

4

Costos y beneficios derivados del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Recursos necesarios para financiar los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Según lo expuesto en el capítulo 5, para llevar a cabo las intervenciones recomendadas por los Equipos de Tareas del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, los países tendrán que incrementar sus inversiones públicas en servicios sociales, infraestructura básica y gestión del medio ambiente. En el presente capítulo hacemos una estimación de los gastos que conlleva el cumplimiento de los ODM a nivel nacional, presentamos una estrategia financiera basada en el incremento de la movilización de los recursos nacionales y describimos las repercusiones que eso tiene para las corrientes de asistencia oficial para el desarrollo a nivel mundial. (El cuadro 17.1 resume los términos y conceptos esenciales). Finalmente estudiamos mecanismos para financiar la ayuda adicional necesaria para alcanzar dichos Objetivos.

Desde el principio hay que hacer hincapié en el carácter provisional de nuestras estimaciones de necesidades a nivel mundial. El objeto de esas estimaciones es facilitar orientación acerca de la cuantía total de ayuda que se necesitará, pero no hay que confundirlas con los gastos detallados que habrá que hacer en cada uno de los países (que habrá que actualizar periódicamente a medida que se adquiere más experiencia y se acumula nueva información). Los gastos totales se calcularán como suma de los gastos individuales de cada país más los gastos generales de las operaciones globales. Los gastos individuales de cada país sólo podrán calcularse definitivamente a medida que avanzan los programas del país y se extraen nuevas enseñanzas acerca de su incremento. Facilitamos datos que, en nuestra opinión, corresponden a los órdenes exactos de magnitud.

Para resumir nuestras estimaciones, en 2006 un país corriente de bajos ingresos necesitará invertir entre 70 y 80 dólares per cápita en gastos de capital y de funcionamiento con miras a cumplir los ODM. Puesto que las inversiones sólo pueden incrementarse gradualmente, la financiación será más baja a

Recuadro 17.1**Términos y conceptos esenciales**

Países que están progresando adecuadamente (hacia la consecución de los ODM). Países cuya movilización de recursos nacionales será lo bastante elevada como para financiar todos los gastos relacionados con los ODM antes de 2015. En consecuencia, no precisarán AOD para respaldar directamente los ODM.

Creación de capacidades para los ODM. Inversiones en recursos humanos, incluidos los sistemas de gestión y capacitación para gobiernos locales y nacionales, así como las ONG.

Inversiones necesarias para los ODM. Las inversiones de capital y los gastos de funcionamiento para infraestructura básica, servicios sociales y mejora de la gestión del medio ambiente necesarios para cumplir los ODM, excluidos los gastos para la creación de capacidades (véase la definición siguiente).

Déficit de financiación de los ODM. Porcentaje de inversión necesaria para los ODM que no puede financiarse mediante la movilización de recursos nacionales por gobiernos y familias.

Asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Subvenciones y créditos de carácter concesionario concedidos a países en desarrollo a fin de promover el desarrollo económico y el bienestar.

AOD para respaldar directamente los ODM. Volumen de AOD destinada a financiar las inversiones necesarias para los ODM (excluida la creación de capacidades) y que puede suministrarse a los gobiernos o a las ONG.

Otros tipos de AOD. Corrientes que no financian las inversiones necesarias para los ODM ni la creación de capacidades para su cumplimiento.

comienzos del período y aumentará hasta alcanzar entre 120 y 160 dólares per cápita hacia el final del período. Un porcentaje cada vez mayor de esas inversiones se financiará mediante la movilización de recursos nacionales, que hemos previsto que se incrementen considerablemente en hasta cuatro puntos porcentuales del producto interno bruto (PIB). Aún así, la mayoría de los países de bajos ingresos tendrá un déficit de financiación de los ODM de entre un 10% y un 20% del PIB, que será necesario subsanar mediante la AOD.

Según se explica en el presente capítulo, sólo un pequeño porcentaje de la AOD mundial —unos 16.000 millones de dólares de 65.000 millones en 2002 (en dólares de 2003)— se destina a respaldar directamente las inversiones necesarias para los ODM a nivel de país. Habrá que incrementar la AOD destinada a respaldar directamente los ODM hasta 73.000 millones de dólares en 2006 y a 135.000 millones en 2015, si se desea que todos los países cumplan dichos Objetivos. Si se tiene en cuenta que varios países no cumplen los umbrales mínimos de gobernanza necesarios para incrementar las inversiones públicas en los ODM, es probable que esas cifras sean más bajas: 52.000 millones en 2006 y 110.000 millones en 2015¹. Además de esas inversiones directas sobre el terreno, el cumplimiento de los ODM requiere también creación de capacidades, alivio de la deuda, apoyo temprano adicional para las iniciativas

de resultados positivos rápidos o *Quick Wins* (capítulo 5), mejora del apoyo a la colaboración e infraestructura regionales, investigación a nivel mundial y ayuda de emergencia. Calculamos que la cuantía total de AOD tendrá que aumentar hasta un 0,54% de los ingresos nacionales brutos (INB) de los países desarrollados en 2015, partiendo de un 0,23% en 2002 y un 0,25% en 2003².

Para 2006, la AOD a nivel mundial tiene que alcanzar una cifra de 135.000 millones de dólares, partiendo de 65.000 millones en 2002 y 69.000 millones en 2003. Parte de ese incremento se logrará gracias a los compromisos vigentes contraídos por países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE. Basándose en esos compromisos, la AOD tiene que alcanzar aproximadamente en 2006 la cifra de 88.000 millones de dólares. Naturalmente, es esencial que, a medida que se incrementa, la AOD se oriente adecuadamente a satisfacer las necesidades de los ODM.

Hay diversos mecanismos de financiación para hacer posible ese fuerte incremento a pesar de las limitaciones fiscales de los donantes. Entre ellos destaca el Fondo para la Financiación Internacional (IFF) como mecanismo técnicamente factible y relativamente sencillo de aplicar. Alentamos a todos los países desarrollados a que respalden el Fondo a lo largo de 2005, para que éste pueda empezar a desembolsar fondos en 2006. A partir de 2006, la AOD necesaria seguirá aumentando y los donantes deben prepararse para un incremento continuado de la financiación entre 2006 y 2015, a medida que crece el ámbito de los programas de inversión a nivel de país. Entre 2006 y 2015 prevemos que algunos países (como la India) ya no necesitarán AOD. No obstante, el continuado incremento de los programas de inversión a lo largo del próximo decenio superará con creces la reducción de las necesidades de AOD en los demás países de bajos ingresos.

El lector ha de tener en cuenta que las cantidades de AOD se expresan aquí en dólares de 2003. La inflación y la depreciación del tipo de cambio del dólar aumentarán el costo equivalente real en dólares de las estimaciones en los próximos años.

Inversiones necesarias para los ODM a nivel de país

Las cifras totales de AOD presentadas en este capítulo se basan en evaluaciones preliminares de necesidades relacionadas con los ODM del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas en Bangladesh, Camboya, Ghana, Tanzania y Uganda (recuadro 17.2)³. Los resultados muestran que la inversión total necesaria para los ODM oscilará entre 70 y 80 dólares per cápita en 2006, aumentando a entre 120 y 160 dólares per cápita en 2015. Esas cifras se basan en el supuesto de que el aumento de la inversión va unido a la optimización de los gastos públicos actuales, utilizando las mejores prácticas. Hemos incluido 8 dólares per cápita en 2006 y 13 dólares per cápita en 2015 para sufragar intervenciones que no están incluidas en las evaluaciones de necesidades. Habrá que hacer también gastos adicionales para la creación de capacidades así como para

Recuadro 17.2

Metodología para evaluar las necesidades para los ODM

a. Bangladesh Institute of Development Studies; Economic Policy Research Center, Uganda; Economic and Social Research Foundation, Tanzania; Institute of Social Statistics and Economic Research, Ghana, y la Universidad de Camboya.

b. Estos modelos de inversión "de acceso abierto" se pueden descargar de www.unmillennium.org.

Nuestro método para calcular los recursos necesarios para los ODM se guía por cuatro principios:

- En primer lugar, no hay una respuesta válida en todos los casos para la pregunta "¿Cuánto costará cumplir los ODM?". A esa pregunta sólo se puede responder mediante evaluaciones de necesidades realizadas a nivel de país, utilizando datos de cobertura, Objetivos y costos unitarios específicos de cada uno de los países. Recomendamos este método a todos los países que estén elaborando estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM.
- En segundo lugar, en vez de utilizar relaciones insumo-producto y costos unitarios globales, las evaluaciones de necesidades deben basarse en una evaluación "de abajo arriba" tanto de los gastos de capital como de los de funcionamiento. Los análisis deben cuantificar también los recursos humanos necesarios y la infraestructura requerida para todas las intervenciones necesarias para el cumplimiento de los ODM.
- En tercer lugar, para llevar a la práctica el Consenso de Monterrey se requiere que la movilización de recursos nacionales por gobiernos y familias financie en la medida de lo posible el costo del cumplimiento de los ODM. En los países en que las inversiones necesarias para los ODM excedan de la movilización de los recursos nacionales, el déficit financiero deberá subsanarse mediante la asistencia oficial para el desarrollo.
- En cuarto lugar, aunque los ODM no pueden "comprarse" sólo invirtiendo más dinero, es necesario incrementar la asistencia para cumplir esos Objetivos. Los donantes deben comprometerse de forma convincente a proporcionar fondos suficientes, mediante desembolsos que estén en consonancia con la calidad de las estrategias de reducción de la pobreza y con los compromisos de los países de llevar a cabo las reformas necesarias.

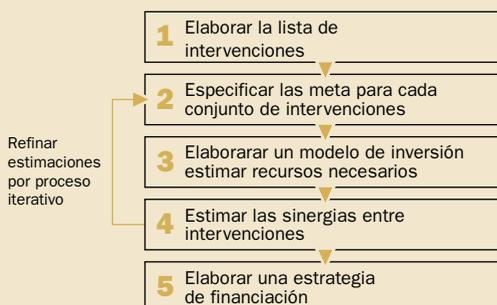
En colaboración con institutos locales de investigación de cinco países (Bangladesh, Camboya, Ghana, Tanzania^a y Uganda^b) llevamos a cabo evaluaciones de necesidades con el fin de responder a una pregunta básica: "¿Cuánto costará cumplir los ODM?" (Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2004b). Para responder a ese interrogante calculamos las inversiones y los gastos de funcionamiento así como los recursos humanos y la infraestructura necesarios para cumplir los ODM. Una objeción común que se plantea al hacer esa pregunta es que los recursos son finitos mientras que las necesidades son infinitas, como se subraya en cada una de las clases de introducción a la economía. Naturalmente, esa observación es correcta, pero lo que hacemos es definir específicamente las "necesidades" y los recursos necesarios para cumplir los Objetivos de reducción de la pobreza, cuantitativos y sujetos a un plazo determinado, que el mundo se fijó a sí mismo en forma de Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Nuestra metodología de evaluación de necesidades sigue cinco etapas básicas que se resumen aquí y se describen con más detalle en el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas (de próxima publicación).

- En la primera etapa identificamos todas las políticas e intervenciones (definidas ampliamente como la prestación de servicios, bienes e infraestructura) necesarias para cumplir los ODM, según se expone en el capítulo 5, que incluyen conjuntos de intervenciones que no corresponden a ningún objetivo específico pero que, sin embargo, son necesarias para cumplir los ODM, como por ejemplo la mejora del acceso al transporte, a los servicios energéticos y a los de salud sexual y reproductiva (véase el apéndice 1).

Recuadro 17.2**Metodología
para evaluar las
necesidades
para los ODM***(continúa)*

- En la segunda etapa identificamos objetivos cuantitativos para cada intervención que se han de alcanzar para 2015, como por ejemplo las tasas de cobertura para la atención obstétrica de emergencia encaminada a reducir la mortalidad materna, y el volumen de profesores, aulas y material de enseñanza necesario para asegurar la educación primaria universal y la ampliación de la educación secundaria.
- En la tercera etapa empleamos modelos de inversión transparentes para calcular los gastos de capital y de funcionamiento de las intervenciones relacionadas con los ODM, incluidos recursos humanos e infraestructura^b. Prevedemos un incremento exponencial de las intervenciones, lo que permitirá una ampliación gradual de la capacidad de prestación de servicios, según lo expuesto en el capítulo 6.
- En la cuarta etapa revisamos iterativamente los costos de integrar sinergias entre las distintas esferas de intervención, que influirán en las inversiones generales necesarias. Por ejemplo, un mayor acceso al abastecimiento de agua potable reducirá la incidencia de enfermedades diarreicas y en consecuencia rebajará los gastos de salud.
- En la etapa final desarrollamos una estrategia financiera comparando las inversiones necesarias para los ODM con el incremento de la movilización de recursos nacionales, a fin de calcular el déficit de financiación de los ODM.



la ayuda de emergencia, que no figuran en el presente capítulo pero que están incluidos en nuestras estimaciones de necesidades de AOD a nivel mundial.

Las inversiones per cápita necesarias para los ODM son notablemente similares en los cinco países, aunque se han calculado a partir de datos de cobertura y costos unitarios específicos para cada uno de ellos. Hay dos razones que explican esa escasa variación:

En primer lugar, algunos costos unitarios son independientes del PIB per cápita. Por ejemplo, el costo de los medicamentos antirretrovirales para combatir el VIH/SIDA es de varios centenares de dólares, independientemente de que los ingresos per cápita sean de 100, 300 ó 1.000 dólares anuales. Asimismo, el mercado internacional de médicos, producto reciente de la globalización, tiende a homogeneizar más los salarios, sin tener en cuenta lo pobre que sea un país. Por ello, hacemos hincapié en la importancia de considerar las inversiones necesarias para los ODM en términos per cápita y no en porcentajes del PIB o de los presupuestos nacionales. Puesto que los países tendrán que hacer gas-

tos similares para cumplir los Objetivos, las inversiones necesarias, expresadas como porcentaje del PIB, serán más altas en los países pobres.

En segundo lugar, los países deberán tener una cobertura de servicios o una infraestructura básica similares para lograr los Objetivos. En países que ya poseen una cobertura elevada, la menor inversión de capital adicional para los ODM se ve parcialmente contrarrestada por unos costos de funcionamiento más altos. Este elemento de compensación parcial entre inversiones de capital y gastos de funcionamiento reduce aún más las diferencias entre los países. Las variaciones restantes se deben sobre todo a diferencias en los costos unitarios o en las necesidades básicas. Por ejemplo, los costos relacionados con la salud en países con una elevada prevalencia de VIH-SIDA son mayores que en países con una prevalencia baja.

Los resultados de la evaluación de necesidades están ordenados por grupos de ODM (cuadro 17.1). En el apartado correspondiente al hambre calculamos las inversiones necesarias para aumentar la productividad de los agricultores de subsistencia, así como para las intervenciones relacionadas con la nutrición que no están incluidas en el sistema primario de salud, por ejemplo los programas de nutrición de base comunitaria. En el apartado correspondiente a la salud se incluyen otras intervenciones relacionadas con la nutrición. Nuestras estimaciones en materia de educación van más allá del objetivo de educación para todos, pues incluyen la enseñanza secundaria. En todos los sectores, el objetivo de las inversiones es favorecer a las mujeres y a los jóvenes. La evaluación de necesidades relacionadas con la equiparación de hombres y mujeres aborda algunas intervenciones adicionales para combatir la violencia contra la mujer, fortalecer la capacidad institucional para promover la igualdad entre hombres y mujeres, y mentalizar mejor acerca de los derechos económicos y jurídicos en materia sexual y reproductiva.

Una de las mayores partidas de gastos corresponde a la salud e incluye los gastos conexos de funcionamiento de un sistema de seguridad social que ofrezca intervenciones médicas básicas, como por ejemplo atención obstétrica de emergencia, tratamiento de las enfermedades infecciosas más importantes e intervenciones para reducir la mortalidad de menores de cinco años. También incluimos intervenciones que se ofrecen fuera del sistema de seguridad social, como por ejemplo la prevención de enfermedades importantes. De acuerdo con las conclusiones de la OMS (2001), las diferencias en los costos per cápita se deben sobre todo a las tasas de prevalencia del VIH. El “Mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios de tugurios” centra su atención en la mejora de dichos barrios y en brindar alternativas para la construcción de otros nuevos. Los servicios de infraestructura, incluido el suministro de agua corriente a los hogares, los servicios de saneamiento, la electricidad, mejores combustibles para cocinar, y transportes, suponen entre un 35% y un 50% del total de las inversiones totales necesarias para los ODM. La evaluación de las necesidades de transporte incluye únicamente los gastos de mantenimiento y ampliación de la red vial. Una evaluación más amplia debe tener en cuenta el

Cuadro 17.1

Necesidades de inversión por habitante para lograr los ODM y déficit de financiación de los ODM en Bangladesh, Camboya, Ghana, Tanzania y Uganda (2006–2015)

En dólares EE.UU. 2003 per cápita

Nota: En el cuadro se han utilizado cifras redondas, lo que explica las diferencias que pueda haber entre la suma de las cifras y los totales. Los resultados representan las necesidades de inversión para los ODM, excluidos los gastos para creación de capacidades.

Para más detalles remitirse al apéndice 3 y al Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, de próxima aparición.

a. Corresponde a las intervenciones todavía no incluidas en la evaluación de las necesidades de los ODM por falta de datos (como por ejemplo, grandes proyectos de infraestructura, enseñanza superior, sistemas de investigación nacionales, sostenibilidad ambiental). El promedio del período es de 10 dólares per cápita en cada caso.

b. Siguiendo la metodología en el cuadro 13.2, se calcula como AOD neta menos la cooperación técnica, el alivio de la deuda, la ayuda a las ONG, la asistencia en casos de emergencia y la ayuda alimentaria, utilizando datos de OCDE/CAD, 2004d.

Fuente: Cálculos de los autores preparados en colaboración con Bangladesh Institute of Development Studies; Economic Policy Research Center, Uganda; Economic and Social Research Foundation, Tanzania; el Institute of Social Statistics and Economic Research, Ghana, y la Universidad de Camboya.

	Bangladesh			Camboya			Ghana			Tanzania			Uganda		
	2006	2010	2015	2006	2010	2015	2006	2010	2015	2006	2010	2015	2006	2010	2015
<i>Necesidades de inversión para los ODM</i>															
Lucha contra el hambre	2	4	8	4	7	13	3	5	12	4	7	14	3	5	10
Educación	11	17	25	15	19	22	17	19	22	11	13	17	14	15	17
Igualdad de los géneros	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3
Salud	13	19	30	14	21	32	18	24	34	24	33	48	25	32	44
Abastecimiento de agua y saneamiento	4	5	6	3	5	8	6	7	10	4	5	12	2	3	9
Mejoramiento de la vida en los barrios de tugurios	2	3	4	3	3	4	2	2	3	3	3	4	2	2	3
Energía	20	19	20	9	13	23	13	15	18	14	15	18	6	10	19
Carreteras	12	21	31	12	21	31	11	10	10	13	21	31	13	20	27
Otros ^a	8	9	13	8	9	13	8	9	13	8	9	13	8	9	13
Total	74	100	140	71	101	148	80	94	124	82	111	161	75	100	143
<i>Fuentes de financiación</i>															
Contribuciones de los hogares	8	10	14	9	13	18	9	11	15	9	11	17	8	9	14
Gastos públicos	23	33	49	22	30	43	19	27	39	24	32	46	27	35	48
Déficit de financiación de los ODM	43	56	77	40	58	87	52	57	70	50	67	98	41	56	80
Déficit de AOD para el apoyo directo de los ODM en relación con el nivel de 2002	42	55	75	22	40	69	36	41	54	35	52	83	29	44	68
Para comparación: AOD para apoyo directo a los Objetivos 2002 ^b		1			18			16			15			12	

costo de mejorar el acceso a los servicios de transporte así como el de ampliar los puertos y demás infraestructuras de transporte.

La metodología de evaluación de necesidades en el marco del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas se ha aplicado recientemente a otros países. El Indian Institute of Management de Ahmedabad colaboró con el Proyecto con el fin de llevar a cabo evaluaciones detalladas de necesidades para los ODM en tres estados: Madhya Pradesh, Rajasthan y Uttar Pradesh, que en conjunto suponen un 28% de la población de la India que vive por debajo del umbral de pobreza. Los investigadores estiman que entre 2005 y 2015 el promedio de inversión anual necesaria para los ODM en los tres estados será de 115 dólares per cápita en Madhya Pradesh, 110 en Rajasthan y 113 en Uttar Pradesh

(Dholakia, Kumar y Datta, 2004). Esos resultados, que no incluyen los gastos relacionados con el VIH-SIDA ni con el transporte, están en consonancia con los que figuran en el cuadro 17.1.

En Tayikistán, el Equipo de las Naciones Unidas de apoyo al país está llevando a cabo una evaluación detallada de necesidades, que hasta ahora ha dado resultados para la salud, la educación, el agua y el saneamiento. Las estimaciones preliminares indican que en 2015 los gastos per cápita necesarios para lograr un 100% de matriculación primaria serán de 26 dólares; para lograr una atención de salud primaria universal se necesitarán 39 dólares, y para lograr un 89% de acceso al agua y el saneamiento, 10 dólares. Así pues, el costo total estimado del logro de los ODM en cuanto a educación, salud, agua y saneamiento en Tayikistán será de 75 dólares per cápita en 2015. Esas cifras son ligeramente superiores a los resultados que se exponen en el presente informe. (Es posible que los costos unitarios sean más altos a causa del terreno accidentado del país y a su aislamiento geográfico extremado).

La coherencia de los resultados obtenidos en los diversos países permite determinar más fácilmente si las estrategias de reducción de la pobreza y los presupuestos nacionales están en consonancia con los Objetivos de desarrollo del Milenio. Por ejemplo, los gastos relacionados con la salud son de 13 a 25 dólares per cápita en 2006, que aumentan a unos 30 a 48 dólares en 2015 (25 dólares en 2006 para países con alta prevalencia de VIH, que aumentan a 46 dólares para 2015). Así pues, si una estrategia de reducción de la pobreza basada en los ODM incluye un presupuesto de salud de sólo 5 dólares per cápita, como suele suceder, es probable que sea insuficiente para cumplir los Objetivos. Asimismo, el incremento de las cifras indica que cualquier estrategia sería de inversión relacionada con los ODM deberá tener al menos unos gastos de educación de 11 a 17 dólares per cápita (que aumenten a entre 17 y 25 dólares en 2015); los gastos relacionados con el hambre serán de 2 a 4 dólares per cápita (que aumentan a entre 8 y 14 dólares al año); los relativos al agua y el saneamiento serán de 2 a 6 dólares (que aumentan a entre 6 y 12 dólares); los relacionados con la energía, de 6 a 20 dólares (que aumentan a entre 18 y 23 dólares), y los de mejora de los barrios de tugurios serán de 2 a 4 dólares. El Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas (de próxima publicación) contiene un examen detallado de los resultados por sectores.

Financiación de las inversiones para los ODM a nivel de país

Para llevar a la práctica el Consenso de Monterrey, los países tienen que incrementar al máximo la movilización de sus recursos nacionales para los ODM antes de recurrir a la AOD para financiar las inversiones públicas.

Incrementar la movilización de los recursos nacionales

Estimamos que cada uno de los cinco países puede incrementar las inversiones gubernamentales para los ODM en un ambicioso 4% del PIB a lo largo de los

10 próximos años. En un país corriente de bajos ingresos eso corresponde a un incremento del 5% al 9% del PIB, o sea más del doble en términos absolutos⁴. Ese incremento no sólo es necesario sino también factible, utilizando fuentes de ingresos de amplia base como, por ejemplo un impuesto sobre el valor añadido, un fortalecimiento de la recaudación de impuestos y una reorientación de las inversiones actuales.

Por su parte, los países de medianos ingresos podrán financiar esencialmente todas las inversiones relacionadas con los Objetivos sin necesidad de incrementar los presupuestos gubernamentales en un 4% del PIB ni de recurrir a la financiación externa. En algunos casos puede que haya que ajustar las necesidades primarias excedentarias de los presupuestos gubernamentales, con el fin de que los países puedan incrementar sus inversiones públicas para cumplir los Objetivos. Aún así, quizás sean necesarias cantidades modestas de AOD para ayudar a esos países a aliviar los “focos de pobreza” especialmente difíciles. Algunos países de medianos ingresos que están muy endeudados pueden precisar ayuda para refinanciar su carga de la deuda.

Se espera que las familias hagan contribuciones financieras de acuerdo con sus posibilidades en los sectores en que los efectos incentivadores de unas tasas de usuario bien concebidas sean compatibles con los objetivos políticos generales de velar por un acceso eficaz y equitativo a la infraestructura básica y a los servicios sociales. Prevedemos que las familias contribuyan a las inversiones en productividad agrícola, enseñanza secundaria, servicios energéticos, suministro de agua corriente a los hogares y servicios de saneamiento (Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, de próxima publicación). De acuerdo con el consenso internacional y las recomendaciones del Proyecto, se suprimirán todas las tasas directas e indirectas relacionadas con la enseñanza primaria y con la atención básica de la salud (UNESCO, 2000; OMS, 2001).

Necesidad de una mayor asistencia oficial para el desarrollo

Ni siquiera un aumento sustancial de la movilización de los recursos nacionales por los gobiernos y las familias será suficiente para financiar inversiones de entre 120 y 160 dólares per cápita para 2015. En consecuencia, cada uno de los cinco países necesitará de 40 a 50 dólares per cápita de financiación externa en 2006, que aumentarán a entre 70 y 100 dólares per cápita en 2015. Insistimos en que no hay que hacer distinciones entre la AOD necesaria para financiar gastos de capital y la que se requiere para financiar gastos de funcionamiento, puesto que los países pobres no pueden permitirse financiar gastos de funcionamiento que suponen un gran porcentaje de los gastos totales en salud, educación y otros sectores. Para mantener la estabilidad macroeconómica habrá que proporcionar financiación externa a los países de bajos ingresos en forma de subvenciones (Landau, 2004).

En el caso de Ghana, es necesario aumentar las inversiones directas para los ODM de 80 dólares per cápita en 2006 a 124 en 2015 (véase cuadro 17.1).

Aun contando con que la movilización de recursos nacionales se duplique prácticamente entre 2006 y 2015, está previsto que el déficit de financiación de los ODM en el país aumente de 52 a 70 dólares per cápita.

Fuerte incremento de las inversiones para los ODM

Los resultados obtenidos en los cinco países prevén un fuerte incremento de los niveles de inversión durante 2006, que se financiará en gran medida mediante la AOD. Una objeción común que se plantea a que haya un incremento de ese tipo es que los países no podrán gastar el dinero de forma productiva debido a que su capacidad para aumentar las inversiones públicas es limitada. Como subraya el presente informe, ese es un problema que hay que resolver. Sin embargo, países como Ghana serán capaces de absorber el fuerte incremento previsto, por diversas razones. Entre ellas la más importante es que los cambios políticos pueden llevarse a cabo con rapidez dentro de la capacidad administrativa existente. Como ejemplo podemos citar la necesidad de suprimir las tasas para las escuelas primarias y la atención de la salud, con el fin de mejorar el acceso de los pobres. También habrá que aumentar los sueldos del sector público en general en muchos países para mejorar el rendimiento de la administración pública y la prestación de servicios públicos. Por último, deberá contratarse de nuevo a personal médico y docente desempleado.

Según lo expuesto en el capítulo 5, los países en desarrollo pueden llevar a cabo otras intervenciones para lograr los ODM (que denominamos “Quick Wins” o “iniciativas de resultados positivos rápidos”) sin necesidad de invertir previamente en la creación de capacidades. Por ejemplo: proporcionar mosquiteras para las camas con el fin de prevenir el paludismo, capacitar a los trabajadores sanitarios de las comunidades, incrementar el acceso al agua y a la electricidad en las escuelas e instalaciones sanitarias, y mantener las infraestructuras esenciales. Dado que las necesidades financieras no satisfechas en esas esferas son muy elevadas, prevemos que este fuerte incremento se pueda atender durante 2006 (gráfico 17.1). A partir de allí, el aumento de las inversiones públicas se hará de forma gradual con el fin de que haya tiempo para eliminar las limitaciones de capacidad.

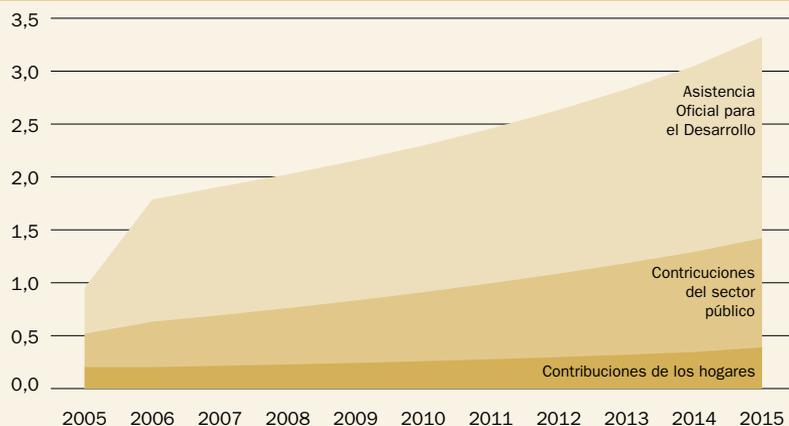
Repercusiones macroeconómicas del incremento de la ayuda

Ingresos de AOD de hasta un 20% del PIB pueden plantear problemas macroeconómicos que es necesario gestionar con cautela. Dado que buena parte de las inversiones gubernamentales financiadas con capital externo estarán dirigidas al sector no comercializable, es probable que haya una revalorización del tipo real de cambio, pero las repercusiones para la denominada “enfermedad holandesa” no deberían ser demasiado importantes desde el punto de vista cuantitativo, pues buena parte de la AOD se destinará a aumentar la productividad de la economía de oferta mediante inversiones en capital humano, agricultura e infraestructura, y no a favorecer un auge del consumo típicamente vinculado a

Gráfico 17.1**Incrementar las inversiones públicas para lograr los ODM en Ghana**

En miles de millones de dólares EE.UU. de 2003

Fuente: Cálculos de los autores preparados en colaboración con el Institute of Social Statistics and Economic Research de Ghana.



problemas en el sector comercializable. Así pues, la situación es completamente distinta de la de un auge económico originado por la riqueza petrolífera, en el que los ingresos adicionales son malgastados fácilmente por un gobierno irresponsable. En el caso que nos ocupa, el incremento de los recursos sólo se otorgará si está respaldado por programas de inversión rigurosos y supervisados. Una esterilización monetaria adecuada y otros instrumentos normativos pueden contener aún más la revalorización del tipo real de cambio.

Por tanto, la mayoría de los macroeconomistas comparten la opinión de que las repercusiones macroeconómicas negativas provocadas por un incremento de la asistencia son gestionables y se ven compensadas con creces por los beneficios de un aumento paulatino de las inversiones para los ODM, siempre que las corrientes de ayuda sean previsibles y se hagan en forma de subvenciones (Departamento Fiscal del FMI, comunicado personal, 2004; Foster y Keith, 2003; Prati, Sahay y Tressel, 2003). Asimismo, es poco probable que se ponga en peligro la competitividad del sector privado, como se ha llegado a temer en ocasiones, dado que la mayor parte de las intervenciones relacionadas con los ODM disminuirán el costo del comercio al mejorar el capital humano y la infraestructura.

La reciente experiencia de Mozambique confirma esa teoría. Entre 1993 y 2002, los ingresos de AOD ascendieron a más del 40% del INB, mientras que el promedio real de crecimiento alcanzaba un impresionante 5,5% per cápita. La AOD fue esencial para lograr una drástica reducción de la pobreza sin que eso provocara ningún tipo de revalorización importante del tipo real de cambio ni otros desequilibrios macroeconómicos. Otras economías que también han tenido ingresos de ayuda muy cuantiosos durante períodos largos y que lograron mantener elevados índices de crecimiento son Botswana, después de la independencia; Taiwán (China), en el decenio de 1950, y Uganda en el decenio de 1990 (Forster y Keith, 2003).

Hemos hecho una estimación del posible efecto que tendría un revalorización del tipo real de cambio en la financiación externa necesaria para los ODM. Una

revalorización del 20% a lo largo de 10 años (de 2006 a 2015), como sugieren Prati, Sahay y Tressel (2003), aumentaría la financiación externa necesaria en un 7% a 8% a lo largo del período⁵. Un incremento tan modesto no alteraría notablemente los resultados de la evaluación de necesidades. Puesto que las estimaciones de revalorización están sujetas a considerables dudas, no hemos ajustado nuestra evaluación para tener en cuenta las consecuencias en el tipo de cambio.

Asistencia oficial para el desarrollo necesaria a nivel mundial para cumplir los ODM

¿Cómo repercuten las evaluaciones de necesidades relacionadas con los ODM a nivel nacional en la cuantía total de AOD a nivel mundial? Para responder a esa pregunta hemos calculado el déficit de financiación de los ODM a nivel mundial empleando los resultados obtenidos a nivel de país. Después hemos sumado a esa cantidad la asistencia necesaria para el alivio de la deuda, la cooperación técnica y otros gastos relacionados con los ODM. Finalmente, hemos hecho una estimación indicativa de la AOD total necesaria para financiar los ODM hasta 2015. Incluimos también ajustes para países que no están progresando adecuadamente hacia los Objetivos debido a una gobernanza inapropiada, así como ventajas de eficiencia por mejorar la eficacia y la asignación de la ayuda. (El apéndice 3 contiene una descripción detallada de los supuestos esenciales).

Déficit total de financiación de los ODM

Estimamos el déficit de financiación de los ODM a nivel mundial en la diferencia entre la inversión total necesaria para los ODM y la movilización de recursos nacionales, suponiendo que el aumento de las inversiones gubernamentales será de cuatro puntos porcentuales del PIB. El déficit de financiación de los ODM para todos los países ascenderá a 73.000 millones de dólares en 2006 y aumentará a 135.000 millones en 2015 (cuadro 17.2). Gracias al aumento de la movilización de recursos nacionales, el porcentaje de AOD destinado a financiar inversiones adicionales (es decir, el déficit de financiación de los ODM) disminuirá del 59% en 2006 al 32% en 2015.

Muchos países (particularmente del África subsahariana) necesitarán un apoyo presupuestario continuado de más del 10% del PIB a lo largo de 2015 (mapa 17.1). El mapa pone de relieve que, gracias al aumento de los ingresos, habrá varios países, entre los que podemos citar Bolivia, la India e Indonesia, que ya no necesitarán asistencia oficial para el desarrollo antes de 2015.

El costo del cumplimiento de los ODM en cada país

Prevedemos que el costo del cumplimiento de los Objetivos en todos los países ascenderá a 121.000 millones de dólares en 2006 y a 189.000 millones en 2015 (cuadro 17.3). Esas cifras pueden compararse con la AOD para 2002 destinada a respaldar los ODM, que era de unos 28.000 millones de dólares (de 65.000 millones de dólares en total de AOD)⁶. Los resultados incluyen el déficit de

Cuadro 17.2

La cofinanciación de los ODM en países de bajos ingresos

En miles de millones de dólares EE.UU. de 2003

Nota: Para más detalles véase el apéndice 3.

a. Para 2002 indicamos la AOD que apoya directamente los ODM.

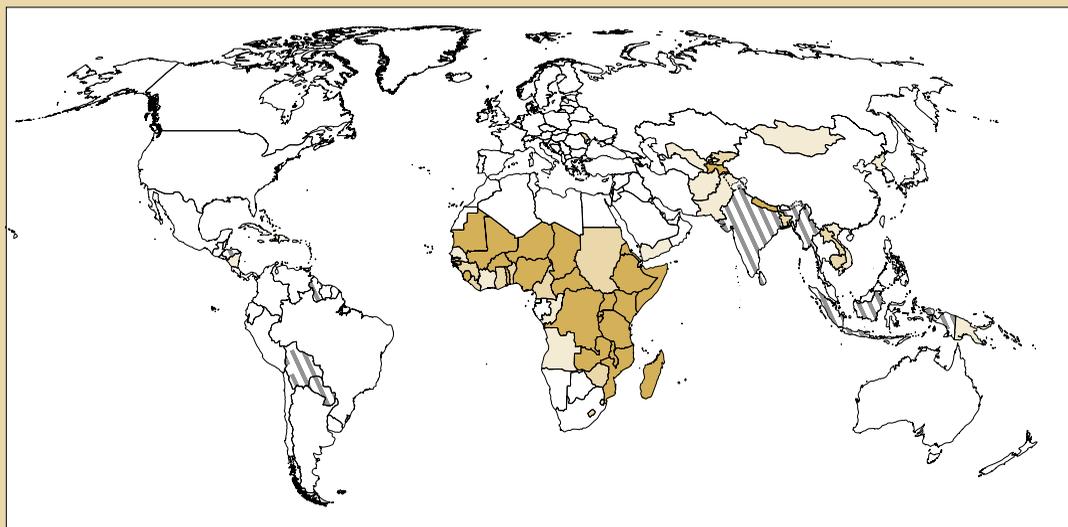
Fuente: Cálculos de los autores.

	2002 ^a	2006	2010	2015
<i>El déficit de financiación para los ODM, 2006–2015</i>				
Necesidades de inversión para los ODM	149	253	348	529
Mobilización de los recursos internos	137	180	259	394
Déficit de financiación	12	73	89	135
<i>Aumento en relación con 2002</i>				
Necesidades de inversión para los ODM		104	200	380
Mobilización de los recursos internos		43	122	257
Déficit de financiación		61	78	123
<i>Porcentaje del aumento en relación con 2002</i>				
Necesidades de inversión para los ODM		100	100	100
Mobilización de los recursos internos		41	61	68
Déficit de financiación		59	39	32

Mapa 17.1
Déficit de financiación de los ODM en 2015

Porcentaje del PIB

Fuente: Cálculos de los autores.



Sin déficit de financiación de los ODM
 Menos de 10%
 10%–20%
 Más de 20%
 Está previsto que dejará de precisar ayuda antes de 2015

financiación de los Objetivos en todos los países, así como el costo de financiar la creación de capacidades para dichos Objetivos, el alivio de la deuda y las subvenciones en apoyo de las fuertes cargas de la deuda. Suponemos que los países más pobres necesitarán que se condone totalmente su deuda para poder alcanzar los Objetivos (capítulo 13). Naturalmente, la concesión del alivio de la deuda debería supeditarse a que los países se comprometieran a aplicar estrategias convincentes para invertir las ganancias en los Objetivos. Los países que posiblemente vayan a cumplir los Objetivos antes de 2015 sólo necesitarán subvenciones para financiar la devolución de los créditos si la suma de los costos de la amortización de la deuda y de las inversiones en los ODM excede a la movilización de recursos nacionales.

Aunque los países de medianos ingresos podrán financiar la mayor parte de las inversiones para los ODM sólo mediante la movilización de sus recursos nacionales, creemos que superar los “focos de pobreza” bien arraigados requerirá una asistencia internacional de 10.000 millones de dólares anuales, además del actual nivel de creación de capacidades apoyado por los organismos bilaterales y multilaterales. Puesto que nuestras evaluaciones de necesidades para los ODM no se han centrado en las inversiones que necesitan esos países para cumplir los ODM, habrá que ajustar más esa cifra mediante estimaciones detalladas para cada uno de los países.

Calculamos que los 2.000 millones de dólares a que asciende la asistencia actual para infraestructura y cooperación regionales (Birdsall, 2004) tendrán que incrementarse hasta 11.000 millones para 2015. Según lo expuesto en el capítulo 15, también se necesitarán otros 7.000 millones de dólares para 2015 a fin de ampliar la investigación mundial relacionada con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En nuestras estimaciones hemos incluido cuatro esferas principales: salud pública, agricultura y gestión de recursos naturales, tecnologías energéticas y adaptación a los cambios climáticos. En muchos casos, las inversiones deberán estar orientadas principalmente a los actuales centros o redes de investigación, como por ejemplo el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales, que encabeza la investigación agrícola para las necesidades de los países en desarrollo y cuyo presupuesto proponemos que se incremente a 1.000 millones de dólares anuales.

La aplicación de las tres convenciones de Río también requerirá más financiación. Prevemos que sólo el costo de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación ascenderá a 5.000 millones de dólares de aquí a 2015⁷. Finalmente, incluimos los costos de funcionamiento de los organismos internacionales del sistema de las Naciones Unidas que deben proporcionar más apoyo técnico y mejores programas de capacitación para ayudar a los países a desarrollar estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM.

En suma, la mayor parte de la AOD adicional se dedicará a respaldar directamente los ODM en países de bajos ingresos (véase cuadro 17.3). Los países

Cuadro 17.3**Costo estimado de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en todos los países**

En miles de millones de dólares EE.UU. de 2003

— No disponible.

Nota: Las sumas de las cifras del cuadro pueden no coincidir con el total porque se han redondeado. Para más detalles véase el apéndice 3.

Fuente: Datos para 2002 basados en OCDE/CAD, 2004d. Las proyecciones para 2006–15 son cálculos de los autores.

	Estimación en 2002	Proyección para 2006	Proyección para 2010	Proyección para 2015
<i>Necesidades de inversión para lograr los ODM en los países de bajos ingresos</i>				
Déficit de financiación de los ODM	12	73	89	135
Creación de capacidades para lograr los ODM	5	7	7	7
Subvenciones para el servicio de la deuda de los países muy endeudados	—	7	6	1
Alivio de la deuda	4	6	6	6
Reembolso de préstamos concesionarios	-5	0	0	0
Total parcial	15	94	108	149
<i>Necesidades de inversión para lograr los ODM en países de ingresos medios</i>				
AOD otorgada directamente a los gobiernos	4	10	10	10
Creación de capacidades para lograr los ODM	5	5	5	5
Reembolso de préstamos concesionarios	-6	-3	-4	-6
Total parcial	3	12	11	9
<i>Necesidades de inversión para lograr los ODM en el plano internacional</i>				
Cooperación e infraestructura regionales	2	3	7	11
Financiación de la investigación mundial	1	5	7	7
Aplicación de la Convenciones de Rio	1	2	3	5
Cooperación técnica de las organizaciones internacionales	5	5	7	8
Total parcial	10	15	23	31
Costo estimativo del logro de los ODM en todos los países	28	121	143	189

de medianos ingresos también necesitarán que se incremente la asistencia neta, aunque de forma muy modesta.

Consecuencias para la asistencia oficial total para el desarrollo

Una vez calculado el costo del cumplimiento de los ODM a nivel de país, cabe preguntarse cómo tendrá que variar la cuantía de AOD a nivel mundial para cumplir esos Objetivos. Estimamos que prácticamente habrá que duplicar dicha asistencia, de 69.000 millones de dólares en 2003 (65.000 millones de dólares en 2002) a 135.000 millones en 2006, para aumentar posteriormente a 195.000 millones en 2015 (cuadro 17.4). La AOD prevista es elevada en términos absolutos pero, puesto que los ingresos de los países ricos aumentarán a lo largo de esos 10 años⁸, el costo del cumplimiento de los Objetivos en todos los países que tengan una gobernanza adecuada será del 0,44% del INB de los países de la OCDE en 2006 y del 0,54% en 2015 (en comparación con el 0,23% en 2002 y el 0,25% en 2003), muy por debajo de la meta del 0,7% a la que se han comprometido los países desarrollados (recuadro 17.3).

Hacemos hincapié en la probabilidad de que las necesidades generales de asistencia sean mayores, puesto que nuestras estimaciones incluyen únicamente las inversiones que contribuyen directamente al logro de los ODM. Por ejem-

Cuadro 17.4

Necesidades plausibles de AOD para lograr los ODM
En miles de millones de dólares EE.UU. de 2003

na No se aplica.

Nota: Las sumas de las cifras del cuadro pueden no coincidir con el total porque se han redondeado. Para más detalles véase el apéndice 3.

- a. Comprende la asistencia que no contribuye directamente a lograr los ODM y los gastos de funcionamiento de los organismos donantes.
 b. Estas cifras indicativas no comprenden algunas necesidades importantes de la AOD, como responder a una crisis de importancia geopolítica (Afganistán, Iraq), moderar las consecuencias del cambio climático, proteger la diversidad biológica, preservar la pesca mundial, etc.

Fuente: Datos para 2002 basados en OCDE/CAD, 2004d. Las proyecciones para 2006–15 han sido calculadas por los autores.

	Estimación en 2002	Proyección para 2006	Proyección para 2010	Proyección para 2015
AOD destinada a lograr los ODM en 2002	28	28	28	28
Inversiones suplementarias necesarias para lograr los ODM	na	94	115	161
Corrección debido a países que no satisfacen el criterio del buen gobierno	na	-21	-23	-25
Reprogramación de la AOD existente	na	-6	-7	-9
Ayuda de emergencia	4	4	5	6
Otra AOD ^a	34	36	34	35
Necesidades indicativas totales de la AOD^b	65	135	152	195
Como porcentaje del INB de los países del CAD de la OCDE	0,23	0,44	0,46	0,54
AOD para los países menos adelantados (como porcentaje del INB de los países del CAD de la OCDE)	0,06	0,12	0,15	0,22
Aumento absoluto en AOD necesaria (con relación a 2002)	na	70	87	130
Diferencia entre el total de las necesidades netas y los compromisos existentes de AOD	na	48	50	74

plo, no incluimos la AOD para países de especial importancia geopolítica, ni para estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero, ni para proteger las pesquerías mundiales, etc. O sea que es probable que la AOD total necesaria se aproxime a la meta del 0,7%.

Después de haber añadido las necesidades incrementadas de la AOD (que se calculan en el cuadro 17.3) al valor de referencia de la AOD, introducimos un ajuste para los países que verosíblemente no alcanzarán las normas mínimas de buena gobernanza que forman la base del Consenso de Monterrey y que son indispensables antes de proceder al incremento de escala de las intervenciones para los ODM. Para ello, restamos 21.000 millones de dólares en 2006, lo que equivale al 28% del déficit total de financiación para los ODM. Suponemos que para 2015 habrá más países que han rebasado ya ese umbral y en consecuencia sustraemos una cantidad porcentual menor de la financiación para ese año (25.000 millones de dólares, o sea un 19% del déficit de financiación para los ODM).

A continuación prevemos que armonizando y reasignando mejor la actual AOD se puede incrementar la asistencia neta para los ODM. Desvinculando la ayuda, poniendo en consonancia la AOD con las prioridades de los gobiernos y haciendo más hincapié en la financiación de programas que en la ejecución de proyectos (como se pedía en el programa de armonización de Roma), los donantes pueden generar más ahorros. Asumimos que el 20% de AOD

Recuadro 17.3**La meta del 0,7% para la AOD, y los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

Aunque el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas centra sus evaluaciones de necesidades de AOD en el cálculo de la asistencia necesaria para lograr los Objetivos en cada uno de los países, nosotros lo hacemos en el contexto de la meta internacional, establecida hace mucho tiempo por los países desarrollados, de proporcionar el 0,7% de sus ingresos nacionales en forma de AOD. En 2005 hará 35 años que los Estados Miembros de las Naciones Unidas establecieron esa meta en una Resolución aprobada por la Asamblea General en 1970:

“Como reconocimiento de la especial importancia del papel que sólo la asistencia oficial para el desarrollo puede desempeñar, una parte importante de las transferencias de recursos financieros a los países en desarrollo deberá proporcionarse en forma de asistencia oficial para el desarrollo. Cada país económicamente adelantado aumentará progresivamente su asistencia oficial para el desarrollo a los países en desarrollo y hará los mayores esfuerzos para alcanzar para mediados del decenio una cantidad neta mínima equivalente al 0,7 por ciento de su producto nacional bruto a precios de mercado”. (Naciones Unidas, 1970, párrafo 43).

Cumplido el primer plazo, la AOD experimentó un fuerte descenso y del 0,51% del producto interno bruto (PIB) de los donantes en 1960 bajó al 0,33% en 1970, alcanzando un 0,35% en 1980. Para 1990 la AOD era del 0,34% pero bajó al 0,23% en 2002, el mismo año en que todos los países confirmaron de nuevo la meta del 0,7% en el Consenso de Monterrey (OCDE, 2004d).

Hasta ahora, sólo cinco países han cumplido o incluso sobrepasado la cifra del 0,7%: Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos y Suecia. Sin embargo, en los dos últimos años otros seis países se han comprometido también a fijar plazos concretos para lograr esa meta antes de 2015: Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda y el Reino Unido. Así pues, casi la mitad de los miembros del CAD de la OCDE ha establecido ya un plazo concreto para alcanzar esa cifra. El Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas insta a todos los países desarrollados a que corroboren el compromiso contraído en Monterrey y “realicen esfuerzos concretos para cumplir la meta del 0,7%”. Instamos a que esos “esfuerzos concretos” incluyan un calendario específico para alcanzar el 0,7%, concretamente antes de 2015, que es la fecha límite para el cumplimiento de los ODM.

La confluencia de la meta del 0,7% y de los ODM es muy importante. Como se subraya en el presente informe, nuestra generación es la primera en la que el mundo puede reducir a la mitad la extrema pobreza en el marco de la meta del 0,7%. En 1975, cuando la economía de los países donantes tenía sólo la mitad de su envergadura actual, los ODM hubieran necesitado recibir de los donantes mucho más que el 1% del PNB. En la actualidad, después de 25 años de crecimiento económico sostenido, esos Objetivos son totalmente alcanzables. No es necesario hacer nuevas promesas: sólo hay que esforzarse por cumplir los compromisos ya contraídos.

que actualmente no se destina a los ODM, ni a la asistencia de emergencia, ni al funcionamiento de los organismos bilaterales, puede reorientarse hacia los ODM en 2006. Para 2015, el porcentaje habrá alcanzado el 30%, lo que rebaja las necesidades totales de AOD entre 6.000 y 9.000 millones de dólares.

Finalmente, sumamos la AOD para asistencia de emergencia a países en crisis o que sufran desastres naturales. En vista del aumento de la población y

de los efectos cada vez más acusados del cambio climático, prevemos que habrá que incrementar dicha asistencia en un 50% a lo largo de los 10 próximos años. Una parte de esos fondos debería destinarse a apoyar la Cuenta de respuesta inmediata de las Naciones Unidas, cuyos fondos actuales son insuficientes.

La partida final “Otros tipos de AOD” incluye una extrapolación básica de diversos tipos de AOD que no están vinculados con los ODM (como por ejemplo la ayuda a países de importancia geopolítica para atender necesidades no incluidas en nuestras estimaciones de costos). Ésta no es una medida amplia de las necesidades no relacionadas con los ODM, sino simplemente una cifra de referencia calculada sobre la base de la AOD actual. Prevemos que las necesidades reales de AOD para objetivos no relacionados con los ODM, como por ejemplo la reconstrucción en períodos de posguerra, la consolidación de nuevas democracias o la mitigación del cambio climático, serán considerablemente superiores a las que figuran en esa partida.

El Consenso de Monterrey pide que se destine entre el 0,15% y el 0,20% del INB de los países desarrollados a la AOD para países menos adelantados (Naciones Unidas, 2002a). De conformidad con esa meta, nuestras estimaciones sugieren que la ayuda para los países menos adelantados se incremente del actual 0,06% al 0,12% en 2006, y al 0,22% para 2015.

A pesar de algunas observaciones de advertencia (recuadro 17.4), hay tres conclusiones importantes acerca de la AOD (cuadro 17.5).

- En primer lugar, los Objetivos de Desarrollo del Milenio pueden lograrse en el marco del 0,7% del INB que todos los países desarrollados respaldaron en Monterrey, pero debido a los problemas actuales para el logro de esa cifra, habrá que aumentar la cuantía de la AOD en 48.000 millones en 2006, aparte de los compromisos ya contraídos por los donantes.
- En segundo lugar, es necesario mejorar sustancialmente la calidad de la AOD. La mayor parte de la asistencia adicional tendrá que suministrarse en forma de apoyo presupuestario o con enfoques sectoriales amplios, a fin de respaldar la ejecución de los programas nacionales encuadrados en el marco de las estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM. No hay que hacer distinciones entre los fondos de ayuda para gastos de capital y los destinados a gastos recurrentes, puesto que en ambos casos se necesita una financiación total para cumplir los ODM. Ese punto es esencial, porque la AOD actual se destina raramente a financiar gastos operativos como los sueldos del personal médico, la capacitación previa al servicio o el mantenimiento de infraestructura esencial.
- En tercer lugar, la nueva AOD para los Objetivos debe estar mucho mejor enfocada que en la actualidad. Aunque los países de medianos ingresos necesitan más alivio de la deuda y alguna ayuda adicional, la mayor parte de la AOD debe destinarse a países de bajos ingresos. Tam-

Recuadro 17.4**Algunas observaciones de advertencia en cuanto a las previsiones de necesidades de AOD**

La metodología de cálculo de la AOD expuesta en el presente informe supone un esfuerzo pionero en cuanto a la adopción de un enfoque integrado “de abajo arriba” y a nivel de país, para la evaluación de necesidades relacionadas con los ODM. Aún así, los resultados están sujetos a interrogantes y no deberían considerarse como estimaciones definitivas de las inversiones necesarias para el logro de los ODM. Puesto que sólo se dispone de datos limitados sobre costos marginales y sobre la forma en que éstos varían a medida que las inversiones alcanzan a porcentajes cada vez mayores de la población, es difícil prever el costo real de la prestación de servicios en el futuro. Suponemos también que los gobiernos y los donantes pueden aportar efectivamente todas las inversiones. De no ser así, eso podría repercutir considerablemente en el déficit de financiación previsto para los ODM. Aunque nuestro análisis tiene en cuenta las sinergias más importantes entre las distintas esferas de intervención, únicamente una extrapolación a tiempo real de todas las intervenciones demostrará cómo dichas esferas interactúan entre sí de forma cuantitativa.

Las previsiones de AOD a nivel mundial se hacen extrapolando los resultados obtenidos en cinco países que después han valido también para otros países. Cualquier extrapolación de ese tipo puede considerarse, en el mejor de los casos, como una estimación, puesto que una verdadera evaluación de necesidades a nivel mundial requeriría llevar a cabo evaluaciones detalladas a nivel de país para cada uno de los países en desarrollo. Además, no tenemos en cuenta la posible repercusión de sucesos importantes que podrían influir en el costo de la consecución de los ODM a nivel mundial o en regiones específicas (como por ejemplo conflictos armados, cambios climáticos o crisis financieras importantes). Cualquiera de ellos podría alterar notablemente los resultados expuestos en el presente informe.

Las previsiones de AOD a nivel mundial constituyen nuestra mejor estimación de lo que los donantes han de estar dispuestos a financiar si desean entablar un debate franco con los países acerca de cómo cumplir los ODM. En ellas se presenta el conjunto completo de “partidas” que hay que financiar de forma adecuada para lograr los Objetivos. Puesto que el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas ha centrado su atención en cuantificar las inversiones necesarias a nivel de país, nuestras previsiones del alivio de la deuda necesario para cumplir los ODM, de la necesidad de mejorar la asistencia de emergencia y de las inversiones regionales necesarias no pueden sustituir a un análisis más detallado.

bién hay que aumentar considerablemente la financiación para infraestructura y colaboración regionales, así como para la investigación científica a nivel mundial.

Mecanismos de financiación para incrementar el conjunto de asistencia oficial para el desarrollo

Las evaluaciones de necesidades para los Objetivos de Desarrollo del Milenio piden que se incremente considerablemente la cuantía de la AOD, que de 69.000 millones de dólares en 2003 pasaría a 135.000 millones en 2006; según los compromisos vigentes contraídos por los países miembros del CAD de la OCDE, la AOD alcanzará los 88.000 millones de dólares en 2006 (véase el cuadro 17.5). Esto supone un déficit aproximado de 48.000 millones de

Cuadro 17.5

Estimación del volumen y el déficit de la AOD de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo sobre la base de los compromisos contraídos

(En miles de millones de dólares de 2003)

Nota: Las sumas de las cifras del cuadro pueden no coincidir con el total porque se han redondeado.

a. Supone un 2% de crecimiento anual real del INB.

b. La meta de AOD/INB para 2006 se mantiene constante al 0,33% hasta 2015.

c. La meta de AOD/INB para 2006 se mantiene constante hasta 2015.

d. La meta del 0,7% de AOD/INB es para 2010; el nivel de compromiso se mantiene constante hasta 2015.

e. Supone un 5,5% de aumento anual real de AOD (8% de aumento nominal menos 2,5% de inflación) hasta 2010; la meta de AOD/INB para 2010 se mantiene constante hasta 2015.

f. La meta del 0,83% de AOD/INB para 2006 se mantiene constante hasta 2015.

g. La meta del 0,7% de AOD/INB para 2012 se mantiene hasta 2015.

h. Supone un crecimiento real del INB de 3% hasta 2006; para 2006 incluye más de 1.500 millones de dólares de la Cuenta del Desafío del Milenio, casi 2 mil millones para la iniciativa mundial contra el SIDA, un incremento de la ayuda multilateral, y gastos reprogramados para la reconstrucción de Iraq. Supone que el porcentaje AOD/INB se mantiene constante hasta 2015.

i. La meta del 0,7% de AOD/INB para 2007 se mantiene constante hasta 2015.

j. La meta de AOD para 2006 se mantiene constante en 9,500 millones de dólares hasta 2015.

k. La meta del 1% de AOD/INB para 2006 se mantiene constante hasta 2015.

l. La meta del 1% de AOD/INB para 2005 se mantiene constante hasta 2015.

m. El nivel del 0,26% de AOD/INB para 2006 se mantiene constante hasta 2015.

n. La meta del 0,8% de AOD/INB se mantiene constante hasta 2015.

o. La meta del 0,7% de AOD/INB para 2013 se mantiene constante hasta 2015.

p. La meta del 0,4% de AOD/INB para 2010 se mantiene constante hasta 2015.

Fuente: OCDE/CAD de próxima publicación.

	AOD al 0,44% del INB en 2006 ^a	Compromiso de AOD para 2006	Diferencia (déficit en 2006)	AOD al 0,54% del INB en 2015 ^a	Compromiso de AOD para 2015	Diferencia (déficit en 2015)
Alemania ^b	11,6	8,4	3,2	16,7	10,0	6,7
Australia ^c	2,4	1,4	1,0	3,4	1,6	1,8
Austria ^b	1,2	0,9	0,3	1,7	1,1	0,7
Bélgica ^d	1,5	2,1	ninguna	2,1	2,7	ninguna
Canadá ^e	4,2	2,6	1,7	6,1	3,7	2,4
Dinamarca ^f	1,0	1,8	ninguna	1,5	2,2	ninguna
España ^g	4,1	2,9	1,1	5,9	7,5	ninguna
Estados Unidos ^h	54,5	22,3	32,2	78,7	27,2	51,5
Finlandia ^d	0,8	0,7	0,1	1,1	0,9	0,2
Francia ^g	8,5	8,8	ninguna	12,3	15,6	ninguna
Grecia ^b	0,9	0,6	0,2	1,3	0,8	0,5
Irlanda ⁱ	0,6	0,8	ninguna	0,9	1,1	ninguna
Italia ^b	7,0	5,1	1,9	10,1	6,1	4,1
Japón ⁱ	19,9	9,5	10,4	28,7	9,5	19,2
Luxemburgo ^k	0,1	0,2	ninguna	0,2	0,3	ninguna
Noruega ^l	1,1	2,4	ninguna	1,6	2,8	ninguna
Nueva Zelandia ^m	0,4	0,2	0,2	0,5	0,2	0,3
Países Bajos ⁿ	2,4	4,2	ninguna	3,5	5,1	ninguna
Portugal ^b	0,7	0,5	0,2	1,0	0,6	0,4
Reino Unido ^o	9,2	8,5	0,7	13,2	16,8	ninguna
Suecia ^k	1,5	3,2	ninguna	2,1	3,8	ninguna
Suiza ^p	1,6	1,4	0,3	2,4	1,7	0,6
Total	135,0	88,4		195,0	121,5	

dólares, que está previsto que permanezca constante hasta 2010 y que podría aumentar hasta 74.000 millones para 2015, suponiendo que la cuantía de la asistencia se incremente de acuerdo con los compromisos ya contraídos.

¿Podrán financiar los donantes el incremento adicional necesario para aumentar la AOD del 0,25% de sus INB en 2003 al 0,44% en 2006? La forma más directa de seguir incrementando la cuantía de la AOD, naturalmente, es asignarle porcentajes cada vez mayores de los presupuestos nacionales, pero reconocemos que algunos países donantes se enfrentan con restricciones fiscales a corto plazo. Aunque instamos a todos los países desarrollados a que se comprometan a lograr en un año la meta del 0,7% que ellos mismos se fijaron, quizás sea necesario establecer otros mecanismos de financiación innovadores, según los estudios realizados por Atkinson (2004) y Landau (2004). Entre las sugerencias más recientes destacan el establecimiento de un impuesto internacional sobre las transacciones financieras o sobre las emisiones de dióxido de carbono, el empleo de derechos especiales de giro del FMI y el Fondo para la Financiación Internacional (IFF) propuesto por el Gobierno del Reino Unido. Consideramos que de todas las propuestas, el Fondo es la más avanzada y la más practicable con carácter inmediato.

El Fondo para la Financiación Internacional será un mecanismo de financiación temporal que permitirá como mínimo duplicar la asistencia para el desarrollo desde ahora hasta 2015. Es importante señalar que por “duplicar” se entiende multiplicar por dos la AOD como porcentaje de los INB de los donantes, es decir, llegar al menos al 0,54% de los INB de los donantes para los ODM, en lugar de limitarse simplemente a duplicar el nivel actual del volumen de la ayuda en dólares. El Fondo permitirá obtener efectivo adicional de los mercados internacionales de capital mediante la emisión de bonos, basándose en compromisos jurídicamente vinculantes y a largo plazo contraídos por los donantes. También responde a la necesidad de ampliar con rapidez o asignar previamente los fondos de asistencia para el desarrollo sin plantear dificultades indebidas para los presupuestos de los países desarrollados. Eso permitirá que los países donantes alcancen la meta del 0,7% de sus INB para 2015.

A diferencia de otras propuestas, el Fondo puede aplicarse con rapidez y no depende de la participación de todos los países de ingresos elevados. Brinda la flexibilidad necesaria para adaptar el nivel de financiación a las necesidades reales de asistencia, ajustando la emisión de bonos. Asimismo, permite a los donantes canalizar los fondos mediante un conjunto de mecanismos de desembolso que puede proporcionar asistencia de gran calidad, como por ejemplo el respaldo presupuestario directo, la Asociación Internacional de Fomento, los fondos para el desarrollo de los bancos regionales de desarrollo y el Fondo Europeo de Desarrollo. Alentamos a todos los países desarrollados a que respalden el Fondo en 2005, con la antelación necesaria para que empiece a desembolsar fondos en 2006.

Necesidades inmediatas de AOD para 2005

Como parte del fuerte incremento de AOD previsto para 2006, pedimos a los donantes que aseguren en 2005 un incremento de la AOD para las siguientes categorías urgentes

- Asistencia a países y organismos internacionales, a fin de que todos los países que lo deseen puedan elaborar estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM, en 2005 y 2006.
- Financiación para el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y el paludismo, para financiar las iniciativas de resultados positivos rápidos en materia de VIH/SIDA (“tres por cinco”), paludismo (mosquiteras y medicinas efectivas) y lucha contra la tuberculosis (tratamientos de observación directa y corta duración).
- Supresión de las tasas de usuario para las escuelas primarias y los servicios esenciales de atención médica, y aumento de los sueldos del sector público en países en desarrollo, de acuerdo con las necesidades.
- Capacitación en gran escala, especialmente para trabajadores sanitarios de la comunidad, trabajadores agrícolas y expertos de base comunitaria en infraestructura, que comenzará en 2005.
- Apoyo para no menos de una docena de países que están en la vía rápida hacia los ODM, con el fin de que se aumenten gradualmente las inversiones relacionadas con dichos Objetivos a partir de 2005.