, la amenaza creciente del calentamiento de la Tierra hace ahora necesario poner mayor énfasis en la integración de la prevención del cambio climático en las estrategias de desarrollo, no para cercenar el desarrollo sino para sostenerlo permitiendo un crecimiento económico constante gracias a la reducción de su dependencia del carbono y el fortalecimiento de la capacidad de adaptación a los riesgos climáticos.

La acción temprana para controlar las emisiones de gases de efecto invernadero reducirá considerablemente los costos de mitigación y adaptación. Aunque los esfuerzos por estabilizar la emisión de gases de efecto invernadero sean eficaces, en las próximas décadas seguirán registrándose algún grado de calentamiento y efectos conexos. Una respuesta eficaz al cambio climático debe combinar tanto la mitigación como la adaptación.

Avances en la esfera de la mitigación. La comunidad internacional debe esforzarse por lograr un acuerdo oportuno acerca del marco posterior a Kyoto para la mitigación. La estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero dentro de niveles que mantengan manejables a los efectos del cambio climático requerirá una reducción importante de las emisiones de carbono por parte de los países desarrollados y el cercenamiento del crecimiento de las emisiones por parte de los países en desarrollo con una eventual estabilización a largo plazo. Esto está de acuerdo con el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas” que reconoce la menor contribución histórica de los países en desarrollo a las concentraciones de gases de efecto invernadero y un uso mucho menor de energía y emisiones de carbono per cápita. Sin embargo, aunque se permitiera el aumento por algún tiempo del total de emisiones de carbono de los países en desarrollo, se deben desplegar esfuerzos por reducir la dependencia del PIB del carbono (emisiones por unidad de PIB). Los siguientes son los principales componentes de un marco de mitigación:

- fijación del precio del carbono para brindar incentivos de mercado para la mitigación;
- desarrollo y difusión de tecnologías menos contaminantes y de mayor eficiencia energética, y fuentes renovables de energía;
- financiamiento y transferencia de tecnologías para respaldar la transición a un crecimiento con un bajo nivel de emisión de carbono en los países en desarrollo, y

- reducción de la deforestación.

Se deben aprovechar plenamente las oportunidades de bajo costo y alto impacto, como invertir en opciones "útiles en todo caso" para aumentar las inversiones en eficiencia energética basadas en las tecnologías o metodologías existentes y que dieran resultados que hicieran posible compensar los gastos que conllevan si se eliminaran las subvenciones al consumo y la producción de energía.

Refuerzo de la adaptación: Aspecto vital para los países en desarrollo. La adaptación es particularmente importante para los países en desarrollo, ya que son los que sufrirán más los efectos del cambio climático y los menos capaces de adaptarse. Para ellos, la mejor manera de adaptarse es desarrollarse, lo que consolidará las opciones y capacidades de adaptación al diversificar sus economías y aumentar los recursos que necesitan (mediante el fortalecimiento de la infraestructura, el desarrollo de los sistemas de salud y el control de las enfermedades sensibles a los efectos del clima, como el paludismo y la diarrea). Los programas para reducir la vulnerabilidad y proteger a las inversiones de los efectos del cambio climático pueden redundar en resultados inmediatos, como establecer sistemas de alerta temprana de olas de calor, inundaciones y sequías; construir represas para atender al aumento de las escorrentías, y dotar a las carreteras y puentes de protección frente a los efectos del cambio climático. Como la vulnerabilidad frente a los efectos climáticos varía mucho entre los países en desarrollo, los programas de adaptación deben ajustarse a las particularidades de cada país.

El financiamiento de la mitigación y la adaptación. La Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) ha estimado que para el año 2030, los flujos financieros anuales con destino a los países en desarrollo deberán ser del orden de US\$100.000 millones anuales para financiar la mitigación y de entre US\$28.000 millones y US\$67.000 millones para financiar la adaptación. Mientras que se prevé que el 80% de estos flujos provengan del sector privado, y que los mercados del carbono desempeñen una función cada vez más importante, el financiamiento del sector público también será esencial para crear las condiciones propicias para el financiamiento privado. La asistencia para la mitigación y la adaptación deberá ser adicional a los niveles actuales de AOD a fin de no desviar recursos de otros programas de desarrollo.

Fortalecimiento institucional. La gestión ambiental y su integración en el programa de desarrollo también requerirán el fortalecimiento institucional en los países en desarrollo. Ello abarca tanto el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones conexas como la mejora de las principales políticas, como derechos de propiedad de los recursos naturales. Si bien se están haciendo avances, las instituciones de gestión ambiental en los países en desarrollo son particularmente deficientes. Los avances han sido mayores en Europa oriental y Asia central en tanto que Asia meridional y África al sur del Sahara han quedado a la zaga. Los avances en materia de políticas ambientales en muchos casos se ven socavados por capacidades institucionales deficientes para hacerlas cumplir.

4. Aumento de la ayuda y de su eficacia

Los países en desarrollo deben desplegar mayores esfuerzos por movilizar más recursos nacionales para acelerar los progresos hacia el logro de los objetivos de desarrollo, impulsando con vigor el crecimiento económico, mejorando la administración de los ingresos públicos y aumentando la eficiencia del gasto. También deben consolidar reformas para movilizar la inversión privada, tanto la nacional como la extranjera. Sin embargo, para la mayoría de los países de ingreso bajo, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) sigue siendo una fuente muy importante de financiamiento para el desarrollo. En África al sur del Sahara, donde se encuentra la mayoría de ellos, los flujos oficiales representan alrededor de las dos terceras partes del total de entradas de capital. Aun cuando se esfuercen más por movilizar más recursos nacionales y atraer mayores entradas de capital privado, estos países necesitarán un incremento sustancial de la AOD para mejorar sus perspectivas de lograr los ODM. En los países de ingreso mediano, si bien la ayuda cumple un papel mucho menor, no deja de ser importante, pues actúa como agente catalizador de las reformas, robustece los esfuerzos del país por enfrentar el problema de las grandes concentraciones de pobreza y contribuye a contrarrestar los efectos negativos de las crisis y ayuda en la esfera de los bienes públicos mundiales o regionales como el cambio climático.

Incremento de la ayuda para aprovechar el aumento de oportunidades. Este es el momento de cumplir con los compromisos de ayuda para dar apoyo al esfuerzo de lograr los ODM. Los donantes deben acelerar el cumplimiento de sus compromisos de la ayuda. De persistir las tendencias actuales de la AOD, se vislumbran déficit cuantiosos, que perjudicarían especialmente a los países pobres y Estados frágiles, que ofrecen oportunidades alentadoras de mejorar los resultados en materia de desarrollo. Muchos países han mejorado sus políticas y capacidades y pueden utilizar de manera productiva más ayuda. Sin embargo, la respuesta de los donantes por lo general no ha sido suficiente. Para que se logren los ODM, tanto los beneficiarios de la ayuda como los donantes deben cumplir con sus compromisos.

Las últimas cifras de la ayuda son motivo de preocupación. El aumento de la AOD parece haberse detenido. Después de aumentar en el período entre 2000 y 2005, el total de AOD neta del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) se redujo en 5% en términos reales en 2006, y hay indicios preliminares de que volvió a disminuir en 2007 un 8,4% en términos reales. En 2007, el nivel de la AOD neta del CAD era de US\$103.700 millones, US\$15.000 millones mayor que el de 2004 (antes de Gleneagles), sin embargo se necesitarán aumentos más grandes y sostenidos de la ayuda para alcanzar la meta de un aumento de US\$50.000 millones en términos reales en 2010 que se propuso en la Cumbre del Grupo de los Ocho (G-8) realizada en 2005 en Gleneagles, Reino Unido (con lo que el total de AOD neta se elevaría a US\$130.000 millones en dólares constantes de 2004). La ayuda para África del Sur del Sahara revela en términos generales la misma tendencia: ha aumentado pero muy por debajo de la tasa con la que se alcanzaría la meta de duplicar la ayuda para 2010. Asimismo, la mayor parte (alrededor del 70%) del aumento de la AOD después de Gleneagles ha sido en forma de alivio de la deuda. El programa básico de asistencia para el desarrollo y apoyo para proyectos ha mostrado

relativamente poco aumento. El alivio de la deuda ha reducido considerablemente la carga de la deuda de los países beneficiarios y ha aumentado el espacio fiscal para el gasto en el desarrollo. A medida que se reducen las operaciones de alivio de la deuda, la asistencia básica para el desarrollo deberá aumentar pronunciadamente para alcanzar la meta de Gleneagles relativa a la AOD total. Sin embargo, los datos preliminares de la encuesta prospectiva de 2007 del CAD sobre las intenciones de ayuda de los donantes indican que, en general, ellas no son lo suficientemente grandes como para que se alcancen las metas fijadas para 2010.

Si bien los donantes tradicionales continúan siendo la principal fuente de asistencia para el desarrollo, el panorama de la ayuda está cambiando rápidamente. Han surgido nuevas fuentes de asistencia, tanto nuevos donantes oficiales bilaterales, incluidos algunos países en desarrollo donantes como China e India, y donantes privados que están cumpliendo una función cada vez más importante en la ayuda. Las nuevas modalidades de ayuda incluyen fondos mundiales verticales centrados en objetivos específicos, como el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria y la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización, así como modalidades novedosas de financiamiento como el Mecanismo de financiamiento internacional para la inmunización, los compromisos anticipados de mercado y el gravamen solidario sobre los pasajes aéreos. Estas nuevas fuentes y modalidades de asistencia, cuya función en la arquitectura general de la ayuda es probable que se intensifique, aumentan el presupuesto de la ayuda posible y crean nuevas oportunidades para experimentar e innovar en el ámbito del financiamiento para el desarrollo. También plantean nuevos desafíos para la eficacia y coherencia de la ayuda, a fin de elevar al máximo su impacto en el desarrollo.

Asegurar la eficacia de la ayuda en una arquitectura de la ayuda en evolución. En general, hay algunos progresos alentadores en cuanto a la aplicación de la declaración de París. Ha habido progresos notables aunque dispares en cuanto a la convergencia y armonización de la ayuda. Se está observando una mejor tendencia en materia de previsibilidad de la ayuda. Sin embargo, gran parte de la mejora se vincula con la previsibilidad de la ayuda en el corto plazo; la previsibilidad a mediano plazo, que es importante para la planificación y aplicación por los países de las estrategias y programas de desarrollo, continúa siendo escasa, lo que exige plazos más largos de los compromisos de ayuda y normas más claras en cuanto al acceso a ella y los desembolsos. Aunque el programa de París de convergencia y armonización de la ayuda está reportando beneficios, han surgido nuevos desafíos puesto que la arquitectura de la ayuda se ha tornado más compleja, con más donantes, la posibilidad de una mayor fragmentación de la ayuda, y más asignaciones con fines específicos en virtud de enfoques verticales.

La mayor complejidad de la arquitectura de la ayuda realza la función que cumplen las estrategias sólidas dirigidas por los países como componente crucial de la eficacia de la ayuda. Empoderados con estrategias nacionales de desarrollo claras y coherentes, vinculadas a marcos presupuestarios y sostenidas por sistemas y capacidades nacionales más sólidos, los mismos países estarán en mejor situación para relacionarse con varias fuentes de ayuda y asegurar la coherencia entre ésta y sus prioridades de desarrollo. Un desafío que se plantea al programa de París es la integración de las nuevas

fuentes y modalidades de ayuda en el marco de convergencia y armonización de la ayuda. El Foro de alto nivel de Accra, que se celebrará en septiembre de 2008, brinda la oportunidad de abordar las nuevas y dinámicas dimensiones del programa de ayuda.

Financiamiento del sector de la salud. El sector de salud es un ejemplo de los desafíos de la eficacia de la ayuda en la nueva arquitectura de la ayuda. Los nuevos donantes y cauces de ayuda —fondos mundiales verticales, fondos con afectación específica de fuentes bilaterales y donantes privados— han atraído la atención y el financiamiento tan necesarios. La ayuda para fines de salud ha aumentado pronunciadamente; se ha duplicado con creces entre 2000 y 2006. Pero la gran variedad de donantes y cauces de ayuda y el enfoque vertical en enfermedades transmisibles específicas también han tornado más difícil lograr la eficacia y coherencia de la ayuda. Los problemas de convergencia con las estrategias y prioridades nacionales se reflejan, por ejemplo, en el hecho de que en siete países de África el apoyo de fondos verticales para la lucha contra el VIH/SIDA oscila entre la tercera parte y la mitad del gasto total en salud. El financiamiento de los donantes para combatir el VIH/SIDA superó el destinado a la lucha contra el paludismo en 40% en Ghana y 160% en Rwanda, aunque en ambos países el paludismo es la principal causa de morbilidad y mortalidad. Los problemas de eficiencia del uso se reflejan en el hecho de que aproximadamente la mitad de la ayuda para fines de salud es extrapresupuestaria, y en las discrepancias entre el rápido aumento de los fondos con afectación específica y la capacidad de absorción. En Etiopía, tan sólo alrededor del 15% del financiamiento de los donantes para fines de salud se ha destinado hace poco al fortalecimiento de los sistemas de salud, frente al 60% destinado a la lucha contra el VIH/SIDA.

Empero, dichas consecuencias no son inevitables. Lo fundamental es lograr una mejor convergencia e integración entre los fondos verticales y con afectación específica y los sistemas y estrategias nacionales; mejorar la coordinación de los donantes y reforzar el carácter complementario de su ayuda. En lo que respecta al apoyo de los donantes, se debe prestar más atención al fortalecimiento de los recursos humanos y de los sistemas de salud, la gestión financiera de las adquisiciones, la información y el marco de gestión. Ello es importante para fortalecer la capacidad de los países para planear y ejecutar programas de salud eficaces e integrados —relativos a enfermedades transmisibles y también otros programas como los de salud maternoinfantil que están interrelacionados—. La necesidad de mayor coordinación e integración se reconoce en iniciativas recientes como la Alianza internacional en pro de la salud que reúne a donantes tradicionales y nuevos y la selección del sector de salud como centro especial de atención para seguir la aplicación de los principios de París.

Asegurar la sostenibilidad de la deuda. Si bien han mejorado los indicadores de la deuda gracias al alivio ofrecido a los PPME y a la Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral, la sostenibilidad de la deuda a largo plazo continúa siendo un desafío para varios países que han alcanzado el punto de culminación. La gestión prudente de la deuda como parte de un marco macroeconómico sólido y las reformas para crear resistencia a las crisis exógenas ayudarán a evitar que la carga de la deuda vuelva a ser insostenible. Los acreedores deben tener en cuenta las consideraciones relativas a la sostenibilidad de

la deuda al adoptar sus decisiones crediticias. El marco de sostenibilidad de la deuda del Banco y el Fondo es un instrumento que pueden utilizar los prestatarios y acreedores por igual para evaluar y administrar los riesgos.

5. Utilización del comercio para un crecimiento vigoroso, incluyente y sostenible

La vigorosa expansión del comercio mundial ha contribuido poderosamente al crecimiento económico mundial. En 2007 el valor de las exportaciones mundiales de mercancías aumentó un 14%, superándose así, con creces, el promedio del decenio anterior (9%); las exportaciones de los países en desarrollo registraron un crecimiento aún más acelerado, del 17%. Estudios realizados muestran un crecimiento económico más acelerado en los países que han liberalizado en mayor medida su comercio exterior. Las restricciones comerciales se han ido reduciendo en los países en desarrollo en esta década; la disminución más pronunciada se dio en los países de ingreso mediano.

Eliminación de restricciones al comercio. El éxito de la Ronda de Doha es esencial para dar sostenibilidad a un crecimiento vigoroso del comercio exterior y un carácter más incluyente al reparto de sus beneficios—necesidad que ha aumentado ante la posible intensificación de las presiones proteccionistas debido a las perspectivas de desaceleración de la economía mundial. Un estrangulamiento clave que frena el progreso ha sido la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre la liberalización del comercio de productos del agro. Los altos precios actuales de los alimentos crean una ventanilla de oportunidad que los países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) deberían utilizar para superar la paralización del proceso de reforma de las políticas de comercio de esos productos en los países de ingreso alto. Las políticas de apoyo a los productos agrícolas sumamente restrictivas y distorsionantes que mantienen esos países perjudican a sus consumidores y a los productores de los países en desarrollo, incluidos algunos de los países más pobres. La vinculación de esas políticas con el crecimiento del sector agrario en los países pobres hace que la reforma de esas políticas revista especial importancia para el logro de los ODM. El grueso de los beneficios que puede suscitar la Ronda de Doha depende de que ésta promueva una reducción en gran escala de los obstáculos al comercio de los referidos productos.

Para realizar el potencial del comercio a los efectos del desarrollo también es esencial que los países en desarrollo asuman compromisos de política comercial significativos, entre otras cosas tratando de aprovechar las considerables perspectivas que ofrece el incremento del comercio mutuo. En esos países los niveles medios de restricciones del comercio son mayores que en los países de ingreso alto, pero sus regímenes de política comercial son más neutros entre agricultura y manufacturas. Ha disminuido en gran medida la prevalencia de la política de imposición de la agricultura tradicionalmente aplicada por muchos países en desarrollo. En los países de ingreso alto desde mediados de la década de los ochenta los equivalentes brutos de subsidios de los programas de respaldo a los productores del agro se han mantenido en un alto nivel (alrededor de US\$200.000 millones por año), pero en los países en desarrollo se ha pasado de una suma

negativa (que implica una imposición efectiva) de alrededor de US\$100.000 millones por año a montos positivos, lo que supone un respaldo positivo entre reducido y moderado (salvo en África, en que el régimen de política comercial en definitiva sigue gravando a los productores del agro). La Ronda de Doha ofrece a los países en desarrollo la oportunidad de dar carácter definitivo a la actual orientación de política comercial, que es relativamente neutral a nivel intersectorial, y aprovechar el aumento de eficiencia que implica reducir aún más los niveles de protección aplicados.

Fomento de la inclusión en el aprovechamiento de oportunidades comerciales. Para que las empresas puedan aprovechar las oportunidades creadas por la liberalización del comercio y la ampliación del acceso al mercado se requieren políticas internas complementarias que aumenten la competitividad y la capacidad de respuesta de oferta. Revisten especial importancia las políticas sobre servicios. La calidad y el costo de servicios tales como los de transporte y telecomunicaciones y los servicios financieros determinan en gran medida la competitividad. Ciertos estudios demuestran que los países poseedores de una mejor logística comercial logran integrarse mejor en los mercados mundiales. Habitualmente la competitividad de los países pobres se ve afectada por el hecho de que su logística es menos adecuada en esa esfera. Muchos países en desarrollo han tratado de mejorar la calidad de servicios logísticos esenciales abriéndolos a la competencia externa. No obstante, en la mayoría de los países en desarrollo los regímenes de comercio de servicios siguen siendo relativamente restrictivos. Hasta ahora la liberalización de la mayoría de los servicios se ha realizado en forma unilateral. La Ronda de Doha brinda la oportunidad de usar la OMC como mecanismo de profundización de la liberalización del comercio de servicios.

Es necesario aumentar considerablemente la escala de la ayuda para el comercio internacional para ayudar a los países a hacer frente a las restricciones transfronterizas que afectan a su capacidad de aprovechamiento de oportunidades comerciales. Ello reviste especial importancia para los países menos adelantados (PMA), la mayoría de los cuales pertenecen a África. Para ellos, la restricción más severa suele no ser el acceso al mercado, sino la falta de capacidad y competitividad comerciales provocada por fallas de logística como las que afectan a los servicios de infraestructura relacionados con el comercio y servicios aduaneros. Recientemente se lograron avances con respecto a la ayuda para el comercio, como lo ilustra la iniciativa de mejoramiento del Marco Integrado de asistencia relacionada con el comercio para los PMA y el hecho de que los donantes están dispuestos a asumir compromisos frente al fondo fiduciario conexo, para respaldar sus operaciones. En 2006 la ayuda para el comercio aumentó un 10%, llegando así a un total que según se estima es de alrededor de US\$23.000 millones; bastante más de la mitad de esa suma se destina a infraestructura económica. Sólo la mitad del total afluyó a países de ingreso bajo, y tan sólo un 25% a PMA.

Facilitación de la transferencia de tecnologías favorables para el medio ambiente. La política comercial y la ayuda para el comercio pueden contribuir también a la lucha contra el calentamiento atmosférico y a la labor de respaldo para un desarrollo sostenible promoviendo la transferencia y adopción de tecnologías favorables para el medio ambiente. Los más altos obstáculos comerciales que afectan a los bienes y

servicios ambientales —por ejemplo productos que generan energía por vías ambientalmente más favorables o para cuya producción se utiliza la energía en forma más eficiente— tienden a darse en los países de ingreso bajo, en paralelo con la modalidad global de las restricciones comerciales. Desde una perspectiva ambiental, la política comercial óptima es la que promueve la utilización de los bienes y servicios ambientales más eficientes posibles. La eliminación de las políticas que restringen el comercio de esos productos y el otorgamiento de asistencia a los productores de los países en desarrollo para que esas iniciativas, como el etiquetado de carbono, los beneficien, en lugar de perjudicarlos, puede ayudar a aprovechar el potencial del comercio para respaldar un crecimiento vigoroso e incluyente y lograr mejores resultados ambientales. Como complemento de la política comercial, la agilización de los regímenes de derechos de propiedad intelectual y las normas sobre inversiones puede contribuir aún más a la transferencia y asimilación de tecnologías más eficientes desde el punto de vista ambiental, lo que puede favorecer los aspectos de mitigación y adaptación de la lucha contra el cambio climático.

6. Apalancamiento del respaldo de las IFI para un desarrollo incluyente y sostenible

¿Qué podrían hacer las instituciones financieras internacionales (IFI) —los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) y el FMI— para fortalecer y respaldar en forma más precisa la consecución de los referidos objetivos de desarrollo incluyente y sostenible? En relación con otras fuentes de financiamiento, la afluencia neta de recursos financieros proporcionados por las IFI a los países en desarrollo ha venido disminuyendo. En 2007 las IFI sólo contribuyeron con un 8% al total neto de la asistencia oficial para el desarrollo. Los flujos de capital netos en condiciones no concesionarias se volvieron levemente positivos en 2007, tras cuatro años de altas cifras negativas. No obstante, la disminución del papel relativo de las IFI en el financiamiento no resta importancia a esa contribución. Para medir con realismo sus repercusiones debe considerarse el apalancamiento para el desarrollo que logran, que no se limita a su reducido papel en materia de financiamiento. Su impacto a través del apalancamiento sigue siendo esencial para el logro de medidas colectivas en materia de desarrollo (los ODM y resultados conexos en la esfera del desarrollo) y los bienes públicos mundiales y regionales, que revisten creciente importancia. El reconocimiento, por parte de los interesados, de ese más amplio impacto logrado a través del apalancamiento se refleja en los niveles sin precedentes de los compromisos asumidos el año pasado para la reposición de los recursos en el marco de AIF-15 y de la undécima reposición del Fondo Africano de Desarrollo.

Nuevos marcos estratégicos como respuesta frente al cambio. Las IFI se ven confrontadas con un contexto difícil debido a los cambios acelerados que ha traído consigo la globalización, una arquitectura financiera internacional en evolución y las necesidades cada vez más diferenciadas de aquellos de sus clientes que son países de ingreso bajo, estados frágiles y países de ingreso mediano. Deben adaptar sus estrategias a ese cambio. Si bien desde hace algún tiempo se está desarrollando un proceso de adaptación, el año pasado todas las IFI iniciaron exámenes estratégicos en gran escala e

introdujeron importantes modificaciones, que versan sobre tres temas comunes:

- Primero, una modificación del enfoque de clientes y negocios, para promover una globalización incluyente y sostenible. Un aspecto de esa modificación ha consistido en centrar mejor la atención en los países de ingreso bajo y en los estados frágiles, y también en las grandes concentraciones de la pobreza dentro de los países de ingreso mediano, para conectar con la economía mundial al millar de millones de personas en condición menos favorable. Otro es el fortalecimiento de las operaciones para el sector privado, ya que la respuesta de oferta de ese sector es esencial para aprovechar plenamente los beneficios de la globalización. Un aspecto común de esas modificaciones es una diferenciación más pronunciada de los productos y servicios entre los clientes.
- En segundo lugar, una orientación hacia los servicios del conocimiento como medio decisivo de lograr un apalancamiento del desarrollo y como elemento de conexión entre los asociados para el desarrollo, mediante creación de capacidad de absorción en los países, fortalecimiento de las estrategias de países, mayor eficacia de la ayuda, difusión de prácticas óptimas y creación de una base de conocimientos compartida. En los países de ingreso bajo y mediano existe demanda de servicios de conocimientos, pero para atenderla se requieren innovaciones que aumenten la flexibilidad y capacidad de respuesta. Los países de ingreso mediano también ofrecen experiencias prácticas que las IFI pueden aprovechar en forma creciente para darlas a conocer a países de ingreso bajo.
- En tercer lugar, se hace más hincapié en los bienes públicos mundiales y regionales a través de intervenciones directas y de la creación de un entorno propicio para apalancar las actividades del sector privado. Son bienes de ese género la estabilidad macroeconómica y financiera mundial, la arquitectura financiera internacional, el comercio internacional, el control de enfermedades transmisibles, los bienes ambientales mundiales comunes, la integración económica regional y los bienes de conocimientos mundiales y regionales. Centrar mejor la atención en los bienes públicos mundiales y regionales representa un desafío para las IFI, cuyo modelo de negocios en gran medida se ha estructurado en torno a plataformas de países.

El éxito en la realización de esos cambios estratégicos será esencial para que las IFI puedan lograr mayor impacto apalancando sus activos y actividades. Para mantener la eficacia será necesario seguir avanzando en los continuos esfuerzos encaminados a adaptar las estructuras de buena gestión, tales como las cuotas, la voz y la participación de los miembros.

Logro de sólidos resultados operativos en un contexto de cambio. En medio de este proceso de cambio estratégico, las operaciones financieras de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) registraron resultados globales sólidos en 2007. Sus desembolsos brutos llegaron a la suma sin precedentes de US\$49.000 millones. Los elementos más dinámicos han sido los flujos de capital concesionarios y no concesionarios a entidades no soberanas. El monto bruto de los primeros aumentó 11%, hasta superar los US\$12.000 millones; el incremento más acelerado correspondió a los flujos recibidos por África. El respaldo otorgado por los BMD a la subregión de África al sur del Sahara se duplicó con

creces con respecto a 2000. La capacidad de ejecución (inclusive en la esfera fiduciaria) constituye la principal limitante para incrementar el financiamiento concesionario. El monto de la afluencia no concesionaria otorgada por los BMD a entidades no soberanas aumentó hasta superar los US\$13.000 millones en 2007, cuadruplicándose así el monto registrado en 2000. La mitad de esas corrientes se originaron en la Corporación Financiera Internacional (IFC) y la otra mitad en las dependencias de asistencia para el sector privado de otros BMD. Un hecho alentador es que las corrientes no soberanas destinadas a África también se duplicaron con creces con respecto a 2000. Una importante innovación introducida por el BIRF y la IFC en 2007 fue el establecimiento de un Fondo mundial de bonos en moneda local para mercados emergentes. Las garantías, el cofinanciamiento y las operaciones de fondos fiduciarios también se incrementaron (el coeficiente medio de apalancamiento de las garantías de la AIF y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento fue de casi 10 a 1). Por otra parte, los préstamos no concesionarios a entidades soberanas, cuyo monto, en 2007, fue de alrededor de US\$22.000 millones, en general no ha variado, con grandes fluctuaciones dependientes de las circunstancias de cada país.

Los obstáculos a una participación efectiva son especialmente arduos en los Estados frágiles, que experimentan enormes necesidades, por ser los que menos han avanzado hacia el logro de los ODM, pero cuyo contexto político y de gestión pública dificulta un eficaz suministro de financiamiento y servicios para el desarrollo. No obstante, la afluencia a esos estados de recursos financieros provenientes de los BMD aumentó alrededor de un 55% en el quinquenio 2002-07, llegando así a US\$24.000 millones. A medida que en algunos de ellos el proceso de creación de la paz sea sucedido por un proceso de creación del Estado aumentará la demanda de respaldo proveniente de los BMD. La elaboración y aplicación de eficaces estrategias operativas para estados frágiles constituye un elemento clave de la contribución que pueden hacer las IFI al objetivo de un desarrollo incluyente y sostenible.

Aplicar sólidas estrategias de desarrollo orientadas por los países (estrategias de reducción de la pobreza o marcos estratégicos equivalentes) constituye un aspecto central para lograr eficacia en términos de desarrollo, especialmente en una arquitectura de la ayuda cambiante caracterizada por la pluralidad de fuentes y modalidades de ayuda. El fortalecimiento de las estrategias de países representa un componente importante de los servicios de conocimientos y creación de capacidad que brindan las IFI. En 2007 se consideraba que el 13% de los países de ingreso bajo tenían marcos operativos adecuadamente desarrollados y que un 67% adicional habían adoptado medidas significativas para desarrollar esos marcos (en 2005 las cifras correspondientes eran del 8% y del 56%, respectivamente). Esas cifras muestran avances, pero constituyen también un continuo desafío. Tanto el FMI como los BMD realizan esfuerzos encaminados a fortalecer el respaldo analítico y el asesoramiento de políticas que brindan, adaptarlo mejor a las necesidades de los diferentes clientes y reforzar su impacto.

Las IFI están avanzando en la esfera de la alineación y armonización en el marco de la Declaración de París, pero las encuestas de seguimiento muestran que existe margen para lograr mejoras en varias dimensiones: uso de sistemas y marcos de ejecución

nacionales; eficientes modalidades para operaciones conjuntas y enfoques programáticos y a nivel de todo un sector, y previsibilidad del respaldo. La armonización, en el contexto de la cambiante arquitectura de la ayuda, con el surgimiento de nuevos actores, como los fondos verticales, que comprometieron alrededor de US\$3.500 millones el año pasado, plantea nuevos retos. En 2007, en el informe de un comité de examen externo (Informe Malan) se identificaron ámbitos de fortalecimiento de la colaboración entre el FMI y el Banco Mundial, inclusive en materia de gestión de crisis, cuestiones fiscales y del sector financiero y asistencia técnica⁶. La aplicación de las recomendaciones del comité se está realizando en el marco de un plan de acción conjunto de la administración, elaborado durante el año.

Mejores resultados en materia de seguimiento. Las IFI están fortaleciendo la orientación encaminada a resultados de sus operaciones y respaldando la capacidad de los países asociados de llevar a cabo una administración para obtener resultados. Se ha elaborado una gama de metodologías de seguimiento y evaluación internas y externas para realizar el seguimiento del desempeño y los resultados de las IFI. Las conclusiones emanadas de esa labor el año pasado mostraron resultados heterogéneos. Revelan mejoras en materia de ejecución de programas clave, como los resultados en materia de desarrollo tomados como objetivos en el sistema de medición de resultados de AIF-14 y los planes de acción del Banco Mundial para África y para la infraestructura. Los indicadores del Sistema de Evaluación Comparada muestran progreso en varias dimensiones de los resultados tomados como objetivo, como la orientación por resultados de las estrategias de asistencia a países y los procesos relacionados con el diseño y la ejecución de proyectos y programas., pero también revelan la necesidad de esfuerzos más vigorosos para vincular con los resultados la asignación de los recursos, los incentivos y el aprendizaje institucional. Las conclusiones de las evaluaciones independientes de las IFI realizadas a lo largo del año pasado incluyeron la necesidad de seguir perfeccionando la condicionalidad, corregir el problema de la insuficiencia de inversiones en bienes públicos regionales, seguir avanzando en la esfera de la descentralización y lograr que los proyectos para el sector privado susciten un mayor impacto en términos de desarrollo. En conjunto, es necesario que las metodologías de seguimiento de los resultados se centren más en los resultados reales logrados sobre el terreno, como los ODM, que en los procesos. Además se requiere un respaldo más vigoroso y concertado para la creación de capacidad en los países en materia de datos de desarrollo.

Necesidad de estar a la altura del desafío ambiental. Los programas de respaldo de la sostenibilidad ambiental constituyen un ejemplo de la creciente participación de las IFI en el suministro de bienes públicos mundiales. A lo largo de los años las IFI han ampliado considerablemente sus actividades ambientales en las esferas de la energía, el control de la contaminación, el agua, la tierra, la biodiversidad y las instituciones ambientales, a las que en los últimos años dedicaron entre el 12% y el 15% del financiamiento que otorgaron. En visión prospectiva una prioridad importante será la de responder al creciente desafío del cambio climático. Las IFI tienen un papel crucial que cumplir en cuanto al otorgamiento de respaldo a las medidas de acción colectivas encaminadas a combatir el cambio climático, y están elaborando activamente nuevas estrategias para intensificar su labor en esa esfera. Un ejemplo de ello es el Marco de

inversiones en energía limpia. Los siguientes serán componentes clave de su participación:

- Integración de las actividades relativas al clima en la labor básica de desarrollo.
- Suministro de financiamiento innovador y concesionario; por ejemplo a través del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el financiamiento del carbono.
- Ampliación del papel de los mercados; por ejemplo a través de la Facilidad de Asociación de Bosques y de la Facilidad de Asociación de Bosques y de Carbono
- facilitación de la creación y difusión de nuevas tecnologías.
- Creación de un entorno habilitante para aprovechar la labor del sector privado, haciendo participar a la IFC y otras ramas de asistencia para el sector privado proporcionada por los BMD.
- Ampliación de los estudios sobre mitigación y adaptación; por ejemplo estudios de crecimiento nacional con baja utilización de carbono.

Notas

¹ Los ODM surgieron de la Declaración del Milenio adoptada por 189 países en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en Nueva York en 2000. El pacto de responsabilidad mutua de Monterrey (conocido también como Consenso de Monterrey) emanó de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo, que tuvo lugar en Monterrey, México, en 2002.

² Robert B. Zoellick, discurso pronunciado el 12 de diciembre de 2007 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en Bali, Indonesia.

³ Banco Mundial, 2008, *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo*. Washington, DC; Banco Mundial.

⁴ FMI, 2007. *Perspectivas de la economía mundial: Globalización y desigualdad*. Washington, DC, FMI.

⁵ En esa estimación no se tienen en cuenta los costos de toda la infraestructura de agua conexas, como la de tratamiento de aguas residuales.

⁶ FMI y Banco Mundial, 2007. *Informe del Comité de examen externo sobre la colaboración entre el Banco y el Fondo*. OM2007-0014.