

3

**Recomendaciones a la
comunidad internacional
para apoyar los procesos
a nivel de los países**

Reorganización del sistema de asistencia

Muchas estrategias nacionales requerirán un apoyo internacional considerable. Pero el sistema internacional está deficientemente equipado para proporcionarlo debido a la escasez de normas de apoyo, arreglos institucionales efectivos y, sobre todo, la resolución para traducir los compromisos en acción. Diagnosticamos aquí por qué el sistema de desarrollo todavía no está a la altura de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y cómo necesita un incremento de escala de su apoyo financiero y técnico. Este sistema tiene el potencial de ayudar a los países a conseguir los Objetivos, pero necesita para ello un enfoque mucho más centrado.

Los 10 problemas centrales del sistema de asistencia en la actualidad

1. Falta de procesos de ayuda basados en los ODM

Aunque el sistema ha identificado a los Objetivos como su aspiración común, carece de un enfoque coherente basado en los ODM para reducir la pobreza. Por ejemplo, las instituciones de Bretton Woods deben hacer mucho más para ayudar a los países a elaborar y aplicar las estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM¹. La elaboración del programa del FMI casi no ha concedido atención sistemática a los Objetivos al examinar el presupuesto o la estructura macroeconómica de un país. En el gran número de programas de países apoyados por el FMI desde la aprobación de los Objetivos, casi no ha habido debate sobre si las estrategias son o no pertinentes para su logro.

En su labor de asesoramiento a nivel del país, el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas ha llegado a la conclusión de que las instituciones multilaterales y bilaterales no han alentado a los países a tomar en serio los Objetivos como metas operacionales. Muchos documentos se referían a los Objetivos

de pasada o como una noble ambición, pero ningún país ha recibido apoyo para planificar seriamente en torno a los Objetivos. Muchos países de bajos ingresos ya han elaborado planes para incrementar la escala de sus estrategias sectoriales, pero debido a las limitaciones presupuestarias no pueden aplicarlos. En otros casos, se ha aconsejado a los países que ni tan siquiera consideren dichos planes. Algunas experiencias para hacer operacionales los Objetivos de Desarrollo del Milenio se examinan a continuación (recuadro 13.1). Afortunadamente, las instituciones de Bretton Woods están demostrando ahora más interés en elaborar los programas de los países que apoyan sobre la base de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y es importante que continúen con ese interés manifestado.

2. Los asociados en el desarrollo no enfocan las necesidades a nivel de país sistemáticamente

Como la asociación para el desarrollo no está impulsada por un conjunto coherente de metas operacionales, no existen criterios claros para evaluar los tipos o volumen de asistencia para el desarrollo que necesitan los distintos países. A menudo se trata de cuestiones difíciles porque no existe un marco establecido, por ejemplo, para diferenciar el apoyo a países con gobiernos corruptos, en comparación con aquellos otros que son débiles pero muestran buena voluntad (capítulo 7). Dos gobiernos con las mismas “calificaciones” de gobernanza, pero con dinámicas conexas totalmente diferentes, no es probable que reciban formas de apoyo apropiadamente distintas. También se da una gran paradoja en la asistencia para el desarrollo cuando la “gobernanza” se discute frecuentemente como la condición más importante de la asistencia oficial para el desarrollo, pero los países que tienden a recibir el menor apoyo son los que están surgiendo de un conflicto, en donde los sistemas de gobernanza, por lo general, se han hundido por completo.

3. La mayoría de los procesos de desarrollo sólo prevén actividades a corto plazo

El desarrollo es un proceso a largo plazo, pero los principales procesos de la asociación internacional están orientados a corto plazo. Es importante señalar que los Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza de los países de bajos ingresos constan por lo general de estrategias de tres años, con tendencia a considerar muchos obstáculos como un dato impuesto, en vez de identificar maneras para superarlos con el tiempo. En muchos casos, los ciclos de planificación son incluso más cortos, dictados por las reuniones anuales de grupos consultivos. Sin una predicción real de las corrientes de recursos, los países en desarrollo carecen de la motivación y la capacidad necesarias a efectos de elaborar verdaderas estrategias a largo plazo basadas en la asistencia a largo plazo. Con demasiada frecuencia, esos países tienen que sufrir las consecuencias de no pensar ni actuar con una perspectiva a largo plazo.

Recuadro 13.1**Experiencias de países piloto en hacer operativos los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

Como parte de sus esfuerzos para elaborar recomendaciones prácticas que serán de gran utilidad a los países y al sistema de las Naciones Unidas, el Proyecto del Milenio de 2004 comenzó ayudando a los Equipos de las Naciones Unidas para los países y a los gobiernos en un número seleccionado de países en desarrollo a identificar la mejor manera de integrar las metas y la cronología de los ODM en los procesos de política en marcha, de conformidad con las recomendaciones del capítulo 4. Los “países piloto” —Camboya, República Dominicana, Etiopía, Ghana, Kenya, Senegal, Tayikistán y Yemen— fueron identificados en consulta con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y representan una muestra geográfica de países que actualmente están atrasados en el logro de los ODM, aunque se reconoció generalmente que los ODM se podrían conseguir efectivamente si la comunidad internacional proporcionara un apoyo adecuado.

Muchos de esos países están elaborando en 2005 estrategias basadas en los ODM que proporcionarán los cimientos para una vía rápida hacia los ODM (capítulo 16). A continuación describimos las primeras experiencias en Ghana, Kenya y Tayikistán. Los progresos en Etiopía se examinan en el recuadro 13.5.

Ghana

La evaluación de necesidades de los ODM se inició gradualmente en Ghana en 2004, debido a las preocupaciones ante la posibilidad de que los asociados para el desarrollo tal vez no apoyaran un análisis basado en resultados, y sin limitaciones de recursos, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Ghana. Otro problema fue crear mecanismos de coordinación entre los propios ministerios, departamentos y organismos del gobierno para efectuar el análisis. Sin embargo, en respuesta a la iniciativa del gobierno, tanto el Equipo de las Naciones Unidas para el país como los expertos técnicos de los organismos donantes desempeñaron un papel decisivo en la evaluación de las necesidades al proporcionar datos sobre salud, medio ambiente, educación, y agua y saneamiento.

Superando estos primeros obstáculos, un equipo de analistas, trabajando estrechamente con el gobierno, el Equipo de las Naciones Unidas del país y otros asociados, preparó un proyecto de evaluación de necesidades, que fue examinado por todos los asociados, incluida la sociedad civil, en noviembre. La evaluación de necesidades se ampliará y se consolidará durante los próximos meses para informar sobre la próxima versión de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza de Ghana, cuya terminación está prevista en 2005.

Kenya

Kenya ha afirmado repetidas veces su deseo de integrar los Objetivos en sus procesos de desarrollo nacional. Recientemente, el gobierno lanzó la Estrategia de Recuperación Económica para la Creación de Riqueza y Empleo, como su principal marco de política nacional. Kenya ha decidido emprender una evaluación de necesidades con base en los ODM, a fin de disponer de un panorama más detallado de los recursos que se necesitarían para conseguir los Objetivos. Esta evaluación utilizará todos los trabajos actuales y en curso, y los ampliará, incluida la presupuestación de costos realizada en el marco de enfoques sectoriales y el Examen de Gastos Públicos. Se centrará en las inversiones específicas necesarias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y establecerá los vínculos intersectoriales y la elección que haya que efectuar entre las necesidades de inversión que compiten entre sí.

Bajo la dirección del Ministerio de Planificación, grupos de trabajo sectoriales, designados por el gobierno e integrados por una amplia gama de interesados, ha recibido la

(continúa en la página siguiente)

Recuadro 13.1**Experiencias de países piloto en hacer operativos los Objetivos de Desarrollo del Milenio***(continúa)*

responsabilidad primordial de llevar a cabo la evaluación de necesidades, que se encuentra en sus primeras etapas. Los asociados en el desarrollo principales han participado en los grupos de trabajo. Los organismos donantes y el Equipo de las Naciones Unidas para el país también han sido decisivos para proporcionar datos y apoyo técnico a los distintos sectores. A fin de asegurar que la evaluación de necesidades sea pertinente a las vidas de los ciudadanos ordinarios de Kenya, la participación de la sociedad civil continuará siendo crucial, tanto en la investigación como en el diálogo de política.

Tayikistán

El compromiso político del Gobierno de Tayikistán de lograr los Objetivos proporciona al país la oportunidad de conseguir un desarrollo equitativo y sostenido. El Gobierno basará su próximo Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza en una evaluación amplia de las necesidades en función de los ODM, en la que se estimarán las inversiones y la financiación necesaria para conseguir los Objetivos.

Como un primer paso en el proceso, el Equipo de las Naciones Unidas para el país, en conjunción con el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, elaboraron una evaluación inicial de las necesidades, centrándose en tres sectores básicos, educación, salud y agua y saneamiento (véase el capítulo 17). A principios de 2005, varios de los restantes Objetivos —reducción de la pobreza, igualdad de género, seguridad alimentaria y mejoramiento de la cooperación internacional— se integrarán en el análisis. Entre tanto, el Equipo de las Naciones Unidas para el país continuará cooperando con grupos de trabajo designados por el gobierno (que incluyen al gobierno, los donantes, los organismos de las Naciones Unidas y la sociedad civil) para perfeccionar los tres primeros análisis. Se compartirán los primeros resultados con una amplia gama de interesados, incluidas las organizaciones de la sociedad civil. El proyecto de documento de evaluación de necesidades se espera que esté listo para formular observaciones a comienzos de 2005, y el informe final publicado por el Gobierno para mediados de 2005.

4. El apoyo técnico es inadecuado con miras al incremento de escala para el logro de los ODM

La mayoría de los países de bajos ingresos requieren apoyo técnico del sistema internacional para preparar planes de inversión con incrementos de escala destinados a alcanzar los Objetivos. Sin embargo, los organismos internacionales, que son los viveros mundiales de conocimientos centrados en sectores específicos —como la FAO o el FIDA para la agricultura, el UNICEF para la salud infantil, la ONUDI para el desarrollo industrial, o la OMS, para los sistemas de salud y la lucha contra las enfermedades— suelen recibir peticiones para que se ocupen principalmente de proyectos piloto en menor escala. En general, los organismos técnicos de las Naciones Unidas sobre el terreno no están preparados para ayudar a incrementar los programas nacionales.

5. Los organismos multilaterales no están coordinando su apoyo

Las organizaciones multilaterales compiten a menudo por la financiación de gobiernos donantes para poner en práctica proyectos pequeños, en vez de prestar apoyo a presupuestos y planes a escala del país. Los diversos fondos, programas

y organismos de las Naciones Unidas han empezado a coordinar sus esfuerzos a través de la estructura del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la sede y de los Equipos de las Naciones Unidas para los países, pero a menudo eso se traduce más bien en un foro de diálogo que en una verdadera coordinación. Además, los organismos de las Naciones Unidas a menudo no están bien vinculados con las actividades locales de las instituciones de Bretton Woods y de los bancos regionales de desarrollo, que tienden a tener el mejor acceso para asesorar a un gobierno, ya que son los que proporcionan el mayor volumen de recursos.

6. La asistencia para el desarrollo no está establecida para alcanzar los Objetivos

Como ha indicado recientemente el Director Gerente del FMI, en el mundo desarrollado recae la mayor responsabilidad por la consecución de los Objetivos (recuadro 13.2). Las inversiones públicas no se pueden incrementar sin un aumento considerable de la asistencia oficial para el desarrollo. Esto es particularmente importante en los países de bajos ingresos, donde los niveles de asistencia se establecen más según las preferencias de los donantes que según las necesidades de los países en desarrollo. Aunque la sostenibilidad a largo plazo y la creación de capacidades en los países más pobres requiere apoyo para hacer frente a los gastos recurrentes —como salarios y mantenimiento— los donantes se han negado generalmente a apoyarlos, evitando de esa manera toda esperanza de *verdadera* sostenibilidad. De manera análoga, aunque la escasez

Recuadro 13.2

Lo que pueden hacer las economías adelantadas para conseguir los Objetivos

Fuente: De Rato y Figaredo, 2004.

En un reciente documento de opinión publicado en toda África, el director gerente del FMI, señor Rodrigo de Rato y Figaredo, describía por qué los países desarrollados tenían la mayor responsabilidad por el apoyo prestado a los países en desarrollo a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

“Si queremos alcanzar los Objetivos del Milenio, la máxima responsabilidad recaerá inevitablemente en las economías adelantadas que tienen una labor dual: en primer lugar, tienen que hacer frente a sus compromisos a favor de prestar niveles más altos de asistencia, siempre que sea posible a título de subvención. Las actuales corrientes de asistencia son insuficientes, imprevisibles, y a menudo no están coordinadas entre los donantes. Una mejor coordinación y compromisos que se extiendan a lo largo de varios años son factores fundamentales para conseguir que la asistencia para el desarrollo sea más eficaz.

En segundo lugar, los países desarrollados tienen que mejorar el acceso a sus mercados de las exportaciones de los países en desarrollo y tienen que eliminar las subvenciones que distorsionan el comercio. Los acuerdos marco alcanzados el pasado mes de julio en la Organización Mundial del Comercio son oportunas y colocan de nuevo en el buen camino a la Ronda de Doha. Esto ha de ir seguido por un progreso resuelto a mantener el impulso alcanzado y a conseguir los objetivos del programa de Doha para el desarrollo. En la actividad que han de desarrollar para conseguirlo, tanto los países ricos como los países pobres tienen responsabilidad en lo que se refiere a la integración completa de los países en desarrollo en el sistema comercial mundial”.

Cuadro 13.1**Estado condicionado de la AOD según cada miembro del CAD, 2002***En porcentajes de desembolsos netos*

— No disponible.

* Desembolsos brutos.

Fuente: OCDE/CAD, 2004d.

Países	No condicionado	Parcialmente condicionado	Condicionado
Irlanda*	100	0	0
Reino Unido*	100	0	0
Noruega	99	0	1
Suiza	95	0	5
Francia	92	5	3
Países Bajos	89	3	8
Alemania	87	0	13
Japón	83	8	9
Finlandia	82	0	18
Dinamarca	82	0	18
Suecia	79	9	12
Nueva Zelanda	76	8	16
Austria	69	0	31
Canadá	61	0	39
España*	60	0	40
Australia	57	0	43
Portugal*	33	0	67
Grecia*	14	0	86
Bélgica	—	—	—
Estados Unidos	—	—	—
Italia	—	—	—
Luxemburgo	—	—	—

de trabajadores es a menudo la mayor dificultad con que tropiezan los países que procuran prestar servicios sociales básicos, los donantes no han invertido sistemáticamente en la capacitación anterior al servicio, a largo plazo, de los trabajadores de salud y enseñanza, y de otros trabajadores esenciales (como se describe en el capítulo 6). Las corrientes de asistencia no están creciendo tan rápidamente como se había prometido. Como ni siquiera los tan anunciados compromisos de Monterrey han llegado a materializarse plenamente, los países en desarrollo se preguntan si los países desarrollados se han comprometido realmente a alcanzar los Objetivos.

7. El alivio de la deuda no está alineado con los Objetivos

Las metas para el alivio de la deuda se basan en indicadores arbitrarios (proporción deuda-exportación) más bien que en necesidades basadas en los ODM. Muchos países pobres muy endeudados (PPME) conservan una deuda excesiva debido a los acreedores oficiales (como por ejemplo las instituciones de Bretton Woods) incluso después de haberse beneficiado del alivio de la deuda. Muchos países de medianos ingresos se hallan en una situación análoga y reciben poco alivio o ninguno.

Cuadro 13.2

Estimación de la AOD que financia directamente el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la creación de capacidades para lograr los ODM, 2002

En miles de millones de dólares EE.UU. de 2002

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

a. Según estimaciones del CAD.
 b. Supone que el 75% del "máximo de ayuda prestada mediante presupuestos públicos" financia directamente las inversiones necesarias para lograr los ODM.
 c. Supone que el 40% de la asistencia oficial para el desarrollo prestada mediante las ONG financia directamente las inversiones para lograr los ODM.
 d. Supone que el 60% de la cooperación técnica contribuye a la creación de capacidades para lograr los ODM (según estimaciones del CAD de la OCDE).
 e. Supone que el 60% de la asistencia oficial para el desarrollo prestada por las ONG contribuye a la creación de capacidades para lograr los ODM.

Fuente: OCDE/CAD,2004d; cálculos de los autores.

	Países de bajos ingresos			Países de ingresos medios		
	Fuentes bilaterales	Fuentes multi-laterales	Total	Fuentes bilaterales	Fuentes multi-laterales	Total
<i>ADP destinada al apoyo directo de los ODM</i>						
Donaciones	16,7	4,2	20,9	12,2	2,8	15,0
Préstamos brutos	3,3	9,8	13,2	4,5	2,8	7,3
Reembolsos del principal	-1,9	-2,8	-4,7	-4,2	-1,1	-5,3
AOD neto	18,1	11,3	29,4	12,6	4,4	17,0
Pago de intereses	-0,8	-0,9	-1,7	-1,7	-0,5	-2,2
Cooperación técnica	-5,4	-0,8	-6,2	-6,2	-0,5	-6,8
Ayuda alimentaria para el desarrollo	-0,8	-0,2	-1,0	-0,3	-0,0	-0,3
Ayuda de emergencia	-1,9	-0,9	-2,8	-0,5	-0,3	-0,8
Subvenciones para la condonación de la deuda	-3,2	-0,3	-3,5	-2,0	-0,0	-2,0
Apoyo prestado mediante organizaciones no gubernamentales ^a	-0,9	0,0	-0,9	-0,8	0,0	-0,8
Estimación del máximo de ayuda prestada mediante presupuestos públicos	5,2	8,1	13,4	1,1	3,1	4,2
25% de flujos de los presupuestos públicos no destinados a los ODM ^b	-1,3	-2,0	-3,3	-0,3	-0,8	-1,0
40% de apoyo prestado mediante las ONG para inversiones destinadas a los ODM ^c	0,4	0,0	0,4	0,3	0,0	0,3
Total de AOD para apoyo directo de los ODM	4,3	6,1	10,4	1,2	2,3	3,5
Como porcentaje de la AOD total	24	54	35	9	52	20
<i>Estimación de AOD destinada a crear capacidades para lograr los ODM</i>						
Cooperación técnica destinada crear capacidades en apoyo de los ODM ^d	3,2	0,5	3,7	3,7	0,3	4,1
Fortalecimiento de la capacidad para lograr los ODM mediante las ONG ^e	0,5	0,0	0,5	0,5	0,0	0,5
Total de AOD destinada a crear capacidades para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio	3,8	0,5	4,3	4,2	0,3	4,5
Como porcentaje de la AOD total	21	4	14	33	7	27

8. La financiación para el desarrollo es de muy escasa calidad

La calidad de la asistencia bilateral es a menudo muy baja. Con demasiada frecuencia:

- Es sumamente imprevisible.
- Está destinada a la asistencia técnica y a la asistencia de urgencia, más bien que a las inversiones, a la capacidad a largo plazo, y al apoyo institucional.
- Está vinculada a contratistas de los países donantes (véase el cuadro 13.1).
- La efectúan los donantes por separado, en vez de coordinarla para apoyar un plan nacional.

Cuadro 13.3
Recomendaciones
para reformar la
asociación mundial
para el desarrollo

Deficiencia	Recomendación
<i>Fin y proceso</i>	
1. Procesos de asistencia no son basados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio	Los asociados para el desarrollo deberán reafirmar que los Objetivos de Desarrollo del Milenio son el objetivo operacional del sistema de desarrollo, con las estrategias de reducción de la pobreza a nivel de país, basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como el fundamento del apoyo al desarrollo basado en las necesidades.
2. Estrategias de ayuda insuficientemente diferenciadas por tipo de país	Los asociados para el desarrollo deberán diferenciar la ayuda según las necesidades a nivel de país, sea para apoyo presupuestario, ayuda de emergencia o simplemente asistencia técnica.
3. Pese a que el desarrollo es un proceso a largo plazo, predominan los procesos a corto plazo	Los asociados para el desarrollo deberán ayudar a los países a formular estrategias de reducción de la pobreza basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio con plazo de tres a cinco años, en un marco de 10 años basado en las necesidades que llega hasta 2015. En los países donde haya conflictos puede ser preferible un plazo más corto.
<i>Apoyo técnico</i>	
4. El apoyo técnico no es adecuado para el incremento de escala necesario para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio	El apoyo técnico debería estar orientado a ayudar a los gobiernos a elaborar y aplicar estrategias de reducción de la pobreza basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y controladas por el país.
5. Las actividades de los organismos multilaterales están mal coordinadas	Habría que fortalecer considerablemente el sistema del Coordinador Residente de las Naciones Unidas para que pueda coordinar las contribuciones técnicas de los organismos a la estrategia de reducción de la pobreza basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
<i>Financiación del desarrollo</i>	
6. La financiación del desarrollo no se basa en las necesidades ni es suficiente para conseguir los ODM	La AOD debería calcularse por el déficit de financiación establecido en la estrategia de reducción de la pobreza. Para muchos países de bajos ingresos bien gobernados esto implicará un aumento considerable de la AOD y la financiación de los gastos recurrentes.
7. El alivio de la deuda no se corresponde con los Objetivos de Desarrollo del Milenio	La "sostenibilidad de la deuda", especialmente la deuda contraída con el Club de París, debería evaluarse como el nivel de deuda compatible con que los países logren los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para muchos países esto significará una gran aceleración de la cancelación de la deuda.
8. Financiación del desarrollo es de calidad mediocre	Para los países bien gobernados una parte mucho mayor de la AOD debería tomar la forma de un apoyo presupuestario. Para todos los países en desarrollo, los organismos donantes deberían honrar los compromisos que asumieron en el marco del Programa de Acción de Roma para la armonización.
<i>Problemas del sistema</i>	
9. Las principales prioridades de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se ignoran sistemáticamente	En la concepción de una asistencia para el desarrollo basada en las necesidades, los asociados para el desarrollo deben prestar mayor atención a los problemas de la capacidad científica a largo plazo, la conservación del medio ambiente, la integración regional, la salud sexual y reproductiva, y la infraestructura transfronteriza.

Cuadro 13.3**Recomendaciones
para reformar la
asociación mundial
para el desarrollo***(continúa)*

Deficiencia	Recomendación
10. Los países donantes muestran en sus políticas una falta persistente de coherencia	Los donantes deben asegurar que su política de desarrollo, política de financiación, política hacia el extranjero y política de comercio son coherentes en su apoyo a los ODM. Los donantes deben aplicar los mismos estándares de transparencia que ellos exigen de países en desarrollo, usando evaluaciones técnicas independientes.

- Por razones geopolíticas está dirigida particularmente a países pobremente gobernados.
- No es objeto de una evaluación sistemática para determinar sus resultados.

La AOD de baja calidad ha fomentado una grave tergiversación: que la asistencia no funciona, afirmación que ha amenazado el apoyo público a largo plazo destinado a la asistencia para el desarrollo. La asistencia funciona —tal como se examina en el capítulo 3— y promueve el crecimiento económico, así como los adelantos en sectores específicos, cuando está destinada a inversiones genuinas sobre el terreno en países con una gobernanza razonable. El problema no es la asistencia, sino la forma y el momento en que se presta la asistencia, a qué países se les presta, y en qué cuantía. Para los países de bajos ingresos, tras deducir el dinero en concepto de asistencia oficial para el desarrollo, que es en realidad el pago de intereses de la deuda, los pagos de cooperación técnica a los consultores de los países desarrollados, la ayuda alimentaria (de emergencia y de no emergencia), y la condonación de la deuda, tan sólo el 24% de la ayuda bilateral puede financiar realmente las inversiones para el desarrollo sobre el terreno basadas en los ODM (cuadro 13.2). La proporción es tan sólo del 9% para los países de ingresos medianos. (Separamos la AOD para apoyo directo a los ODM de la AOD para la creación de capacidades sobre los ODM, es decir, la capacitación, tal como se examina más a fondo en el capítulo 17). La proporción de ayuda multilateral es bastante mejor: un 54% para los países de ingresos bajos y un 52% para los países de ingresos medianos, aunque todavía dista de la proporción ideal. Otro 21% de las corrientes de ayuda bilateral apoyan la creación de capacidades mediante la cooperación técnica en países de bajos ingresos, pero esto se aplica principalmente a la capacitación de profesionales cualificados en vez de a la capacitación de nuevos profesionales.

9. Sistemáticamente se descuidan las prioridades principales de los ODM

Los programas de desarrollo descuidan sistemáticamente las inversiones necesarias para la integración regional, la gestión ambiental, la actualización tecnológica, los esfuerzos por promover la equiparación de género e incluso para inversiones fundamentales como las relacionadas con carreteras, electricidad, vivienda adecuada, lucha contra las enfermedades, nutrientes para el suelo y salud sexual y reproductiva.

10. La incoherencia normativa persiste

Muchos países desarrollados han identificado a la incoherencia como uno de los problemas fundamentales de sus políticas. Por ejemplo, un gobierno puede proporcionar ayuda para apoyar la agricultura de un país exportador de alimentos, al mismo tiempo que levanta barreras de mercado al acceso de esas mismas exportaciones agrícolas. De manera análoga, un ministerio de finanzas puede percibir pagos para la deuda que contrarrestan los beneficios de la asistencia que está prestando el ministerio encargado del desarrollo. La existencia de políticas incongruentes pone de relieve la necesidad de que haya un conjunto claro de objetivos mensurables para alinear las políticas de los países desarrollados.

Medidas fundamentales para mejorar la prestación de ayuda

Cada uno de esos problemas es importante, pero cada uno de ellos también se puede resolver mediante acciones decididas específicas de los asociados en el desarrollo (cuadro 13.3). A continuación se exponen 10 recomendaciones esenciales acerca de lo que conviene que hagan los donantes.

1. Confirmar los Objetivos como metas operativas concretas para los países

El mayor reto que hay que superar en la política de desarrollo lo plantea la falta de un enfoque coherente con base en los ODM para reducir la pobreza. Se trata de un aspecto particularmente crucial para los países de bajos ingresos. Es

Recuadro 13.3

Los Objetivos y las instituciones financieras internacionales

Las instituciones financieras internacionales —incluidos el FMI, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo— han desempeñado un papel crucial en la conversión de los Objetivos de puntos de referencia generales a serios objetivos de política. En su calidad de principales instituciones financieras del desarrollo, ejercen una enorme influencia en la fijación de programas para los Objetivos y para el desarrollo en general.

En vista de la falta de orientación hacia los ODM de la mayoría de sus programas básicos de países, los organismos rectores de las instituciones financieras internacionales tienen un papel crucial que desempeñar para asegurar que se logren los Objetivos. Las respectivas juntas ejecutivas establecen la política y aprueban los fondos para los programas de asistencia, de manera que es importante establecer directrices de política claras para un sistema de presentación de informes que está completamente alineado con los Objetivos. Las juntas ejecutivas deberían pedir, por ejemplo, que cada programa que se presentara para su evaluación incluyera una estimación de los progresos obtenidos hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el país de que se trate, y una evaluación de cómo el programa que está siendo examinado se vincula al logro de los Objetivos. En aquellos pasos en que un país no está bien encaminado para conseguir los Objetivos y el programa que se presenta no será suficiente para apoyar su logro, las juntas ejecutivas deberían pedir más información sobre las causas de que el logro de los Objetivos haya quedado atrasado y cuáles son los principales obstáculos. Si existe una carencia financiera (como se define en el capítulo 17) que ni tan siquiera el nuevo programa podría subsanar, esta deficiencia debe exponerse explícitamente en la propuesta de programa.

importante reiterar que muchos de estos países ya han incrementado la escala de las estrategias sectoriales. Pero estas estrategias, por lo general, nunca se ejecutan y a veces ni tan siquiera se aprueban debido a limitaciones presupuestarias. En efecto, sin una garantía de que sus estrategias basadas en los ODM recibirán la asistencia necesaria para aplicarlas, los dirigentes gubernamentales y funcionarios internacionales, en cada uno de los países en que trabajan, han expresado en privado inquietudes sobre los riesgos que plantea incluso el intentar conseguir los Objetivos. Temen que sea políticamente peligroso crear expectativas de que la comunidad internacional proporcionará los recursos que ha prometido en pro del logro de los Objetivos. En muchos casos, incluso los representantes más comprometidos y sinceros de los organismos internacionales —personas cuyas organizaciones se pronuncian abiertamente a favor de los Objetivos— necesitan convencerse de que vale la pena que un país elabore realmente una estrategia basada en los ODM.

Incluso cuando se fijan los Objetivos, por lo general tienen un alcance muy limitado, con un progreso incremental orientado hacia una dimensión únicamente, y con estancamiento o retroceso en otros aspectos que pudieran ser de igual o mayor importancia. Por ejemplo, muchos países de bajos ingresos han sido felicitados por la comunidad internacional por equilibrar los presupuestos y rebajar la inflación, mientras los resultados en la esfera de la salud y la educación se han estancado o empeorado. De esta manera nos encontramos con que muchos países africanos, demasiado pobres para invertir en tratamiento y prevención del SIDA, han sido felicitados por sus éxitos en la estabilización macroeconómica, a la vez que las expectativas de vida han disminuido considerablemente.

En algunos casos, la comunidad internacional, que no está dispuesta a proporcionar apoyo presupuestario adicional, todavía pide reducciones en los presupuestos del sector de salud en medio de crisis de salud, con miras a conseguir la estabilidad macroeconómica. Entre tanto, la mayoría de países con documentos de estrategia para la reducción de la pobreza (DERP), las metas no están, por lo general, vinculadas a las metas reales del presupuesto en el marco de gastos a mediano plazo, de manera que la estrategia pública no tiene un vínculo directo con el programa real de inversiones públicas.

Debido a la actitud todavía poco rigurosa hacia la operatividad de los objetivos, las instituciones financieras internacionales y los donantes bilaterales aún no han aclarado ningún tipo de enfoque metodológico común sobre la manera de trabajar desde los Objetivos hacia la fijación de los planes de inversión. En consecuencia, incluso cuando las metas se fijan en función de los Objetivos, no existe un punto de referencia profesional común para evaluar si los planes de inversión para un país se están determinando adecuadamente para lograr efectivamente los Objetivos (capítulo 4, recuadro 4.2). Desde mediados de 2003, el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas ha colaborado estrechamente con los principales economistas del FMI y del Banco Mundial para tratar de esta-

blecer un enfoque común de esta naturaleza, consiguiendo muchos progresos en ese sentido. Pero todavía queda mucha labor técnica por hacer.

La falta de una orientación seria sobre los ODM en el sistema del desarrollo ha suprimido las expectativas durante muchos años. Los profesionales del desarrollo albergan hoy en día pocas esperanzas de que el mundo desarrollado mantenga las promesas relativas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ya que no ha cumplido las promesas de asistencia formuladas con anterioridad, como la meta de larga data del 0,7% del PNB en concepto de asistencia oficial para el desarrollo. Los mismos profesionales experimentados que trabajan para las agencias donantes o para los organismos técnicos especializados nos han recalado la necesidad de no ser “poco realistas” y creer que se facilitarán los recursos para conseguir los Objetivos. Con la misma razón, insisten en que los países deberían ser “realistas” y desistir incluso de la idea de lograr los Objetivos. Basta con decir que en los países de bajos ingresos en donde el aumento de la asistencia es decisivo para conseguir los Objetivos, la falta de cumplimiento de promesas por parte del mundo desarrollado ha significado que incluso la noción de tomar a los Objetivos demasiado en serio sea una opinión altamente heterodoxa entre los profesionales del desarrollo.

La única solución puede ser que los organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales, y otras instituciones internacionales apropiadas, declaren explícitamente que apoyan las estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM. Las instituciones financieras internacionales tienen que asumir un papel particularmente importante en la elaboración de programas (recuadro 13.3). Para conseguir los Objetivos, cada institución necesita comenzar por las metas de los ODM y trabajar a partir de ahí, preguntándose qué se necesita hacer para el 2015 y qué obstáculos habría que superar. La meta de cada institución centrada en el desarrollo debería ser actuar como si su legitimidad y valía dependieran de su contribución a que los países logren los Objetivos.

2. Diferenciar el apoyo de los donantes según las necesidades a nivel del país

Los gobiernos donantes deben distinguir entre los distintos países, para que la asistencia se centre allí donde sea realmente efectiva, a fin de que los donantes no dejen de lado a los países que necesitan más la asistencia para centrar su atención en otros que interesan más desde el punto de vista geopolítico. No cabe duda de que países como Afganistán e Iraq, por ejemplo, tienen necesidades urgentes que requieren el apoyo de donantes, pero esto no debe desviar la atención y los recursos financieros de otros países que lo merecen. La cancelación de la deuda para Iraq, por ejemplo, sin una cancelación similar de la deuda para Nigeria sería una medida injustificada por razones de equidad, mérito y necesidad.

Se necesitarán diferentes tipos de apoyo para los países de medianos ingresos, los países bien gobernados que hayan caído en la trampa de la pobreza y los

países pobremente gobernados que están en la trampa de la pobreza (recuadro 13.4). También se debe prestar especial atención a los países en conflicto y a los países en desarrollo con necesidades especiales, como por ejemplo las economías de países sin litoral o de pequeños países insulares, y los países vulnerables a los desastres naturales.

3. Promover marcos de 10 años para poder anclar estrategias de tres a cinco años de duración

Para abordar sistemáticamente las necesidades de desarrollo a largo plazo, los países deben producir una evaluación de las necesidades para los ODM hasta 2015 y un marco normativo correspondiente de 10 años. Ese marco sería entonces la orientación de la estrategia, más detallada y a plazo más corto, de la reducción de la pobreza para los ODM (capítulo 4). Esto permitiría un importante incremento de capacidad y obligaría a los donantes a planear detenidamente sus compromisos genuinos con el desarrollo a largo plazo de un país determinado. El apoyo tendrá que ser previsible y a largo plazo para subvenir a las necesidades del incremento de escala para los Objetivos. Por ejemplo, la capacitación de un gran número de personal de enfermería o la construcción de escuelas de medicina llevará varios años y requiere un apoyo financiero concreto. Haciendo explícito su compromiso con una asistencia a largo plazo, los asociados en el desarrollo podrían promover una planificación de horizonte más amplio a nivel del país.

4. Coordinar el apoyo técnico en torno a los ODM

Elaborar planes de incremento de escala multisectoriales de 10 años requerirá un considerable volumen de trabajo técnico. En muchos casos, los países en desarrollo necesitarán apoyo técnico para enfrentar este desafío, y en la mayoría de los casos los organismos especializados internacionales pueden desempeñar un importante papel asesor. Recomendamos que los organismos internacionales aprovechen sus reservas de expertos técnicos, altamente calificados en toda una gama de temas del desarrollo, para ayudar a los países a elaborar sus programas de inversión pública basados en los ODM. Los proyectos piloto para someter a prueba nuevas ideas y programas pueden continuar, pero deberían considerarse como casos de pruebas de ideas que ayudan a perfeccionar la misión básica de los organismos de las Naciones Unidas de proporcionar apoyo técnico sustantivo para el logro de los Objetivos. Los organismos multilaterales y bilaterales deberían organizar sus esfuerzos técnicos para apoyar a los países a elaborar y ejecutar estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM.

Recomendamos que los especialistas de los organismos en todos los sectores —tales como salud, género, educación y agricultura— reciban capacitación para complementar sus conocimientos actuales sobre sectores específicos con aptitudes básicas para apoyar los procesos de presupuestación a nivel del país². Con estas aptitudes combinadas, los especialistas sectoriales pueden ayudar

Recuadro 13.4**Diferenciación del apoyo para el desarrollo según las necesidades de los países****Países de medianos ingresos**

La mayoría de los países de medianos ingresos pueden financiar los Objetivos en gran parte gracias a sus propios recursos, a corrientes de fondos otorgados en condiciones no concesionarias (préstamos basados en el mercado provenientes del Banco Mundial y de bancos regionales de desarrollo), y a corrientes de capital privado. Los esfuerzos de los donantes deben dirigirse a ayudar a esos países a eliminar los “focos de pobreza” que continúa habiendo. Algunos países de medianos ingresos necesitan también que prosiga la cancelación de la deuda, especialmente respecto de las deudas debidas a gobiernos acreedores (deuda del Club de París). El éxito de la conclusión del Programa de Desarrollo de Doha de negociaciones comerciales multilaterales, con un mayor acceso a los mercados mundiales de países ricos, aportará beneficios a los países de medianos ingresos. Muchos países de medianos ingresos como Brasil, China y Malasia son ya países donantes. Esos y otros países deberían incrementar sus esfuerzos como donantes, por ejemplo aportando sus contribuciones financieras y su capacitación técnica para los países asociados de bajos ingresos.

Países bien gobernados que están en la trampa de la pobreza

Para los países bien gobernados que han caído en la trampa de la pobreza, ni siquiera un considerable incremento de la movilización de sus recursos nacionales será suficiente para alcanzar los ODM. Se requiere una cofinanciación sustancial con cargo a la AOD, especialmente en el caso de los países menos adelantados, para incrementar las inversiones necesarias en infraestructura, capital humano y administración pública. La solución para los países bien gobernados que están en la trampa de la pobreza es basar la asistencia en una verdadera evaluación de las necesidades para los ODM y cerciorarse a continuación de que la asistencia no es una fuerte limitación al incremento de escala. Esos países deberían hallarse en la vía rápida en el año 2005.

Países pobremente gobernados que están en la trampa de la pobreza: falta de voluntad

Para países como Belarús, Myanmar, la República Democrática de Corea y Zimbabwe, cuyo problema es la voluntad del liderazgo político, hay poca justificación para una asistencia en gran escala. La asistencia debe encauzarse hacia esfuerzos humanitarios o por conducto de organizaciones no gubernamentales que pueden asegurar la prestación de sus servicios sobre el terreno. Toda asistencia encauzada a través del gobierno debe estar subordinada a importantes mejoras en materia de derechos humanos y políticas económicas.

Países pobremente gobernados que están en la trampa de la pobreza: administración pública débil

Cuando entre los dirigentes gubernamentales existe la voluntad pero la administración pública funciona mal a causa de una falta de gestión pública sólida, una medida fundamental consiste en invertir para mejorar la capacidad del sector público. Eso aumentará también la “capacidad de absorción” de asistencia en años ulteriores. Los donantes deben considerar a la administración pública deficiente como una oportunidad para invertir, y no como una barrera que se opone a la consecución de los ODM. Los primeros esfuerzos deben dirigirse a la creación de una capacidad analítica y administrativa gubernamental en los planos local, regional y nacional, y a erigir los conocimientos técnicos especializados en el nivel comunitario en lo que se refiere a la salud, la enseñanza, la agricultura y la infraestructura. Confiamos en que esos países superen abundantemente las actuales expectativas. En muchos países, las expectativas internacionales son bajas.

Recuadro 13.4**Diferenciación del apoyo para el desarrollo según las necesidades de los países***(continúa)*

pero el potencial del país es muy elevado si se continúa sacar partido oportunamente del apoyo de los donantes y de la cancelación de la deuda, escalonándolos según transcurra el tiempo.

Países en conflicto

Los países en conflicto, recién salidos de un conflicto o que están a punto de caer en un conflicto son otros tantos casos especiales urgentes para la comunidad internacional. Es esencial que las respuestas sean rápidas. Un retraso en una asistencia bien encauzada puede equivaler a la diferencia entre un proceso de paz consolidada y un conflicto que resurge. La ayuda debe estar encauzada a poner término a la violencia y a restaurar los servicios fundamentales, y debe prestarse de forma que alivie las tensiones entre los grupos en competición. La zanahoria (oferta de un esfuerzo de asistencia mayor) generalmente es mucho más eficaz que el bastón (sanciones internacionales) en países de crisis como Haití y Sudán. A pesar de ello, se recurre más frecuentemente al bastón con pocos resultados duraderos.

Prioridades geopolíticas

Los países con una prioridad geopolítica (como Afganistán e Iraq) tienen, sin duda, necesidades urgentes, pero pueden acaparar una parte desproporcionada de la financiación de los donantes y de la atención pública. Si los principales donantes han de dedicar esfuerzos considerables a esos países, también tienen que lograr que esos esfuerzos no desvíen la atención ni recursos financieros de otros países que también los merecen. La cancelación de la deuda en el caso de Iraq, por ejemplo, sin una cancelación de la deuda análoga en el caso de Nigeria, estaría injustificada por motivos de equidad, mérito y necesidad relativa.

Países con necesidades especiales

Los países en desarrollo con necesidades especiales incluyen los siguientes:

- Pequeños Estados insulares (aislamiento, mercados pequeños, riesgos naturales).
- Estados sin litoral (aislamiento y costes de transporte elevados).
- Estados montañosos (aislamiento y costes de transporte elevados).
- Estados vulnerables a los desastres naturales.

Los Estados geográficamente aislados requieren inversiones especiales en transportes y comunicaciones, y ayuda geopolítica para apoyar la cooperación regional y la integración regional. Los riesgos son cada vez más frecuentes, más intensos y tienen más repercusiones, y las respuestas tradicionales específicas son demasiado lentas y carecen de suficiente financiación. Los donantes deberían establecer fondos de urgencia especiales para hacer frente a los riesgos naturales (sequías, inundaciones, plagas, enfermedades) y fondos fijos para mejorar a largo plazo la respuesta a los desastres.

a los gobiernos a convertir sus planes sectoriales en un marco presupuestario para la estrategia de reducción de la pobreza y ayudar a evaluar los costos de capital y los costos periódicos de los programas sectoriales, a fin de alcanzar los Objetivos. Las instituciones de Bretton Woods y los bancos regionales de desarrollo son también una reserva de economistas y otros especialistas altamente calificados que deberían también proporcionar más apoyo técnico. Por ejemplo, el Banco Mundial tendrá que dedicar su considerable pericia a las inversiones públicas basadas en los ODM, con especial atención a los problemas de ampliarlas a escala.

Este audaz enfoque sustantivo requerirá una mayor coordinación del sistema de las Naciones Unidas a nivel del país. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo debe orientar a los Equipos de las Naciones Unidas para los países en su apoyo a los ODM, y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) debe determinar la forma específica en la que el Equipo de las Naciones Unidas para el país apoyará al gobierno para conseguir los Objetivos. El UNDAF debe elaborarse como un seguimiento de la estrategia de reducción de la pobreza para identificar las maneras en que el Equipo de las Naciones Unidas para el país apoya la estrategia nacional. Una estrategia de reducción de la pobreza sólida, basada en los ODM y elaborada con pleno apoyo de las Naciones Unidas, obviaría la necesidad de la evaluación común para los países, simplificando la carga de trabajo del Equipo de las Naciones Unidas para el país, ajustando las prioridades locales del sistema de las Naciones Unidas con las del gobierno, y dirigiendo la atención de los organismos a la escala de actividad adecuada (basada en los ODM). También recomendamos el establecimiento de centros técnicos regionales, multiinstitucionales y multisectoriales para apoyar a los gobiernos y a los Equipos de las Naciones Unidas para los países en la elaboración, financiación y ejecución de las estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM.

5. Fortalecer el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y al Coordinador Residente de las Naciones Unidas

En su calidad de principal representación de las Naciones Unidas sobre el terreno, la oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas necesita un enorme fortalecimiento, tanto para coordinar entre organizaciones de las Naciones Unidas por conducto del Equipo de las Naciones Unidas para el país como para organizar el núcleo de personal técnico que apoye al gobierno anfitrión en el desarrollo y ejecución de la estrategia para la reducción de la pobreza basada en los ODM. Las Naciones Unidas necesitan una dependencia de apoyo técnico en cada país, con una dotación de ocho a 10 funcionarios técnicos, dedicados a todos los sectores de intervención prioritaria, en la esfera de la reducción de la pobreza (capítulo 5). Los organismos de las Naciones Unidas serían alentados a destacar personal a esta oficina por un período de 12 a 18 meses para trabajar en el proceso de preparación de la estrategia de reducción de la pobreza. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la sede debería apoyar el fortalecimiento de la posición del Coordinador Residente.

Los representantes locales de las instituciones financieras internacionales deben trabajar estrechamente con el Equipo de las Naciones Unidas para el país, en apoyo de los programas para la reducción de la pobreza del país anfitrión, siguiendo el excelente modelo de dicha colaboración desarrollado en Etiopía durante la labor de asesoramiento piloto del Milenio de las Naciones Unidas en ese país (recuadro 13.5). Como la ejecución de las estrategias de

la reducción de la pobreza basadas en los ODM requerirán un considerable aumento de la asistencia en forma de subsidios para muchos países, el FMI tendrá que proporcionar apoyo técnico para establecer un marco macroeconómico que gestione los recursos. Las evaluaciones financieras basadas en las necesidades para las inversiones sociales y en infraestructura deben converger en el marco de gastos a mediano plazo que el FMI ayuda al gobierno a establecer. Además recomendamos que estas cuestiones se incorporen a las tareas básicas del FMI, pidiendo a su personal que se centre en una nueva cuestión: ¿cómo identificar el marco de gastos para los ODM que pueden efectuarse dado un volumen suficiente de recursos?

6. Fijar los niveles de la AOD según una evaluación apropiada de las necesidades

Los niveles de la AOD deben fijarse según la evaluación de las necesidades de los ODM, en vez de determinarse por motivos políticos sobre la base de una presupuestación gradual, como sucede ahora. En asociación con las instituciones locales de investigación, el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas ha abordado las primeras evaluaciones ascendentes (de abajo arriba) de las necesidades de las inversiones a nivel del país requeridas para conseguir los objetivos (véase el capítulo 17, Proyecto del Milenio, 2004b). Aunque esas primeras estimaciones han de recibir una mayor precisión por conducto de los procesos reales a nivel de países que recomendamos en el presente informe, los resultados indican que el costo total de las inversiones en los países de bajos ingresos es del orden de 70 a 80 dólares per cápita y año en 2006, aumentando a 120–160 dólares per cápita y año en 2015 (un examen más detallado se incluye en el capítulo 17). Los países de medianos ingresos estarán generalmente en condiciones de efectuar esas inversiones por su propia cuenta, pero los de ingresos bajos, incluso después de iniciar un incremento importante en la movilización de sus recursos, requerirán aproximadamente entre 40 y 50 dólares per cápita de financiación externa en 2006, cifras que subirán al orden de los 70 a 100 dólares en 2015. Tal como sostiene Landau (2004), para lograr la sostenibilidad de los programas, la asistencia para el desarrollo debe abarcar también los costos recurrentes (como mantenimiento, operaciones y salarios del sector público) además de los gastos de capital.

Como únicamente una pequeña proporción de la actual asistencia oficial para el desarrollo apoya las inversiones relacionadas con los ODM (cuadro 13.2), recomendamos, como medida práctica, que el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE cree un nuevo indicador para controlar estas inversiones reales. Se trataría de una subcategoría de corrientes de asistencia, sobre la que los países desarrollados y los países en desarrollo informarían anualmente, a fin de evaluar el nivel de asistencia que debería catalogarse como dirigida hacia las inversiones prácticas específicas necesarias para conseguir los Objetivos en cada país.

7. Profundizar y ampliar el alivio de la deuda y proporcionar subvenciones en vez de préstamos

“La sostenibilidad de la deuda” debería volver a definirse como “el nivel de la deuda coherente con la consecución de los ODM”, llegándose así al año 2015 sin que la deuda sobresalga de nuevo. Para muchos países pobres muy endeudados, eso significará una cancelación del 100% de la deuda. Para muchos países de medianos ingresos muy endeudados, eso requerirá un mayor alivio del volumen de la deuda del que se ha ofrecido hasta ahora. Para unos países pobres que no figuran en la lista de los PPME, como Nigeria, la consecución de los Objetivos requerirá un importante volumen de la cancelación de la deuda. Un corolario para los países de bajos ingresos es que la AOD actual y futura debe consistir en subvenciones en vez de préstamos.

8. Simplificar y armonizar las prácticas de asistencia bilateral para apoyar los programas por países

Para potenciar la propiedad nacional de las estrategias basadas en los ODM y para limitar los gastos de transacción de la prestación de apoyo financiero, los donantes bilaterales deberían utilizar una simplificación de los mecanismos de coordinación, incluidos un enfoque de base sectorial, apoyo presupuestario directo, y financiación multilateral como la que se hace a través de la Asociación Internacional de Fomento (AIF). También deberían ocuparse urgentemente del seguimiento de las acciones que se fijaron en el programa de armonización de Roma. La asistencia oficial para el desarrollo multilateral suele ser, por lo general, de una mayor calidad que la asistencia bilateral (véase el cuadro 13.2), pero los organismos bilaterales tienen la facilidad de incrementar la calidad de su ayuda de manera muy notable este año, especialmente en el Comité de Alto Nivel de Asistencia para el Desarrollo de 2005, en París.

Aunque la coordinación de los esfuerzos de ayuda representa un programa complicado en el que el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas no se ha centrado suficientemente, recomendamos que todos los programas de armonización y simplificación consideren las ventajas comparativas de fuentes distintas de donantes.

Instituciones financieras multilaterales. Las instituciones financieras multilaterales, como la AIF del Banco Mundial y el Fondo Europeo de Desarrollo, son los mayores facilitadores de financiación previsible, a gran escala y multianual, necesaria para apoyar los Objetivos en los países de bajos ingresos. La AIF en particular tiene que desempeñar un papel básico en el incremento de escala de las inversiones públicas en el contexto de las estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM. Y para los países más pobres, la AIF necesita convertirse en un mecanismo de concesión de subvenciones en exclusiva, en vez de su estructura corriente de un 20% de subvenciones, y el resto de préstamos en condiciones muy favorables.

Recuadro 13.5

Planificación en Etiopía basada en los ODM

Fuente: Oficina exterior del PNUD en Etiopía, 2004.

Etiopía ha formulado un compromiso creíble y ambicioso para conseguir los Objetivos de Desarrollo del milenio colocándolos al centro de su estrategia nacional de desarrollo. En 2003, el primer ministro Meles Zenawi reafirmó el compromiso de Etiopía de lograr los Objetivos y estableció un marco institucional para integrar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la próxima revisión del Programa de reducción de la pobreza y de desarrollo sostenible, prevista en 2005.

En virtud de este marco, el Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico, designado como ministerio principal para asegurar esta integración, ha presidido un equipo de tareas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio para supervisar la evaluación de necesidades con base en los ODM e integrar los resultados a la planificación del desarrollo nacional. El equipo nacional incluye a los jefes de los equipos técnicos de cada uno de los ministerios pertinentes y representantes del Equipo de las Naciones Unidas para el país y el Banco Mundial. Los ministerios pertinentes llevaron a cabo evaluaciones de necesidades para los sectores correspondientes, con asistencia técnica y apoyo del Banco Mundial, el Equipo de las Naciones Unidas para el país y el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas. El proceso se ha caracterizado por la propiedad local a cargo del gobierno y una cooperación estrecha entre el sistema de las Naciones Unidas y el Banco Mundial. Podría mejorarse aún más si se reconociera un papel mayor a otros interesados importantes, como los donantes bilaterales y las organizaciones de la sociedad civil, que tienen experiencia y conocimiento sobre las necesidades y estrategias en distintas partes del país.

La estrecha relación de trabajo entre el Gobierno de Etiopía y sus asociados internacionales ha sido un elemento clave para el éxito del proceso de planificación con base en los ODM. El Gobierno ha intervenido en las discusiones técnicas en curso con el Equipo de las Naciones Unidas para el país, el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas y el Banco Mundial para perfeccionar sus modelos de evaluación de necesidades o el marco de política general. El Equipo de las Naciones Unidas para el país decidió utilizar la evaluación de necesidades efectuada por el Gobierno como su próxima evaluación común para el país y como base del Marco de Asistencia para el Desarrollo de las Naciones Unidas. A su vez, el Banco Mundial dio pruebas de un genuino interés y participación para asegurar que el programa para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible estuviera alineado con los Objetivos. Una estrecha coordinación entre el Gobierno, las Naciones Unidas, el Banco Mundial y otros interesados ha creado una perspectiva mundial en torno a los Objetivos.

A fin de aprovechar esta base de cooperación, el Gobierno de Etiopía desea integrar las evaluaciones de necesidades con base en los ODM en una visión estratégica audaz de 10 años y en el programa quinquenal para conseguir los objetivos. El éxito dependerá en conseguir un consenso de amplia base por parte de los interesados sobre los resultados de la evaluación de necesidades, pero el proceso de planificación con base en los ODM ya ha movido a los responsables de elaborar la política en Etiopía a prescindir del enfoque tradicional de planificación basada en duras limitaciones presupuestarias y plantear una pregunta fundamentalmente diferente: “¿Qué necesita Etiopía para conseguir los objetivos de Desarrollo del Milenio?”. Con amplio apoyo de la comunidad internacional, este puede ser el primer gran paso para que Etiopía realmente alcance los Objetivos.

Bancos regionales de desarrollo. Los bancos regionales de desarrollo, con su particular pericia en los temas regionales, deben centrarse en cuestiones propias de su región, tales como hacer frente a las desigualdades étnicas en América Latina o la ordenación del medio ambiente en Asia. Deben también tomar la

delantera para apoyar las iniciativas transfronterizas, tales como los corredores de transporte y los programas de energía regionales, y en aplicar iniciativas de política regional, como la armonización de los procedimientos aduaneros.

Fondos mundiales multilaterales. Los fondos multilaterales especializados —como el fondo de vacunas, explotado en conjunción con la Alianza Mundial de Fomento de la Vacunación y la Inmunización, el Programa Mundial para el Medio Ambiente, el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria— son efectivos para combinar los recursos de donantes cuando se necesitan programas específicos sólidos en los países receptores. Estos fondos multilaterales pueden tener un alto perfil público y generar atención de política en los países receptores. Sin embargo, debería tenerse cuidado en asegurar que los programas verticales apoyados por fondos multilaterales estén propiamente apoyados en la estrategia más amplia de la reducción de la pobreza basada en los ODM. Por ejemplo, el control del SIDA la tuberculosis y el paludismo debe ser parte del desarrollo general de los sistemas de salud existentes, en vez de un conjunto de programas independientes.

Organismos especializados, fondos y programas de las Naciones Unidas. Varios organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas tienen mandatos para llevar a cabo labor operacional y de asesoramiento a gran escala en los países receptores. Dichas especialidades no sólo son meritorias, sino que resultan vitales para el socorro humanitario y el desarrollo a largo plazo. Los organismos de las Naciones Unidas necesitan un aumento del apoyo presupuestario, y ocupar un puesto en la mesa del grupo de donantes a nivel del país, y en el Equipo de las Naciones Unidas para el país. Sin embargo, el requisito esencial es armonizar la labor de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con las estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM, de manera que la capacidad técnica de las Naciones Unidas se dirija al apoyo del incremento de escala a nivel del país.

Organismos de desarrollo bilaterales. Los organismos bilaterales proporcionan aproximadamente las dos terceras partes de la AOD. La mayoría de esta ayuda se facilitan mediante subsidios, aunque actualmente es una cantidad mucho menor la que va directamente a las inversiones relacionadas con los ODM, si se compara con la ayuda multilateral para la AOD (véase cuadro 13.2). Además, los distintos organismos bilaterales trabajan a una escala más pequeña y tienden a exigir costos de transacción más altos que la financiación multilateral (porque el país receptor debe tratar con hasta dos docenas de organismos bilaterales de donantes). Sin embargo, los organismos bilaterales a menudo son importantes para ampliar el apoyo público al desarrollo en los países industrializados. Operacionalmente, pueden aportar importantes contribuciones a los ODM proporcionando apoyo presupuestario a los países en desarrollo. También pueden proporcionar de manera importante:

- Asistencia técnica y transferencia de tecnología, utilizando los conocimientos científicos y tecnológicos de sus propios países.
- Apoyo a las organizaciones no gubernamentales del país del organismo y en el país anfitrión.
- Apoyo a los intercambios de estudiantes, becas de estudios y becas de investigación así como otros intercambios personales en la esfera de los deportes, la cultura, etc. a fin de aumentar la comprensión del público internacional.
- Apoyo a proyectos innovadores, para probar nuevos conceptos de facilitación de ayuda o para introducir nuevas tecnologías a título experimental.

En los últimos años, los organismos bilaterales han armonizado cada vez más su labor mediante enfoques sectoriales, en que los donantes convienen en proporcionar apoyo conjunto al incremento de escala de un sector determinado. Esto representa una importante mejora respecto de enfoques anteriores en virtud del cual se producían una docena o más de proyectos bilaterales separados, que funcionaban en paralelo.

Países de medianos ingresos como donantes y asesores. Muchos países de medianos ingresos tienen mucho que ofrecer a los países de ingresos bajos, incluido el conocimiento institucional de cómo gestionar incrementos de escala, centros bien establecidos para la enseñanza y el intercambio intelectual, redes de expertos que pueden utilizarse en apoyo de la elaboración de las estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM, y, en algunos casos, recursos financieros que pueden ser asignados para ayudar a países de ingresos bajos. La exitosa industrialización de países de Asia, por ejemplo, ha generado una experiencia considerable basada en los propios éxitos y fracasos. Y los funcionarios públicos y directores de proyecto de dichos países podrían ser enviados ventajosamente para asesorar a los administradores del sector público de los países de bajos ingresos acerca de cómo ejecutar proyectos y programas de escala. Como ejemplo de liderazgo político para los Objetivos, el presidente Lula da Silva, del Brasil, ha comprometido a su gobierno en apoyo de un programa mundial contra el hambre, utilizando la experiencia obtenida en su país para que sirva de referencia a los líderes mundiales en la lucha mundial contra el hambre.

Fundaciones privadas. Las fundaciones privadas pueden apoyar la ciencia mundial, los proyectos innovativos y a las organizaciones de la sociedad civil que están intentando nuevos modos de facilitación de servicios. La Fundación Bill y Melinda Gates, por ejemplo, ha ejercido un liderazgo mundial en promover la investigación científica para los países más pobres, al igual que la Fundación Rockefeller. Otras fundaciones, tales como Ford, Hewlett, MacArthur y Packard, han identificado cuestiones esenciales que han quedado fuera de los programas intergubernamentales y han apoyado a los grupos que las han promovido (capítulo 15).

9. Ocuparse de prioridades descuidadas y de bienes públicos olvidados

Los asociados en el desarrollo deben apoyar a los países en desarrollo para que promuevan bienes públicos descuidados, entre ellos capacidades científicas a largo plazo, la conservación ambiental, la integración regional y las infraestructuras transfronterizas, que en gran parte se examinan en el capítulo 15. Otras prioridades esenciales tales como la salud materna, la igualdad de género y la capacitación anterior al servicio se examinan en los capítulos 5 y 6.

10. Cotejar la coherencia normativa con los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Los donantes deben evaluar sus políticas de desarrollo, las políticas de cara al exterior y las financieras con referencia específica a los Objetivos. Los donantes deben atenerse, por lo menos, a las mismas normas de transparencia y de coherencia que ellos esperan de los gobiernos de los países en desarrollo. Algunos países han hecho progresos y han iniciado la presentación de sus informes de autoevaluación sobre el Objetivo 8, pero grupos técnicos independientes deben publicar evaluaciones independientes acerca de las repercusiones de la política de los donantes y sobre la coherencia de los donantes, con publicación de datos que permitan efectuar un nuevo análisis. Las evaluaciones independientes también deberían aplicar metodologías sólidas para distinguir entre las repercusiones de la política de los donantes y otras razones, desde el punto de vista de los resultados del desarrollo.