

2

**Procesos en el plano nacional
para lograr los Objetivos de
Desarrollo del Milenio**

Estrategias de reducción de la pobreza basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Para que todos los países puedan lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio el mundo no debe considerarlos ambiciones abstractas sino objetivos prácticos de política. Como son esenciales para la transparencia y la responsabilidad, es importante tomarlos literalmente, ya que en la política de desarrollo las presiones empujan irremediablemente hacia menores y no hacia mayores expectativas. Los gobiernos nacionales y los donantes internacionales, que no desean asumir responsabilidades por su papel en la reducción de la pobreza, siempre tratarán de diluir los Objetivos, especialmente cuando para lograrlos se necesitan mayores compromisos presupuestarios o importantes cambios de política. En muchos países se considera que los Objetivos “no son realistas” porque para lograrlos se requerirá un progreso enorme. Generalmente hay que tomar estas afirmaciones con escepticismo. Los pasos prácticos para lograr los Objetivos en cada país se pueden y se deben determinar, planificar y ejecutar debidamente, con las medidas que correspondan y con un apoyo adecuado de la comunidad internacional.

Elaborar una estrategia nacional para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Cada país que desee lograr estos Objetivos, especialmente los que encierran condiciones básicas de estabilidad y buena gestión de los asuntos públicos, debería partir de la presunción de que son viables salvo que técnicamente se pruebe lo contrario. Para muchos de los países más pobres los Objetivos son realmente ambiciosos, pero en la mayoría, o quizás en todos los países, todavía se pueden lograr para 2015 si todas las partes hacen lo imposible para mejorar la gestión de los asuntos públicos, involucrar y capacitar activamente a la sociedad civil, promover el espíritu de empresa y el sector privado, movilizar los recursos internos, aumentar considerablemente la ayuda a los países que la

necesitan para financiar inversiones prioritarias basadas en los Objetivos de desarrollo del milenio, y realizar reformas adecuadas de política a nivel mundial, como por ejemplo las reformas en materia de comercio.

Es fundamental que las limitaciones técnicas para lograr los Objetivos de desarrollo del milenio no se confundan con las limitaciones económicas. Si bien la reducción de la pobreza es responsabilidad primaria de los países en desarrollo, como se dice en el presente informe (capítulo 17), lograr los Objetivos en los países más pobres —los que aspiran genuinamente a conseguir las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio— requerirá aumentos considerables en la asistencia oficial para el desarrollo para poder salir de la trampa de la pobreza. Instamos a todos los países de bajos ingresos a aumentar su propia movilización de recursos para alcanzar los Objetivos, destinando más ingresos presupuestarios a inversiones prioritarias. Y para el caso de los países donde la gestión pública es adecuada pero los recursos internos no lo son, pedimos a los donantes que mantengan sus compromisos de larga data de aumentar considerablemente la ayuda. Para resumir, pedimos la cofinanciación del incremento de las inversiones basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los países ricos no deben demorar más en cumplir su parte del trato.

Para llevar a la práctica el elemento fundamental de alianza delineado en el Consenso de Monterrey, el sistema internacional requiere un criterio de base para alentar a todos los países en desarrollo a explicar sus estrategias específicas y sistemáticas destinadas a lograr los Objetivos de desarrollo del milenio y, de ser necesario, el camino de cofinanciación requerido. A tal fin, nuestra recomendación operacional fundamental es que cada país en desarrollo con pobreza extrema —incluidos los países de ingresos medios con focos de pobreza o zonas específicamente abandonadas por la política— deberían adoptar y aplicar una estrategia de desarrollo nacional lo suficientemente ambiciosa para lograr los Objetivos. Los aliados internacionales del país en la esfera del desarrollo como por ejemplo donantes bilaterales, organismos de las Naciones Unidas, bancos de desarrollo regional e instituciones de Bretton Woods deberían prestar todo el apoyo necesario para aplicar la estrategia nacional de reducción de la pobreza basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La asistencia oficial para el desarrollo debería ser lo suficientemente generosa para satisfacer las necesidades financieras, suponiendo que las limitaciones del buen gobierno no sean su principal obstáculo, y que los países receptores adopten medidas razonables para la movilización de los recursos internos (véase el Capítulo 17 para un examen más profundo de los recursos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio). Los donantes deben asumir un compromiso verosímil de facilitar los fondos suficientes, con los desembolsos asignados a estrategias de reducción de la pobreza basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio que sean de alta calidad. Cuando los Objetivos ya estén al alcance y se busque un mayor progreso, sugerimos que los países adopten una estrategia que trascienda los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con metas más ambiciosas.

Trabajar retrospectivamente desde las metas y cronogramas de 2015

La seria aplicación de las metas y los cronogramas para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio implica un cambio importante en la práctica del desarrollo. Los países de bajos ingresos y sus aliados en el desarrollo están planeando un moderado incremento de los servicios sociales y la infraestructura. En lugar de ello recomendamos un marco audaz de inversiones, basado en las necesidades, orientado a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con una duración de 10 años, destinado a lograr las metas cuantitativas fijadas en los Objetivos. Más que estrategias para “acelerar el progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, los países necesitan estrategias para “lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

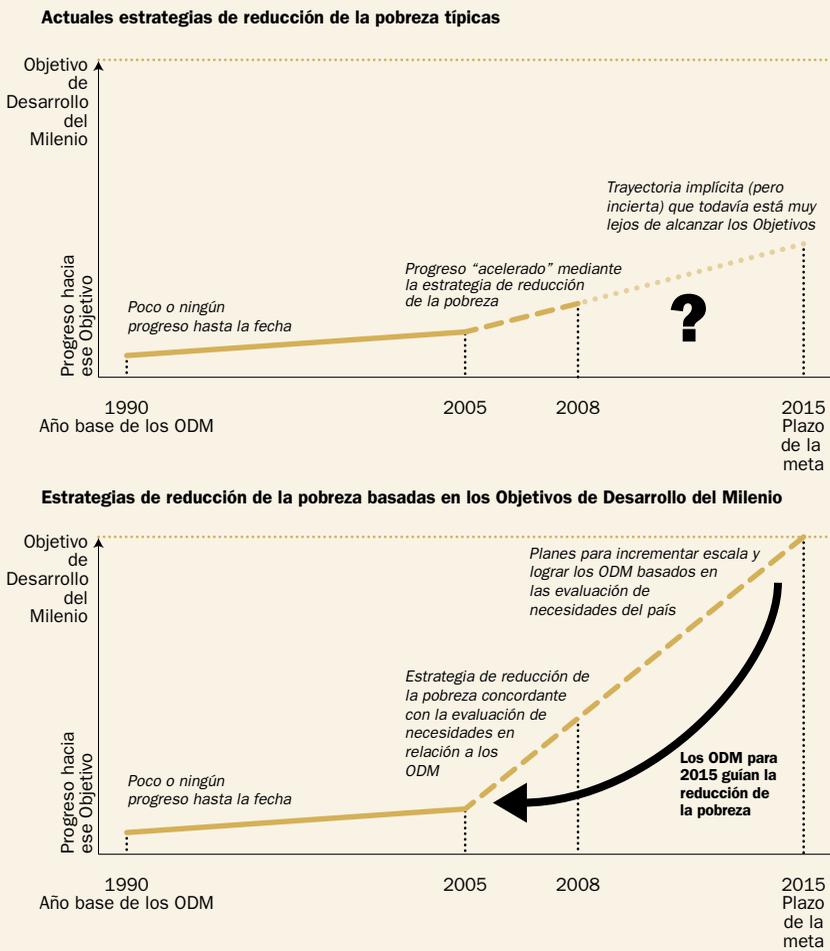
Detrás de este punto hay un criterio fundamentalmente nuevo de política de desarrollo. En lugar de hacer la pregunta usual: “¿Cuán cerca está un país de lograr los Objetivos de desarrollo del milenio con las actuales limitaciones?”, recomendamos firmemente preguntarse: “Dada la urgencia de los Objetivos y la repetición de los compromisos internacionales asumidos para lograrlos, ¿qué secuencia de inversiones y de políticas se necesita, y qué limitaciones, económicas y de otro tipo, habrá que superar?”. El elemento rector de este criterio es que trabaja retrospectivamente desde las metas fijadas para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para ocuparse de las políticas y las inversiones necesarias entre 2005 y 2015 (gráfico 4.1).

Recomendamos un enfoque de cuatro etapas.

- En primer lugar, los países necesitan trazar un mapa de las dimensiones esenciales y las dinámicas fundamentales de la extrema pobreza —por región, por ubicación y por género— de la mejor manera posible con los datos disponibles.
- En segundo lugar, de conformidad con los mapas de la pobreza los países deberían realizar una evaluación de las necesidades para determinar las inversiones públicas concretas que son necesarias a fin de lograr los Objetivos, por ejemplo un crecimiento económico general más rápido apoyado por mayores inversiones públicas en infraestructura y en promoción del sector privado (capítulo 17).
- En tercer lugar, la evaluación de las necesidades debe convertirse en un marco de acción de 10 años, con inversiones públicas, gestión pública y financiación.
- En cuarto lugar, en el contexto de ese marco de 10 años debería elaborarse una estrategia de reducción de la pobreza basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio que duraría de tres a cinco años. La estrategia de reducción de la pobreza es un documento operacional más detallado asociado a un marco de gastos a mediano plazo que traduce la estrategia a desembolsos presupuestarios.

Lo esencial es que tanto el marco de 10 años como la estrategia de reducción de la pobreza de entre tres a cinco años deberían incluir una estrategia

Gráfico 4.1
Estrategia de
reducción de la
pobreza basada
en los ODM



de gestión del sector público centrada particularmente en la transparencia, la responsabilidad, los derechos humanos, las bases de referencia y una gestión basada en los resultados. También deberían incluir una estrategia clara para descentralizar a nivel de los gobiernos locales la fijación de metas, la adopción de decisiones, el presupuesto y las responsabilidades por la aplicación (ver cuadro 4.1). Deberían alentar la prestación de servicios con la participación y la vigilancia de las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales. Y debería haber una estrategia clara del sector privado para promover el crecimiento económico y conseguir que los países se “independicen” a largo plazo de la asistencia de los donantes.

Es muy importante tener presente que no propugnamos nuevos procesos de desarrollo o vehículos de política. Más bien recomendamos que los actuales procesos se orienten realmente al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En muchos países de bajos ingresos, la estrategia nacional de reducción de la pobreza está encarnada en un documento de estrategia para la reducción de la pobreza (DERP) utilizado de base para los programas con el Fondo Mone-

Recuadro 4.1
Traducir al plano
local los Objetivos
de Desarrollo
del Milenio

Muchos de las inversiones y servicios necesarios para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio deben ser ejecutados por la autoridad provincial o local. Esto se aplica especialmente a las ciudades, donde las municipalidades están encargadas de suministrar la infraestructura y los servicios urbanos y de mejorar los barrios de tugurios. A tal fin, los Objetivos deberían ser “localizados”, vale decir, traducidos en objetivos operacionales para el nivel de gobierno al que corresponderá la responsabilidad primaria por su realización. Esto es importante, no sólo para vincular la gestión del programa lo más estrechamente posible con los beneficiarios previstos, sino también para reducir objetivos nacionales de gran escala a una dimensión más manuable que permita a las comunidades identificarse con ellos y alcanzarlos por sí mismas.

Por ejemplo, se puede invitar a una ciudad como Nairobi a que defina los “Objetivos de desarrollo de Nairobi” fijando metas cuantitativas para la educación, la salud, la vivienda, el abastecimiento de agua, los servicios de saneamiento, la eliminación de desechos sólidos, los servicios de transporte, etc. De la misma forma, un pueblo puede identificar sus propias metas por lo que respecta a escuelas, clínicas, abastecimiento de agua, saneamiento, servicios de energía, etc. Sobre la base de objetivos localizados compatibles con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las autoridades locales y los gobiernos regionales deberían desarrollar sus propias estrategias que sean compatibles con la estrategia nacional de reducción de la pobreza y que se asocien con grupos comunitarios locales para el suministro de los servicios.

Para manejar la ejecución de políticas y las responsabilidades en relación con las metas localizadas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los gobiernos locales y provinciales (o estatales) requieren recursos reales. Una estrategia de reducción de la pobreza basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio debería, por lo tanto, incluir marcos fiscales para proveer estos recursos, como por ejemplo transferencias del presupuesto nacional. En el caso de países de bajos ingresos con recursos nacionales insuficientes para financiar los Objetivos, las estrategias de reducción de la pobreza deben establecer los sistemas para transferir la financiación externa a los niveles inferiores de gobierno. Si bien estas transferencias de recursos a entidades subnacionales plantean cuestiones complejas de responsabilidad y transparencia financieras, el incremento de la financiación demanda mecanismos consolidados en cada país. De otra forma, los costos de transacción entre los donantes y gran número de autoridades locales sería demasiado alto, haciendo imposible el rápido aumento de inversiones esenciales a nivel local.

tario Internacional y el Banco Mundial. Habría que revisar urgentemente estos DERP para hacerlos concordar con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Muy pocos de estos documentos son suficientemente ambiciosos para lograr los Objetivos, en gran medida porque han sido preparados en un contexto de asistencia insuficiente de los donantes. Aun cuando en el DERP se afirme que su fin es lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, raramente se determina el camino de las inversiones públicas necesarias para lograrlos.

Apoyamos firmemente el DERP como un instrumento poderoso para lograr los Objetivos, pero debe ser elaborado con tal fin y contener metas y calendarios. Consideramos que el Banco Mundial, como la institución internacional de desarrollo con el mayor compromiso con el proceso de los DERP en materia de financiación directa, debería hacer todo lo posible para ayudar a

los países a preparar DERP que estén basados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La mayoría de estos documentos tienen un plazo de tres años, de forma que necesitan incorporarse en planes nacionales a más largo plazo, muchos de ellos ya existentes. Además, el proceso de preparar estos documentos debe convertirse en más inclusivo.

En los países que no utilizan el DERP para orientar la formulación de políticas también recomendamos que sus procesos se basen en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con el pleno apoyo de la comunidad internacional. Existen cinco criterios para evaluar si una estrategia nacional es genuinamente compatible con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (recuadro 4.2).

En el proceso de formulación de políticas basado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio recomendamos que el gobierno establezca un plan de 10 años para lograr estos Objetivos en el que se aumenten las intervenciones decisivas y se establezcan las necesidades económicas para todo el período según aparecen en 2005. Suele ocurrir que los países ya hayan preparado estas estrategias en sectores particulares, pero es usual que estas estrategias no hayan recibido apoyo para aplicarlas. O que tampoco estén vinculadas con los demás sectores en un marco consolidado. En muchos países, estos planes audaces han quedado arrumbados sin haber pasado por un debate público, ya que los donantes han manifestado que una financiación suficiente no está disponible para esos programas tan audaces. El proceso basado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio permitirá que estas estrategias cuenten con compromisos de financiación, estrategias de aplicación y concordancia entre los sectores.

El plan de 10 años para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio se convertiría, entonces, en la base para elaborar los presupuestos y planes de acción detallados en la estrategia de reducción de la pobreza basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (o en los DERP, si correspondiera) para 2005–2008, el plazo típico para los programas financiados por el FMI y el Banco Mundial. Para vincular la estrategia de reducción de la pobreza basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio con procesos presupuestarios reales, la comunidad internacional —por ejemplo las instituciones financieras internacionales y los donantes bilaterales— deberían apoyar a cada país a medida que éste desarrollara el correspondiente plan de gastos a mediano plazo para financiarlo.

Esto difiere diametralmente de la práctica actual en los países en desarrollo, que es formular estrategias de inversión después de haber fijado el marco macroeconómico, la asistencia oficial para el desarrollo y los topes generales presupuestarios, con independencia de las necesidades (Oxfam, 2004). Para lograr los Objetivos, muchos países en desarrollo, especialmente los países de bajos ingresos, deberán revertir este proceso a fin de que comience con una evaluación de las necesidades reales de inversión para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio y continúe con la elaboración de un marco macroeconómico de apoyo, con una estrategia viable de financiación que incluya una mayor asistencia para el desarrollo.

Recuadro 4.2

Manera de determinar si el contenido de una estrategia de reducción de la pobreza es suficiente para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Para que una estrategia de reducción de la pobreza esté realmente basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio se requiere mucho más que mencionarlos como aspiraciones. Debe estar sistemáticamente vinculada a las metas y el cronograma de los Objetivos, y debe basarse en una evaluación detallada de la estrategia de inversión pública necesaria para lograrlos. Como norma general, para decidir si una estrategia de reducción de la pobreza está realmente basada en los Objetivos de desarrollo del milenio se pueden aplicar los cinco puntos siguientes.

Ambición: ¿Concuerdan las metas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio?

Lo primero que se debe evaluar es si las metas de la estrategia de reducción de la pobreza concuerdan con los Objetivos. ¿Son iguales que los Objetivos, más ambiciosas o menos ambiciosas?

Ámbito: ¿Concuerda la estrategia de reducción de la pobreza con todos los Objetivos de desarrollo del milenio?

Muchas estrategias de reducción de la pobreza se refieren a los Objetivos por nombre, pero en realidad sólo analizan a unos pocos. Por ejemplo, si una estrategia fija metas compatibles con los Objetivos de Desarrollo del Milenio en materia de educación, también debe establecerlas en relación con la salud, el hambre y el resto de los Objetivos. Además, las cuestiones como el medio ambiente, la igualdad entre los sexos y la urbanización deben tratarse en forma integral.

Exactitud: ¿Se fundan las metas en un análisis serio de los aportes necesarios?

Muchas estrategias de reducción de la pobreza fijan metas muy altas, a menudo mucho más ambiciosas que los Objetivos, sin un plan claro para alcanzarlas. Por ejemplo, un país podría apuntar a reducir el índice de mortalidad de niños menores de cinco años en un 80% en un plazo de 10 años sin tener una clara estrategia basada en la intervención que sirviera para lograrlo. Las metas de resultado son decisivas, pero las metas de aporte también son decisivas para conseguir resultados. Además, es importante que en una estrategia de reducción de la pobreza basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio figuren todas las inversiones necesarias. Con demasiada frecuencia, por ejemplo, las inversiones importantes en el sector del transporte y de la energía no figuran en los documentos de estrategia, aun cuando los Objetivos no puedan alcanzarse sin ellas.

Cronograma: ¿Se basa la estrategia en una evaluación a largo plazo de las necesidades?

La mayoría de las estrategias de reducción de la pobreza sólo abarcan un periodo de tres a cinco años y no se basan en una evaluación de las necesidades a largo plazo de inversión y de política. Es corriente que las graves limitaciones de capacidad no se atiendan, ya que requerirían inversiones a largo plazo en capacitación de los recursos humanos —como por ejemplo médicos y enfermeras, que necesitan muchos años de formación— o planes de desarrollo de infraestructura. Para que una estrategia de reducción de la pobreza esté basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio debe formar parte de una evaluación de las necesidades y un plan de acción por 10 años, y que funcione retrospectivamente desde los Objetivos para determinar la secuencia necesaria de inversiones y políticas.

Financiación: ¿Es el presupuesto compatible con el nivel de aportes necesarios para lograr los Objetivos?

Suele ocurrir que las estrategias de reducción de la pobreza no tengan presupuestos ni planes de gastos que estén vinculados con los Objetivos. Cuando existen, los planes macroeconómicos suelen establecerse antes de elaborar las estrategias de inversión

(continúa en la página siguiente)

Recuadro 4.2

Manera de determinar si el contenido de una estrategia de reducción de la pobreza es suficiente para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio

(continúa)

sectorial, independientemente de las inversiones necesarias para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Oxfam, 2004). En lugar de ello, los presupuestos basados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio deberían elaborarse a partir de una evaluación cuidadosa de la forma en que satisfarán las necesidades de la población. Por ejemplo, la Comisión sobre Macroeconomía y Salud, de la OMC, destacó que los costos de base de un sistema de salud mejorado y en funcionamiento son, como mínimo, de 30 a 40 dólares per cápita (OMS, 2001). El Proyecto del Milenio ha determinado puntos de referencia similares para otros sectores (capítulo 17).

Cuando se ve un presupuesto anual de salud pública de 4 dólares per cápita como parte de una estrategia para lograr los Objetivos, se sabe que el presupuesto no ha sido debidamente vinculado a una evaluación plena de las necesidades. A un nivel más profundo de detalles, especialmente cuando las estimaciones de costos son visiblemente bajas, es necesario averiguar si el presupuesto incluye los costos completos del suministro del servicio, por ejemplo los gastos de capital y de explotación. Estos últimos se suelen pasar por alto, condenando las estrategias a una baja probabilidad de ejecución sostenible.

* * *

Estas cinco preguntas pueden guiar la evaluación de una estrategia de reducción de la pobreza basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, o de un DERP. Téngase presente que todavía son independientes de las preguntas sobre la ejecución. Aun las mejores estrategias de reducción de la pobreza deben ser ejecutadas sistemáticamente y gestionadas mediante puntos de referencia, una gestión basada en los resultados y en un plan de gastos a mediano plazo.

Un proceso transparente, integrado y consultivo

El proceso de elaborar una estrategia de reducción de la pobreza basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio debe ser abierto y consultivo e incluir a los principales interesados, nacionales y extranjeros. Cada país debería reunir un grupo de estrategia presidido por el gobierno nacional, pero que también incluyera a donantes bilaterales y multilaterales, organismos de las Naciones Unidas, autoridades provinciales y locales, y líderes de asociaciones civiles nacionales, entre ellas las organizaciones femeninas, que tradicionalmente están poco representadas. El grupo de estrategia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio puede entonces organizar una serie de grupos de trabajo temáticos, con una participación amplia, que se encargarán de elaborar las estrategias para mejorar determinadas esferas, como por ejemplo la salud, la infraestructura rural y la productividad agropecuaria. Muchos países ya han creado grupos de trabajo similares, que podrían utilizarse —mejorando sus integrantes, de ser necesario— para atender los Objetivos. El grupo de estrategias para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio y cada uno de los grupos temáticos deberían incluir expertos en género a fin de garantizar que las medidas relativas a la igualdad entre los sexos se hayan integrado plenamente. De la misma forma, una adecuada experiencia en materia de medio ambiente debería estar a disposición de todos los grupos para garantizar que las estrategias de sector estén alineadas con los objetivos ambientales.

Aliados para el desarrollo y líderes de la sociedad civil deberían designar puntos de interés para cada uno de estos grupos dirigidos por el gobierno, contribuyendo al proceso de resolver los problemas relativos a los Objetivos locales desde el comienzo en lugar de hacerlo a mitad de camino o después de ocurridos los hechos. La elaboración de planes de 10 años de duración para mejorar varios sectores naturalmente requerirá mucha labor técnica y considerable ingenio. Los organismos de las Naciones Unidas —por ejemplo organismos técnicos tales como la FAO, el PNUAP, la OMS, la ONUDI y el UNICEF, e instituciones financieras internacionales (el FMI, el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regional)— deberían desempeñar una importante función de asesoramiento para apoyar esta labor, a petición del gobierno interesado. Los países de ingresos medios que requieren menos apoyo financiero externo igual se beneficiarán a menudo de este apoyo técnico.

Un coordinador de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, generalmente en el ministerio de planificación o de economía, o en la oficina del jefe de gobierno, debería garantizar que la labor de los diversos grupos de trabajo esté debidamente integrada¹. También es importante que el grupo de estrategia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio trabaje en estrecha colaboración con el ministerio de finanzas para garantizar que la estrategia esté vinculada al presupuesto de funcionamiento del gobierno y que no quede a la deriva como un documento irrelevante. Por otro lado, los ministerios tales como el de salud pública y aguas suelen quejarse de que han quedado excluidos del proceso de planificación, de forma que necesitan asumir un papel protagónico en los grupos de trabajo temático. Este proceso requiere un liderazgo ejecutivo constante del jefe de Estado y de los altos funcionarios públicos de cada país.

En 2004, el Proyecto del Milenio comenzó a asesorar a un número selecto de Equipos de las Naciones Unidas en los países, que prestan apoyo en tiempo real a los gobiernos con estrategias de reducción de la pobreza basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En cada uno de estos países, el Proyecto del Milenio y los Equipos de las Naciones Unidas para el país, trabajan con los gobiernos, los aliados locales y las organizaciones multilaterales para determinar la mejor manera de integrar las metas y los plazos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los procesos nacionales de política vigentes. Algunas de las primeras experiencias de estos países se examinan en el capítulo 13.

Si bien este plan basado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio es la recomendación del Proyecto del Milenio para los países que desean lograr los Objetivos, reconocemos que en algunos países —especialmente aquellos países en conflicto o con gobiernos muy corruptos— el contenido de una estrategia nacional, el proceso nacional de preparación y ejecución y el apoyo financiero de los aliados internacionales requerirán, cada uno de ellos, adecuarse a la situación local. Estas difíciles circunstancias necesitan cuidadosas estrategias para cada caso particular. En los capítulos 11, 12 y 13 examinamos la necesidad de

que los países con una débil gestión de los asuntos públicos y un Estado frágil cuenten con prioridades y criterios diferenciados.