



Consejo Económico y Social

Distr. general
9 de julio de 2012
Español
Original: inglés

Período de sesiones sustantivo de 2012

Nueva York, 2 a 27 de julio de 2012

Tema 2 b) del programa

**Serie de sesiones de alto nivel: Foro sobre Cooperación
para el Desarrollo**

Carta de fecha 29 de junio de 2012 dirigida al Presidente del Consejo Económico y Social por la Representante Permanente de Luxemburgo ante las Naciones Unidas

Tengo el honor de transmitir adjunto el informe del Simposio de alto nivel sobre el tema “La colaboración para intensificar los efectos de la ayuda sobre el desarrollo”, celebrado en Luxemburgo los días 18 y 19 de octubre de 2011 como parte de los preparativos para el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de 2012 (véase el anexo).

Le agradecería que la presente carta y su anexo se distribuyeran como documento del Consejo Económico y Social en relación con el tema 2 b) del programa.

(Firmado) Sylvie **Lucas**
Embajadora
Representante Permanente



Anexo de la carta de fecha 29 de junio de 2012 dirigida al Presidente del Consejo Económico y Social por la Representante Permanente de Luxemburgo ante las Naciones Unidas

Preparativos del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de 2012: informe del Simposio de alto nivel sobre el tema “La colaboración para intensificar los efectos de la ayuda sobre el desarrollo”, celebrado en Luxemburgo los días 18 y 19 de octubre de 2011

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Objetivos del Simposio de alto nivel de Luxemburgo	3
III. Principales conclusiones del Simposio	4
IV. Resumen detallado de las deliberaciones de los grupos durante el Simposio.	8
A. La ayuda se puede utilizar para movilizar otros recursos financieros que promuevan el desarrollo	8
B. Se ha acumulado una amplia experiencia sobre cómo apoyar sectores financieros inclusivos.	11
C. La movilización de recursos a nivel nacional es fundamental para la resiliencia	14
D. El uso de la ayuda como catalizador de la inversión extranjera directa entraña oportunidades y riesgos	20
E. Se debe mejorar la capacidad para promover una gestión y un uso más coherentes de la financiación a nivel nacional	23
F. La rendición de cuentas mutua se considera cada vez más importante para maximizar los resultados de la ayuda.	26

I. Introducción

1. En la Cumbre Mundial 2005 se encomendó al Consejo Económico y Social que celebrara cada dos años un foro de alto nivel sobre cooperación para el desarrollo con el fin de “examinar las tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo, incluidas las estrategias, las políticas y la financiación, promover el aumento de la coherencia entre las actividades de desarrollo de los diferentes asociados para el desarrollo y fortalecer los vínculos entre la labor normativa y la labor operacional de las Naciones Unidas”¹.

2. El objetivo del Foro es promover y mejorar la cooperación internacional para el desarrollo a fin de cumplir los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Foro sirve de plataforma para mejorar el diálogo entre todos los interesados a fin de encontrar medios eficaces de apoyar este proceso².

3. La próxima reunión del Foro tendrá lugar en Nueva York los días 5 y 6 de julio de 2012. Con el fin de facilitar el diálogo entre los agentes de la cooperación para el desarrollo y los Estados Miembros de las Naciones Unidas, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales apoyó la organización de simposios de alto nivel en 2011 y 2012. El Simposio de Luxemburgo fue el segundo de tres actos de ese tipo organizados en el contexto de los preparativos del Foro de 2012. El primer simposio se celebró en Malí en mayo de 2011 y en él se examinó la cuestión de cómo lograr que la ayuda produzca resultados de desarrollo a largo plazo. El tercer simposio se celebrará en Brisbane (Australia) los días 14 y 15 de mayo de 2012 y en él se estudiarán los vínculos entre la cooperación para el desarrollo y el desarrollo sostenible.

II. Objetivos del Simposio de alto nivel de Luxemburgo

4. El Simposio se celebró en el contexto de la crisis económica y financiera en curso, en un momento en que se temía que los países desarrollados pudieran recaer en la recesión y se percibía claramente la necesidad de que las principales economías adoptaran medidas más eficaces para encaminar el mundo hacia la recuperación económica. Asimismo, en ese momento las tendencias futuras en relación con la asistencia oficial para el desarrollo eran bastante desalentadoras.

5. El objetivo del Simposio era adquirir un mejor conocimiento sobre cómo maximizar los efectos de la ayuda. Para ello se centró la atención en la utilización de la ayuda como medio de atraer otras fuentes de financiación para el desarrollo que fueran más propicias para la erradicación de la pobreza y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. Las distintas sesiones y

¹ Se puede consultar más información acerca del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de 2012 y sus preparativos en: <http://www.un.org/ecosoc/newfunct/2008dcf.shtml> y <http://www.un.org/ecosoc/newfunct/preparations.shtml>.

² En el documento final de Doha se reconoció la importante contribución de la labor del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo al mejoramiento de la calidad de la asistencia oficial para el desarrollo y a la intensificación de sus efectos para el desarrollo. También se encomendó al Foro que examinara formas más sistemáticas y universales de hacer el seguimiento de la cantidad, la calidad y la eficacia de las corrientes de ayuda, teniendo debidamente en cuenta los mecanismos existentes (véase la resolución 63/239, anexo).

reuniones por grupos ofrecieron a los participantes la posibilidad de intercambiar información sobre sus experiencias. Se mantuvieron debates animados sobre cómo utilizar la ayuda para ampliar el acceso a servicios financieros inclusivos, promover la movilización de recursos a nivel nacional y atraer inversión extranjera directa.

6. En el Simposio se examinó también la experiencia de los países en desarrollo en la promoción de una gestión más coherente y en la utilización de la ayuda y otros recursos de financiación para el desarrollo, tanto nacionales como extranjeros. Asimismo, se reflexionó sobre el modo de incluir a todos los agentes pertinentes en los exámenes nacionales y sectoriales de las políticas y los compromisos de ayuda con miras a mejorar los efectos de esta.

7. Un tema común en todos los debates fue la necesidad de mantener el volumen de la ayuda a un nivel acorde con los retos que enfrentan los países en desarrollo y con las promesas realizadas.

8. Al Simposio asistieron unos 150 participantes en representación de una gran variedad de agentes del desarrollo, incluidos representantes de los gobiernos, las instituciones parlamentarias, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y los gobiernos locales. Los debates se celebraron con arreglo a las normas de Chatham House y en ellos se intercambiaron opiniones de manera franca y animada. Las principales conclusiones de las deliberaciones se señalan a continuación.

9. Las recomendaciones formuladas en el Simposio de Luxemburgo servirán de base para los debates en el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de 2012. Las deliberaciones sobre la función catalizadora de la ayuda también contribuyeron a los preparativos del cuarto Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda, que se celebró en Busan (República de Corea) en noviembre y diciembre de 2011.

III. Principales conclusiones del Simposio

10. En el Simposio se llegó a las siguientes conclusiones principales:

a) **La ayuda se puede utilizar para movilizar otros recursos financieros que promuevan el desarrollo:**

- El debate sobre cómo maximizar los efectos de la ayuda en el desarrollo no debe celebrarse en un plano abstracto. Hay que tener más en cuenta la dimensión de la política económica
- Siempre que se utilice dinero público para movilizar financiación privada, es imprescindible asegurar que ello dé lugar a resultados concretos y cuantificables en el ámbito del desarrollo
- Si un proyecto tiene posibilidades de ser sostenible a largo plazo, se deben utilizar garantías bancarias, préstamos en condiciones favorables y emisiones de acciones para financiarlo en vez de recurrir a los valiosos y escasos recursos de la ayuda. Asimismo, se deben revisar los marcos actuales de sostenibilidad de la deuda de modo que los países no se vean inmersos en situaciones de sobreendeudamiento

- En opinión de algunos participantes, los bancos multilaterales de desarrollo deben hacer más hincapié en la movilización de recursos a nivel nacional en vez de centrarse en la inversión extranjera directa
- Mediante una mejor utilización del potencial de las fuentes de financiación innovadoras se puede ofrecer a los países en desarrollo el espacio político necesario para aplicar políticas anticíclicas

b) Se ha acumulado una amplia experiencia sobre cómo apoyar sectores financieros inclusivos:

- La inclusión financiera no se debe considerar como un fin en sí mismo sino como uno de los muchos elementos que contribuyen al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
- La falta de acceso a microfinanciación tiene consecuencias en la economía real, ya que obliga a hacer inversiones muy superiores a las deseables en la creación de empleo
- A nivel nacional, se necesitan políticas públicas, tanto en el sector de la oferta como en el de la demanda, y medidas dirigidas al sector financiero en su conjunto a fin de asegurar el acceso, el uso y los efectos, tres elementos clave de la inclusión financiera
- Se deben adoptar medidas decisivas para hacer frente a los fallos del mercado y hay que seguir mejorando las estructuras de apoyo al sector financiero y los marcos para el desarrollo de la capacidad de los proveedores de servicios financieros
- Los fondos públicos pueden servir para movilizar grandes sumas de capital privado (mercado de capitales) en apoyo de sectores financieros inclusivos, y los intereses públicos y privados se pueden atender con éxito mediante alianzas innovadoras
- A nivel mundial, se han establecido unos principios fundamentales para la creación de sectores financieros inclusivos
- En el “libro azul” publicado en 2006, titulado “La construcción de sectores financieros incluyentes para el desarrollo”³, se sentaron las pautas para muchas de las iniciativas actuales y futuras en todo el mundo
- Las pruebas acerca de los efectos que tiene sobre el desarrollo la microfinanciación apoyada por la ayuda no resultan concluyentes. Se necesita un análisis más a fondo para demostrar que los servicios financieros apoyan realmente el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

c) La movilización de recursos a nivel nacional es fundamental para la resiliencia:

- La movilización de recursos a nivel nacional debe formar parte de los debates sobre la cooperación eficaz para el desarrollo a nivel mundial
- La reforma fiscal es una fuente importante de financiación a nivel nacional y un poderoso instrumento para reducir la dependencia de la ayuda, y debe ser apoyada y promovida abiertamente por los altos funcionarios gubernamentales

³ Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.06.II.A.3.

- Se necesita más apoyo externo a largo plazo para fortalecer los sistemas tributarios nacionales y aumentar los ingresos fiscales. Ese apoyo debe estar basado en la demanda, ajustado a las prioridades nacionales y bien coordinado con todos los agentes pertinentes. También debe ir acompañado de un diálogo político de base amplia sobre cuestiones fiscales y sobre el funcionamiento de los sistemas tributarios
- A fin de demostrar los efectos positivos del pago de impuestos, se deben mejorar los servicios públicos para los grupos más vulnerables de la población. Es fundamental que los ingresos recaudados en concepto de impuestos contribuyan claramente al logro de los objetivos de desarrollo internacionales y nacionales
- Los gobiernos nacionales deben prestar una atención especial a la evasión de impuestos
- Hay un amplio margen de maniobra para aumentar la coherencia entre las políticas relacionadas con la inversión extranjera directa y las relacionadas con la movilización de recursos a nivel nacional. Los gobiernos deben mantener un equilibrio entre los impuestos aplicados a los grandes contribuyentes y las empresas multinacionales y a otros grupos de contribuyentes

d) El uso de la ayuda como catalizador de la inversión extranjera directa entraña oportunidades y riesgos:

- La inversión privada es fundamental para ampliar la base de ingresos de los países en desarrollo y promover su independencia financiera. No obstante, los países en desarrollo se enfrentan a problemas considerables para atraer suficientes fondos privados y asegurar que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de desarrollo nacionales, como la creación de empleo, el crecimiento sostenible y la erradicación de la pobreza
- La movilización de inversión privada/inversión extranjera directa para promover el desarrollo crea oportunidades pero también entraña riesgos
- En los últimos 30 años se ha acumulado una experiencia considerable sobre el mejor modo de usar la ayuda para atraer inversión privada, incluida inversión extranjera directa, para proyectos que contribuyan a la reducción de la pobreza y el crecimiento inclusivo
- Se debe utilizar la ayuda para reducir los riesgos y los gastos de los inversores privados y para mejorar el entorno general de las inversiones a fin de atraer todo tipo de inversiones. Sin embargo, no debe convertirse en una forma de subsidio para la inversión extranjera directa, a expensas del país receptor, ni en otra forma de ayuda condicionada
- Al mismo tiempo, las estrategias sobre el uso de la ayuda para atraer inversión extranjera directa deben vincular los incentivos a las inversiones privadas con la economía y los objetivos de desarrollo nacionales de los países en desarrollo
- El uso de la ayuda como catalizador de la inversión extranjera directa debe ir acompañado de un marco normativo apropiado y de exámenes nacionales periódicos de los efectos de la inversión extranjera directa en la economía del país receptor en comparación con otras formas de inversión de base más amplia

- La inversión privada nacional es más eficaz y sostenible que la inversión extranjera directa para la promoción del desarrollo nacional

e) **Se debe mejorar la capacidad para promover una gestión y un uso más coherentes de la financiación a nivel nacional:**

- Para gestionar las distintas corrientes financieras y maximizar sus efectos sobre el desarrollo es preciso conocer los diferentes incentivos, modelos y plazos que se aplican a esas corrientes
- Se debe dar prioridad al mejoramiento de la capacidad y los sistemas de financiación pública de los países receptores para que puedan gestionar las distintas corrientes financieras
- Las estrategias nacionales de desarrollo, incluidos los marcos y las políticas para el establecimiento de asociaciones de colaboración, son instrumentos importantes para asegurar una gestión coherente de todos los tipos de corrientes financieras. Se debe velar por que todos los agentes colaboren entre sí y utilicen los sistemas nacionales. También es esencial contar con una estrategia de salida. Los interesados deben colaborar entre ellos para que esas estrategias y políticas obtengan resultados
- Tanto los donantes como los receptores deben “hacer su trabajo bien”. Los donantes deben acelerar la división de funciones y dar prioridad al apoyo presupuestario. Los receptores deben ajustar sus políticas a los objetivos de desarrollo

f) **La rendición de cuentas mutua se considera cada vez más importante para maximizar los resultados de la ayuda:**

- La rendición de cuentas mutua entre los países en que se ejecutan programas y los proveedores de servicios para el desarrollo está ganando cada vez más adeptos en los debates políticos sobre los resultados y efectos de la ayuda y debería convertirse en un elemento integral de la planificación del desarrollo orientada hacia los resultados a nivel de los países. No obstante, el progreso en la elaboración de mecanismos eficaces para la rendición de cuentas mutua sigue siendo demasiado lento
- Los marcos de evaluación de las políticas y los resultados de la ayuda pueden ser un incentivo importante para avanzar en el cumplimiento de los compromisos asumidos. Eso es particularmente cierto si esos marcos incluyen objetivos individuales para los proveedores y los países en que se ejecutan programas y están basados en las estrategias de desarrollo nacionales
- La existencia de plataformas de interesados múltiples de carácter inclusivo y alto nivel y de bases de datos accesibles sobre la ayuda es también esencial
- Se necesita una inyección de recursos para mejorar los sistemas informáticos, la vigilancia, la capacidad de evaluación y el liderazgo de los países en relación con el análisis, las consultas y la negociación
- Al mismo tiempo, se deben simplificar las estructuras de rendición de cuentas y presentación de informes para los países en que se ejecutan programas. El número de indicadores que se utilizan para evaluar a los países receptores se debe reducir

- Las cuestiones “ajenas a la ayuda” que afectan al desarrollo se deben abordar mejor en los mecanismos de rendición de cuentas mutua
- El aprendizaje entre pares a nivel nacional y regional será fundamental en los próximos años. Hasta la fecha, el intercambio estructurado de experiencias entre países en desarrollo a nivel Sur-Sur ha resultado eficaz para mejorar los procesos de rendición de cuentas mutua
- A nivel mundial, el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo debe seguir reforzando su posición como el máximo órgano para la rendición de cuentas mutua en todo el mundo. Las estructuras para el diálogo deben ser verdaderamente inclusivas.

IV. Resumen detallado de las deliberaciones de los grupos durante el Simposio

A. La ayuda se puede utilizar para movilizar otros recursos financieros que promuevan el desarrollo

11. Este grupo examinó formas de: a) usar eficazmente la ayuda para movilizar otras fuentes de financiación para el desarrollo, y b) mantener la atención de la cooperación para el desarrollo centrada en la reducción de la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Hicieron exposiciones introductorias los representantes de Zambia, los Estados Unidos de América y la Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (EURODAD).

Antecedentes

12. La superación del “déficit de financiación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” es esencial para poder cumplir esos Objetivos para 2015. También lo es la maximización de los efectos de la ayuda sobre el desarrollo. Un factor que limita los efectos de la ayuda sobre el desarrollo es que la asignación de la ayuda no se hace sistemáticamente sobre la base de las necesidades y las vulnerabilidades estructurales. No obstante, gracias a la atención prestada a los Objetivos y a las cuestiones sociales, la ayuda se ha dirigido hacia los más pobres, algo que no siempre ocurre con otras fuentes de financiación para el desarrollo.

13. Aunque se ha registrado un pronunciado aumento en el monto de la ayuda en cifras absolutas, la dependencia de la ayuda, es decir, la proporción del gasto público que se sufraga con ella, se ha reducido considerablemente en los países más pobres. La reducción de la dependencia protege a los países de la inestabilidad de las corrientes de la ayuda, y puede ayudarlos a ampliar su espacio fiscal y político y empoderarlos para que puedan diseñar y dirigir sus propias estrategias de desarrollo. De hecho, en los casos en que se ha utilizado eficazmente, la ayuda ha desempeñado un papel importante en la reducción de la dependencia de ella. Entre otras cosas, ha contribuido a movilizar recursos adicionales, alentando unas mayores tasas de tributación, ahorro e inversión, incluso entre los más pobres, y ha ayudado también a acelerar el crecimiento.

14. En muchos países en desarrollo, la ayuda ha sido superada por otros recursos financieros, como las remesas de fondos, la inversión extranjera y los préstamos o bonos bancarios, y por fuentes de recursos nacionales, como los ingresos fiscales y

las inversiones y los préstamos procedentes del ahorro interno. Las fuentes de financiación innovadoras también están desempeñando un papel cada vez más importante. El capital extranjero puede hacer una contribución importante al desarrollo. En los casos en que la inversión extranjera directa ha creado vínculos con la economía local en un sentido amplio, se ha observado un efecto positivo en el desarrollo y en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La inversión extranjera directa a nivel Sur-Sur puede ser especialmente eficaz para el establecimiento de esos vínculos.

Principales problemas y factores de éxito

15. **La cuestión de cómo maximizar los efectos de la ayuda sobre el desarrollo no debe examinarse en abstracto.** Hay que tener más en cuenta la dimensión de la política económica. Es importante reconocer los posibles conflictos que pueden surgir entre un país en desarrollo concentrado en la implicación nacional y un país donante centrado en la obtención de resultados de desarrollo con arreglo a objetivos mundiales.

16. **Se debe centrar la atención en la implicación nacional,** de conformidad con lo establecido en los foros de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda (París, Accra, Busan). Eso significa que se debe apoyar a los países para que puedan seguir el camino hacia el desarrollo que hayan elegido. Con el fin de asegurar una financiación constante, los donantes suelen ejecutar programas de ayuda selectivos con metas y objetivos globales claramente definidos. Esos programas no suelen incorporar la implicación nacional y pueden estar mal integrados en las estrategias nacionales de los países.

17. **Las predicciones sobre la ayuda en los próximos años son desalentadoras.** Pese a que el nivel de la ayuda para el desarrollo alcanzó un máximo histórico en 2010, solo unos pocos países han cumplido o superado la meta del 0,7% de asistencia oficial para el desarrollo establecida por las Naciones Unidas. Además, se ha observado una tendencia creciente hacia la bilateralización de la ayuda.

18. **Se debe abordar urgentemente la cuestión de los excluidos de la ayuda.** La propuesta de la Comisión Europea de conceder prioridad a los países con mayores necesidades y más vulnerables es una iniciativa alentadora. Se señaló que para conseguir progresos reales en ese sentido se debía hacer un análisis de las políticas económicas.

19. **La asistencia para el desarrollo va a menudo acompañada de asesoramiento sobre políticas.** La imposición de condiciones sigue predominando, en particular en la esfera de la asistencia técnica. Se deben adoptar reglas y normas con el fin de establecer unos parámetros mínimos para las asociaciones de colaboración entre el sector público y el privado.

20. **Las modalidades de financiación actuales no deben empujar a los países a situaciones de sobreendeudamiento.** Con el fin de extender al máximo los recursos de la ayuda, cada vez más escasos, se suele recurrir a fuentes mixtas de financiación y utilizar la ayuda para movilizar otros fondos. Se pidió que se revisara el marco actual del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) para la sostenibilidad de la deuda a fin de evitar que los países se vieran empujados a situaciones de sobreendeudamiento y asegurar que pudieran seguir asumiendo el

servicio de su deuda y, al mismo tiempo, fueran capaces de hacer las inversiones necesarias para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

21. **La inversión privada debe ser sostenible a largo plazo.** En relación con el uso cada vez mayor de dinero público para movilizar financiación privada, se señaló que la combinación de la ayuda con préstamos podía ser un medio adecuado para obtener financiación del sector privado. Si la sostenibilidad de un proyecto parece asegurada a largo plazo, se deben utilizar garantías bancarias, préstamos en condiciones favorables y emisiones de acciones para financiarlo en vez de recurrir a los escasos recursos de la ayuda.

22. **Se debe hacer una evaluación más rigurosa de los efectos que tiene sobre el desarrollo la movilización de inversión privada.** Según un informe del Banco Mundial sobre la evaluación de todos los proyectos de la Corporación Financiera Internacional, más de la mitad de esos proyectos no podían demostrar su contribución al logro de resultados de desarrollo. Se deben elaborar instrumentos para asegurar que los efectos sobre el desarrollo no solo sean mayores sino también claramente cuantificables.

23. **Se deben apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo para mejorar su capacidad de negociar contratos de inversiones justos.** Los países desarrollados deben adoptar normas de inversión que promuevan inversiones responsables.

24. **Los bancos multilaterales de desarrollo deben hacer más hincapié en la movilización de recursos a nivel nacional en vez de centrarse en la inversión extranjera directa.** La experiencia reciente ha puesto de manifiesto los riesgos derivados de la falta de regulación de los mercados financieros. Se pidió que se asignaran más fondos para apoyar las inversiones a nivel nacional, un aspecto que en la actualidad no forma parte de la cartera de actividades de varios bancos de desarrollo.

25. **Se destacó la importancia de promover un sistema tributario eficaz como un elemento fundamental para la generación de ingresos a nivel nacional.** Se debe atajar urgentemente la fuga de capitales de los países en desarrollo, cuyo monto asciende a unos 1,3 billones de dólares al año. Para ello, se deben aplicar efectivamente las disposiciones de la Convención para la represión del cohecho de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

26. **Los países deben tener conocimiento de todos los fondos para el desarrollo que están a su disposición,** tanto los de carácter presupuestario como extrapresupuestario. Ese conocimiento contribuye a asegurar la implicación y el liderazgo nacionales en las labores de desarrollo. También es importante incluir a los parlamentarios y los donantes en las estrategias de gestión de la ayuda. Se mencionó el caso de Rwanda como un ejemplo positivo.

27. **Mediante un mejor aprovechamiento del potencial de las fuentes de financiación innovadoras se puede ofrecer a los países en desarrollo el espacio político necesario para aplicar políticas anticíclicas.** En su nueva comunicación, la Comisión Europea propuso que se asignara una mayor proporción de la ayuda a mecanismos de financiación innovadores con un alto potencial de generación de ingresos, incluidos mecanismos mixtos de financiación y otros mecanismos de riesgo compartido.

28. En cuanto a la asignación de la ayuda, un participante propuso que se tuviera en cuenta la distinción entre los países que habían incorporado las políticas, los sistemas y los marcos necesarios, y que por lo tanto tenían posibilidades de cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y los países que no habían hecho el trabajo necesario, y en consecuencia era probable que no logaran dichos Objetivos.

B. Se ha acumulado una amplia experiencia sobre cómo apoyar sectores financieros inclusivos

29. Este grupo examinó el modo de maximizar los efectos de la ayuda para promover sistemas y sectores financieros inclusivos y favorables a los pobres, prestando atención en particular a aspectos como el microcrédito, el microahorro y los microseguros.

30. Hicieron exposiciones los representantes de Burkina Faso, Luxemburgo y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, y un experto independiente. A continuación, los ponentes y los participantes intercambiaron información sobre políticas y prácticas, identificaron los problemas y propusieron soluciones.

Antecedentes

31. Hoy en día, más de 2.500 millones de personas de todo el mundo carecen de acceso a servicios financieros regulares y asequibles. Esa situación los priva de oportunidades para invertir, aumentar o estabilizar sus ingresos y diversificar su patrimonio, lo que a su vez les impide reducir o mitigar su vulnerabilidad.

32. En el Consenso de Monterrey sobre la financiación para el desarrollo⁴ se reconoce la importancia de los sectores financieros inclusivos y se afirma que “la microfinanciación y el crédito para las pequeñas y medianas empresas [...] así como los planes nacionales de ahorro, son importantes para realzar la influencia social y económica del sector financiero”. En 2012, se podrían añadir a esa lista los seguros y las remesas, así como otros servicios financieros innovadores.

33. En los últimos años ha aumentado exponencialmente la proporción de la ayuda dedicada a promover la inclusión financiera. Según un estudio del Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre, en 2010 los donantes e inversores internacionales habían dedicado más de 13.000 millones de dólares al logro de ese objetivo, y esa cifra aumentaba en unos 1.000 millones de dólares cada año.

34. Teniendo en cuenta esa tendencia, es aun más importante si cabe demostrar los efectos que tiene sobre el desarrollo la microfinanciación apoyada por la ayuda. En la actualidad, esas pruebas no resultan concluyentes. Hay indicios de que la microfinanciación puede haber ayudado a las personas con espíritu empresarial y a las que se encuentran en el umbral de la pobreza o por encima de él, en vez de a las personas más pobres.

35. El caso de Burkina Faso, que incorporó la microfinanciación como un instrumento clave de su estrategia de reducción de la pobreza, es un ejemplo del

⁴ *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.02.II.A.7), cap. I, resolución 1, anexo.

potencial de la microfinanciación. La pertenencia de Burkina Faso a la Unión Económica y Monetaria del África Occidental ayudó a ese país a crear un entorno favorable. Desde 1995 el sector de la microfinanciación ha experimentado un crecimiento notable, que ha ido acompañado de un esfuerzo especial para llegar a los grupos de población más pobres y vulnerables. No obstante, pese al considerable progreso realizado, sigue habiendo problemas importantes. Se necesitan mejores estructuras de apoyo a los sectores financieros y más marcos para el desarrollo de la capacidad de los proveedores de servicios financieros.

36. La experiencia de Luxemburgo demuestra que los fondos públicos se pueden utilizar para movilizar grandes sumas de fondos privados en apoyo de iniciativas de microfinanciación y de otro tipo. Las asociaciones de colaboración público-privadas han sido un factor esencial del éxito. Luxemburgo ha establecido vínculos constantes entre los diferentes ministerios nacionales, las organizaciones no gubernamentales y los agentes del sector privado con el fin de fomentar la colaboración en el ámbito de la financiación inclusiva y, más concretamente, en el de la microfinanciación. Un ejemplo de ello es el Fondo de Luxemburgo para la Microfinanciación y el Desarrollo, un vehículo comercial de inversiones de microfinanciación que moviliza fondos de inversores extranjeros para financiar pequeñas instituciones especializadas en microfinanciación en África, Asia y América Latina. Otro ejemplo es la Alianza para una Revolución Verde en África, una iniciativa que se dedica a movilizar fondos de los inversores locales, especialmente de los bancos locales, para financiar proyectos agrícolas innovadores en África. En la actualidad, una tercera parte de todos los vehículos comerciales de inversiones en microfinanciación están registrados en Luxemburgo y manejan activos por valor de más de 3.000 millones de dólares.

37. En el Simposio se llegó a las siguientes conclusiones principales:

Principales retos y factores de éxito

38. **La inclusión financiera no se debe considerar como un fin en sí mismo sino como uno de los muchos elementos que contribuyen al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.** La inclusión financiera y la microfinanciación tienen el potencial de ayudar a las personas de los países en desarrollo a gestionar mejor su efectivo y riesgo, reducir su pobreza y hacer frente a su vulnerabilidad.

39. Hay ejemplos individuales exitosos que resultan alentadores, y la microfinanciación parece tener consecuencias importantes en la economía real de los países en desarrollo, ya que afecta al nivel general de inversión y creación de empleo. No obstante, la sostenibilidad y la promoción de proveedores de servicios financieros inclusivos siguen planteando problemas importantes, y los casos de sobreendeudamiento de los clientes han ido en aumento. Por consiguiente, las pruebas sobre los efectos reales de la microfinanciación sobre el desarrollo siguen siendo dispares y está claro que se necesitan más análisis para demostrar que la inclusión financiera contribuye al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

40. **A nivel nacional, las intervenciones públicas en los sectores de la oferta y la demanda, así como las medidas dirigidas al sector financiero en su conjunto, son necesarias para garantizar el acceso, el uso y los efectos, tres elementos clave de la inclusión financiera.** Por inclusión financiera se entiende el acceso a servicios financieros, para lo cual es necesario contar con una sucursal bancaria, un

cajero automático o algún otro medio físico de prestación de servicios a los consumidores. Además, independientemente de la densidad o el buen diseño de la infraestructura financiera de un país en desarrollo, para poder asegurar la inclusión financiera las personas deben tener la capacidad y, por tanto, la educación necesaria para comprender plenamente los términos y las condiciones, así como los riesgos y costos, de los servicios financieros. Incluso cuando existe un uso apropiado de los servicios de crédito, ahorro, seguros y de otro tipo, tiene que seguir habiendo efectos positivos, es decir, tiene que notarse el impacto en el bienestar de las personas y de la sociedad en su conjunto, para que la inclusión financiera sea una realidad plena. De ahí que la inclusión financiera requiera intervenciones de políticas públicas nacionales en el sector de la oferta, principalmente en relación con el acceso, y en el de la demanda, principalmente en relación con el uso, así como medidas dirigidas al sector en su conjunto que influyan ante todo en los efectos de los servicios financieros inclusivos.

41. A nivel mundial, se han establecido unos principios fundamentales para la creación de sectores financieros inclusivos. La capacidad de convocatoria de las Naciones Unidas para apoyar y reforzar sectores financieros inclusivos se puso claramente de manifiesto en 2005, designado Año Internacional del Microcrédito, cuando el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización y la Oficina de Financiación para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales pusieron en marcha un proceso de consultas sobre la inclusión financiera coordinado por un grupo integrado por el Banco Mundial, el FMI, la Organización Internacional del Trabajo y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y apoyado por numerosos expertos del sector financiero. Como parte importante de ese proceso, se organizó una serie de consultas con interesados múltiples de África, Asia y América Latina, que culminó con la celebración de una reunión mundial sobre el tema de la construcción de sectores financieros incluyentes para el desarrollo y la publicación del “libro azul” en el que se exponen los principios fundamentales para la inclusión financiera.

Soluciones y sugerencias en materia de políticas

42. Se deben adoptar medidas decisivas para hacer frente a los fallos del mercado; también es preciso seguir mejorando las estructuras de apoyo al sector financiero, así como los marcos para desarrollar la capacidad de los proveedores de servicios financieros. Las intervenciones en el sector de la oferta para mejorar el acceso a los servicios financieros inclusivos pueden consistir en medidas directas, como la creación de bancos gubernamentales, instituciones de financiación para el desarrollo y fondos principales, pero también pueden ser medidas más indirectas, como el establecimiento de un entorno propicio para el desarrollo de sistemas financieros inclusivos y la prestación de servicios financieros inclusivos. En ese contexto, pueden desempeñar un papel importante elementos como unas infraestructuras que funcionen bien, la introducción de ajustes en la regulación y supervisión del sistema financiero, la eliminación de barreras para la entrada en los mercados o la concesión de subsidios selectivos, así como la aplicación de sanciones e incentivos fiscales a los proveedores de servicios financieros inclusivos. Las intervenciones en el sector de la demanda para mejorar el uso de los servicios financieros inclusivos se centran más en la educación financiera y la protección de los consumidores e incluyen campañas de concienciación, actividades de capacitación en conceptos financieros básicos y otras medidas similares.

43. Por último, las medidas para mejorar la eficacia de los servicios financieros inclusivos están relacionadas especialmente con el desarrollo de estructuras de apoyo al sector financiero, así como la elaboración de marcos para el mejoramiento de la capacidad de los proveedores de servicios financieros inclusivos. También desempeñan una función importante las medidas que contribuyan a aumentar la transparencia en el sector y faciliten el intercambio de datos e información de otro tipo entre los proveedores de servicios financieros inclusivos.

44. **Los fondos públicos se pueden utilizar para movilizar grandes sumas de capital privado (mercado de capitales) en apoyo de sectores financieros inclusivos; y los intereses públicos y privados se pueden atender con éxito mediante alianzas innovadoras.** Se pueden forjar asociaciones de colaboración exitosas en el ámbito de la financiación inclusiva en general, y más concretamente en el ámbito de la microfinanciación, mediante el establecimiento y refuerzo continuos de vínculos entre los ministerios nacionales, las organizaciones de la sociedad civil y los agentes del sector privado. En particular, el establecimiento de alianzas innovadoras entre el sector público y el privado puede ser un enfoque prometedor en aquellos casos en que haya intereses comerciales que dependan de los resultados de desarrollo. No obstante, los distintos proveedores de servicios financieros inclusivos deben evaluar con cuidado las ventajas comparativas y los inconvenientes de las diferentes oportunidades de apoyo y financiación que tienen a su disposición.

45. **El “libro azul” sobre la construcción de sectores financieros incluyentes para el desarrollo, publicado en 2006, sentó las pautas para muchas de las iniciativas actuales y futuras en todo el mundo.** El “libro azul”, publicado en el marco del proceso consultivo mundial de las Naciones Unidas sobre la inclusión financiera, estableció los principios fundamentales para el apoyo y la financiación de sectores financieros inclusivos en todo el mundo. Además, sentó las bases para muchas iniciativas posteriores, como la Alianza Mundial para la Inclusión Financiera del G-20, la Alianza para la inclusión financiera, el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre y la Corporación Financiera Internacional. No obstante, es incuestionable la necesidad de seguir manteniendo la interacción entre los múltiples interesados y llevar a cabo una labor conjunta y bien coordinada para crear sectores financieros inclusivos.

C. La movilización de recursos a nivel nacional es fundamental para la resiliencia

46. La reforma fiscal es una de las principales fuentes de financiación a nivel nacional y un instrumento poderoso para reducir la dependencia de la ayuda. Por consiguiente, es una esfera de acción cada vez más atractiva, tanto para los países en desarrollo como para los donantes. La mejora de la administración y de las políticas tributarias es también importante para que los gobiernos puedan mejorar la prestación de servicios y la rendición de cuentas ante sus ciudadanos. Es un aspecto que está recibiendo una atención creciente en un momento en el que la austeridad fiscal va en aumento en los países donantes y en el que se concede una importancia cada vez mayor a la solidez de las finanzas públicas.

47. Hicieron breves exposiciones sobre el tema los representantes de Alemania, Uganda y ActionAid. A continuación se celebró un debate interactivo moderado por el

ex-Presidente del Instituto Norte-Sur. Al final de la reunión, un consultor de Nathans Associates resumió las principales conclusiones de las deliberaciones del grupo.

Antecedentes

48. La movilización de recursos a nivel nacional ha recibido un impulso considerable en el proceso de la financiación para el desarrollo. Asimismo, es un tema que están abordando la OCDE y la Comisión Europea, en particular mediante sus esfuerzos por eliminar los paraísos fiscales. El objetivo fundamental de los impuestos es recaudar ingresos de forma eficaz, efectiva y justa para financiar los bienes y servicios públicos y acelerar el progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Hoy en día, se conocen bien los problemas existentes, que suelen coincidir en todos los países pese a que el contexto específico de cada uno de ellos determina las características de la reforma fiscal.

49. Los países con una sólida tradición de reducción de su dependencia de la ayuda suelen tener sistemas de recaudación de impuestos eficientes. Esos sistemas son un elemento central de sus estrategias de desarrollo. Los países que promueven la recaudación de impuestos suelen encontrarse también entre los que obtienen mejores resultados en cuanto a la eficacia del desarrollo, y el monto de su recaudación mensual en concepto de impuestos suele superar con mucho la inversión inicial.

50. Pese al potencial que entraña el refuerzo de la administración y de las políticas tributarias, solo unos pocos donantes proporcionan apoyo a largo plazo en esa esfera. Por lo general, suelen concentrarse en esferas de interés muy concretas o en la reforma más general de la gestión de las finanzas públicas. Los resultados de la colaboración de los donantes han sido desiguales en lo que se refiere al aumento de la recaudación de impuestos nominales.

Principales retos y factores de éxito

51. **La reforma del sistema tributario está íntimamente ligada a la política económica.** En muchos países en desarrollo los sistemas tributarios son regresivos, no progresivos. Los múltiples retos existentes para la reforma fiscal suelen estar relacionados con cuestiones subyacentes de ideología y equidad, que varían de un país a otro. La reforma fiscal depende de la voluntad política de las élites gubernamentales. La movilización de ingresos es un elemento crucial de la gobernanza y exige una mayor rendición de cuentas de los gobiernos.

52. **La reforma fiscal es una labor multidimensional.** Una buena reforma de las políticas fiscales exige contar con un sistema basado principalmente en la aplicación de tasas moderadas de impuestos a una base amplia de contribuyentes, la autoevaluación, la simplificación del régimen fiscal, la limitación de las exenciones y condiciones preferenciales, y la aplicación de un régimen racionalizado para las pequeñas empresas. Una buena administración fiscal exige una estructura de gestión integrada, una buena planificación estratégica y la modernización de los sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones y de los procesos institucionales. Otros aspectos esenciales son un buen desarrollo de los recursos humanos, una cultura de servicio a los clientes, una fuerte capacidad de auditoría interna y la integridad institucional.

53. **La base tributaria es a menudo extremadamente limitada.** Muchas economías en desarrollo se caracterizan por tener un amplio sector no estructurado y un sistema administrativo y una capacidad institucional deficientes. Cada año la evasión de impuestos supera varias veces el nivel anual de la asistencia oficial para el desarrollo en todo el mundo. La fuga de capitales, en particular a los países europeos, es algo común. En muchos países prevalece una cultura de exenciones de impuestos. La liberalización del comercio puede reducir los aranceles, que son una fuente importante de ingresos para muchos países en desarrollo.

54. **El apoyo de los donantes sigue siendo fragmentario.** Las actividades de los diferentes donantes no están armonizadas y no se ajustan adecuadamente a las necesidades específicas de cada uno de los países en que se ejecutan programas. Esas actividades suelen concentrarse en el trabajo técnico (por ejemplo, en la automatización de los sistemas, la integración de los departamentos fiscales y el desarrollo de la capacidad) y raras veces se ocupan de alentar el diálogo político y las actividades de promoción. A veces los países en que se ejecutan programas tienen poco control sobre la ayuda proporcionada para la reforma fiscal o se ven obligados a coordinarse con un gran número de donantes.

55. **La prestación de asistencia para la reforma fiscal no debe resultar en una reducción de la ayuda.** Los países en que se ejecutan programas acogieron favorablemente la atención prestada a la utilización de la ayuda como elemento catalizador de impuestos, siempre que ese apoyo se asegure a largo plazo y responda a las necesidades de los países. Asimismo, expresaron su preocupación por que la inversión en los sistemas tributarios pudiera dar lugar a una reducción de la asistencia oficial para el desarrollo a más largo plazo. También se mencionó que la ayuda no debía estar vinculada a la reforma fiscal.

56. **Hay diferentes modalidades de ayuda.** No hay arreglos mágicos ni soluciones que valgan para todos en relación con la cuestión de cómo se debe invertir la ayuda para apoyar la reforma fiscal. El apoyo de los donantes debe estar bien coordinado y debe estar sometido a la dirección de las autoridades nacionales competentes, incluidas las autoridades fiscales y los ministerios de finanzas y planificación.

57. **Las medidas para atraer inversiones pueden resultar muy costosas.** Los países en desarrollo ofrecen considerables incentivos fiscales a las empresas internacionales para que inviertan en sus infraestructuras y de ese modo promover el crecimiento económico, algo que es comprensible si se tiene en cuenta la extrema necesidad de muchos países en desarrollo de reforzar su base económica. Con todo, hay un amplio margen de maniobra para aumentar la coherencia entre las políticas relacionadas con la inversión extranjera directa y las relacionadas con la movilización de recursos a nivel nacional. Los donantes deben asumir una mayor responsabilidad a ese respecto. La manipulación de precios y la refacturación son prácticas comerciales comunes de las empresas internacionales.

58. **Aplicación de impuestos al dinero de la ayuda.** La ayuda es una fuente importante de ingresos para muchos países en desarrollo. Se presentó el argumento de que se podrían aplicar impuestos a la ayuda para aumentar la inversión en esferas en las que los donantes ya aportaban apoyo presupuestario. Por otro lado, se señaló que los impuestos solo se debían aplicar a las actividades económicas de las personas y las empresas, ya que de lo contrario la ayuda se vería sometida a la aplicación de impuestos dos veces, una en los países en desarrollo y otra en los países donantes.

Soluciones y sugerencias en materia de políticas

59. **Se deben alentar las inversiones a largo plazo que se ajusten a las prioridades de los países en que se ejecutan programas.** Se necesita más ayuda a largo plazo y basada en la demanda para asegurar mejoras visibles de la administración y las políticas fiscales de los países. Existen muchas oportunidades para apoyar las mejores prácticas y ampliar el alcance de la labor. Todas las iniciativas de los donantes deben tener en cuenta la complejidad de los problemas. Se debe evitar el apoyo basado en la oferta a fin de evitar resultados fragmentarios. La ayuda al sistema tributario no debe ir en perjuicio de los compromisos contraídos en materia de asistencia oficial para el desarrollo. La reforma fiscal debe asegurar que los sistemas tributarios sean más favorables a los pobres. Con el fin de aumentar en última instancia el excedente económico imponible, los donantes y el gobierno nacional deben hacer más hincapié en la creación de empleo, la inversión en la capacidad productiva y la promoción de políticas sociales y laborales favorables y basadas en los derechos.

60. **Los ingresos fiscales se deben invertir en el desarrollo.** Es fundamental que los ingresos recaudados en concepto de impuestos contribuyan claramente al logro de los objetivos de desarrollo internacionales y nacionales. A fin de demostrar los efectos positivos del pago de impuestos, se deben mejorar los servicios públicos para los grupos más vulnerables de la población, algo que serviría de incentivo a largo plazo. También es crucial asegurar el empoderamiento de los pobres y velar por que estén mejor representados en la formulación de las políticas públicas y en los esfuerzos por mejorar la gobernanza. Si los donantes se perciben como inversores más sólidos que el gobierno, el incentivo para el pago de impuestos se reducirá. Se debe prestar especial atención a la creación de un nivel mínimo de protección social, pero también es esencial que se inviertan los ingresos fiscales en el país, entre otras cosas mediante el fortalecimiento de las adquisiciones a nivel local. Sería útil que se llegara a un entendimiento común sobre el mejor modo de lograr que los impuestos contribuyan al desarrollo y sobre una estrategia común para lograrlo.

61. **Se debe adoptar un enfoque equilibrado en la aplicación de impuestos.** No cabe duda de la importancia que reviste la incorporación de todas las actividades económicas al sector estructurado de la economía. No obstante, las cooperativas y otras entidades que prestan servicios a los grupos de población con ingresos más bajos no deben ser el objetivo primordial de los sistemas tributarios, ya que con ello se reduciría el poder adquisitivo de los más pobres. Por el contrario, las autoridades fiscales deben aplicar un enfoque flexible para los diferentes sectores de la población que pagan impuestos. A ese respecto, se señaló que los principales objetivos debían ser los grandes contribuyentes, las empresas multinacionales que se beneficiaban de exenciones fiscales y los empresarios que mantenían vínculos personales con las autoridades fiscales.

62. **Se debe prestar más atención a la evasión de impuestos.** Un mecanismo que había resultado útil en algunos países había sido mostrar los medios que utilizaban las empresas y otros grandes contribuyentes potenciales para evitar el pago de impuestos, incluso dentro de la legalidad. Se necesita una mayor capacidad en los países para poder vigilar a los contribuyentes locales mediante sistemas de información. También se alentó la cooperación regional a ese respecto.

63. **Se deben reforzar los sistemas tributarios, incluso en los países que tienen un bajo nivel de actividad económica.** Hay posibilidades para mejorar la administración y los sistemas tributarios, incluso en los países con una base imponible y unos recursos limitados. Esos sistemas deben ser justos, previsibles y estables. Se necesita un mayor esfuerzo para hacer frente a la fuga de capitales, la evasión de impuestos y la corrupción. Ello debería ir acompañado de un aumento de los paquetes de ayuda aportados por los países donantes.

64. **Se debe asegurar el liderazgo de los países en el apoyo al sistema tributario.** Es esencial que el gobierno central asuma el liderazgo y aliente a los donantes a que adapten y armonicen sus esfuerzos para apoyar la recaudación de impuestos. Se coincidió en que el diálogo sobre políticas se debía centrar en cómo reforzar la movilización de ingresos para mejorar el apoyo a la consecución de los objetivos de desarrollo nacionales e internacionales.

65. **Se deben utilizar las tecnologías de la información y las comunicaciones, pero también se debe invertir más en los recursos humanos.** Las inversiones en sistemas informáticos para la recaudación de impuestos han ayudado a aumentar la base de ingresos y a reducir la corrupción y fomentar el sentido del deber en relación con el pago de impuestos. Sin embargo, para que resulten eficaces, esos esfuerzos deben hacer más hincapié en la capacidad y la gestión de los recursos humanos y en la formación del personal. Eso es particularmente importante en un momento en el que los procesos de la administración fiscal están cada vez más basados en las tecnologías de la información. Sin una capacidad sólida de recursos humanos en esa esfera no se podrán hacer realidad los resultados de desarrollo.

66. **Se debe invertir en la investigación en los países en desarrollo.** Los departamentos de investigación de las autoridades fiscales actúan como sistemas de alerta temprana sobre el estado de la economía nacional y mundial. También son importantes para planificar estratégicamente la generación de recursos a nivel nacional en el futuro. Sin una capacidad de investigación sólida, es difícil que los países y las regiones puedan superar las crisis.

67. **Se deben reforzar la voluntad política y la base jurídica para la reforma fiscal.** Es esencial que los altos funcionarios gubernamentales apoyen la reforma fiscal. Se debe hacer más por reformar la base legislativa para la reforma fiscal. Por ejemplo, la adopción de sistemas automatizados para la recaudación de impuestos se puede simultanear con la aprobación de leyes sobre comercio electrónico y firma electrónica.

68. **Se debe mejorar la coordinación con los donantes.** La experiencia de algunos países pone de manifiesto que se puede asegurar la coordinación entre donantes múltiples mediante la utilización de fondos colectivos o el nombramiento de un donante principal que se encargue de la coordinación con el gobierno. La comunidad de donantes debe seguir apoyando la reforma fiscal, en particular mediante la prestación de apoyo específico, la ejecución de programas de gestión de las finanzas públicas mucho más amplios y la incorporación de las recomendaciones relacionadas con los impuestos en todos sus programas y proyectos. Sin embargo, los donantes deben tratar también de “no hacer daño”, a fin de no debilitar las relaciones de rendición de cuentas a nivel nacional.

69. **Se debe promover la comunicación en los países en desarrollo.** La comunicación entre los diferentes departamentos de las autoridades fiscales es

fundamental para evitar la compartimentalización en la aplicación de la reforma fiscal. Se debe proporcionar más apoyo a las funciones de promoción y divulgación de esas instituciones de cara a sus múltiples clientes. También es importante alentar a los ministerios o departamentos responsables de la gestión y coordinación de la ayuda a que colaboren con las autoridades fiscales nacionales para examinar las ventajas y desventajas, por ejemplo, entre la liberalización del comercio y la promoción de la inversión extranjera directa, así como sus consecuencias fiscales. Se debe alentar la realización de más evaluaciones con base empírica sobre las políticas fiscales. También es crucial el mantenimiento de un diálogo sobre las deficiencias de capacidad y el contexto de las necesidades y la política económica para la aplicación de la reforma fiscal. Ese diálogo debe organizarse bajo el liderazgo del gobierno central y deben participar en él todos los interesados nacionales pertinentes, incluidos los parlamentarios, la sociedad civil y el sector privado.

70. Se debe promover la concertación de acuerdos sobre doble tributación entre los países en desarrollo. Uno de los muchos ejemplos de colaboración regional que resultan alentadores es el número cada vez mayor de acuerdos sobre doble tributación concertados entre los países en desarrollo. El intercambio de conocimientos y el establecimiento de alianzas horizontales entre los agentes de los países del Sur también han sido importantes para hacer frente a problemas fiscales mundiales que trascienden las fronteras nacionales. Las iniciativas para alentar la colaboración transfronteriza deberían recibir una atención considerable de los donantes para ayudar a evitar las corrientes financieras ilegales y la evasión de impuestos. Se necesita más apoyo para promover la colaboración regional, por ejemplo, en la esfera de la recaudación de impuestos de las empresas multinacionales. También se deben reforzar las iniciativas regionales y mundiales encaminadas a reducir la fuga ilícita de capitales.

71. Las cuestiones de tributación y movilización de ingresos a nivel nacional se deben incorporar al diálogo sobre la cooperación para el desarrollo. Las iniciativas existentes a nivel regional y mundial, como el Foro Africano sobre Administración Tributaria o el Pacto Internacional sobre Impuestos, formulan recomendaciones sobre políticas que resultan valiosas para la ejecución de programas en los países. Se debe velar por que esas iniciativas no supongan una duplicación de los esfuerzos y hacer lo posible por ampliarlas, a fin de promover el cambio en la cooperación para el desarrollo y pasar de centrar la atención en los gastos a hacerlo en los ingresos. Esas iniciativas deben formar parte del debate sobre la eficacia de la cooperación para el desarrollo.

72. Se deben elaborar indicadores para medir los progresos realizados en la movilización de recursos a nivel nacional. Los gobiernos deben elaborar conjuntamente indicadores para la movilización eficaz de recursos a nivel nacional. Esos indicadores no deben ser meros criterios de resultados, como la relación entre los ingresos fiscales y el producto interno bruto, ya que las autoridades fiscales tienen una influencia limitada en ese tipo de parámetros. La tributación debe ser un componente integral del apoyo de los donantes a la gestión de las finanzas públicas y de los procesos de planificación de los gastos a nivel de los países. El Foro sobre Cooperación para el Desarrollo es el lugar estratégico idóneo para seguir examinando esa cuestión y facilitando el debate en el futuro.

D. El uso de la ayuda como catalizador de la inversión extranjera directa entraña oportunidades y riesgos

73. En esta sesión se debatió la manera en la que podría utilizarse la ayuda más eficazmente para movilizar inversión privada, sobre todo de inversión extranjera directa, que contribuyera a la reducción de la pobreza y al crecimiento inclusivo. Los representantes del Afganistán, el Organismo Turco de Cooperación Internacional y la Confederación Europea de organizaciones no gubernamentales de Emergencia y Desarrollo (CONCORD) realizaron exposiciones breves, a las que siguieron debates interactivos.

Antecedentes

74. La financiación para el desarrollo es cada vez más diversa y compleja, lo que está obligando a replantearse el papel de la ayuda frente a otras fuentes de financiación para el desarrollo. Cada vez son más los que ponen en duda la sostenibilidad de financiar el gasto público solo con la ayuda. La inversión privada, tanto externa como interna, es crucial para ampliar la base de ingresos de los países en desarrollo. Se trata de un elemento fundamental para garantizar su independencia financiera y margen normativo. Sin embargo, los países en desarrollo tienen bastantes problemas para atraer suficiente inversión privada. Más difícil, si cabe, es asegurar que los flujos de inversión privada contribuyan al cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo, como la creación de puestos de trabajo, el crecimiento sostenible y la erradicación de la pobreza. Se puede dar una mejor respuesta a estos problemas proporcionando y utilizando eficazmente la ayuda para atraer inversión extranjera directa y otro tipo de inversión privada que fomente el desarrollo en esos países.

Problemas principales y experiencia adquirida

75. En los debates se insistió en los riesgos y las oportunidades vinculadas al uso de la inversión extranjera directa para favorecer el desarrollo, como demuestra la experiencia adquirida en los últimos 30 a 40 años. Los participantes intercambiaron opiniones sobre la utilización de la ayuda como instrumento para encauzar la inversión extranjera directa con vistas al cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo.

76. **La inversión privada se guía por el rendimiento, lo que podría obstaculizar el cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo.** Los riesgos asociados con la inversión privada para el desarrollo son bien conocidos. Con frecuencia, la inversión extranjera directa ha tenido un efecto disuasorio sobre el sector privado nacional de los países receptores, con consecuencias negativas para el crecimiento económico y las oportunidades de desarrollo. Las estrategias relacionadas con la ayuda deben prever incentivos para atraer la inversión privada a los países en desarrollo, sin descuidar el propósito de reforzar la economía nacional y los objetivos nacionales de desarrollo relativos a la creación de empleo, la erradicación de la pobreza y el crecimiento inclusivo. Esto resulta especialmente importante en los países menos adelantados, cuyo crecimiento económico depende en gran medida de la inversión extranjera directa, debido al escaso nivel de productividad de su sector privado.

77. Para atraer inversión extranjera directa hacia los países en desarrollo es necesario reducir o mitigar los riesgos y los costos para los inversores privados.

La ayuda puede destinarse a mitigar los riesgos y reducir los costos para los inversores privados mediante el reparto de los costos de inversión en los países en desarrollo y la facilitación del acceso a mano de obra cualificada, infraestructuras y un mejor entorno para los negocios y el comercio. Sin embargo, el uso de la asistencia oficial para el desarrollo como manera de impulsar la inversión extranjera directa no debería convertirse en una forma de subvencionar este tipo de inversión a expensas del sector del desarrollo del país receptor. Existen, de hecho, otras formas de reducir los riesgos para los inversores en los países en desarrollo. Por ejemplo, los bancos multilaterales de desarrollo pueden ayudar a llenar el vacío dejado por los bancos comerciales y apoyar la inversión en las pequeñas y medianas empresas. No obstante, esto podría exigir que las partes interesadas aportaran capital adicional y garantías, y que se definieran otras formas de mitigar los riesgos, entre las que podrían incluirse diversas formas de apoyo para mejorar el entorno de los negocios y el comercio en el contexto de la ayuda para el comercio. Estas medidas son importantes para que los bancos multilaterales de desarrollo puedan asumir mayores riesgos y desempeñar esa función.

78. Las asociaciones entre el sector público y el privado encaminadas a promover la inversión extranjera directa en los países en que se ejecutan programas pueden constituir otra forma de ayuda condicionada.

Algunos datos indican que los países donantes que financian programas mixtos en países en desarrollo también suelen recurrir a sus propias empresas privadas para la ejecución de esos programas. Con ello el uso de la ayuda para fomentar la inversión extranjera directa podría convertirse en otra forma de condicionar la ayuda al empleo de empresas concretas de los países donantes. El apoyo a la inversión nacional privada frente a la inversión extranjera directa podría ser una medida más efectiva de potenciar el desarrollo nacional, además de ser más sostenible a largo plazo.

79. Es necesario fomentar la inversión privada en su conjunto, no solamente la inversión extranjera directa.

La inversión extranjera directa es uno de los muchos componentes de la inversión privada. Si bien este tipo de inversión ha aumentado con los años, los inversores extranjeros siguen siendo reticentes a la hora de invertir en los países en desarrollo, sobre todo en los menos adelantados. Por eso, el sector público debe intervenir para facilitar la inversión privada en su conjunto, tanto externa como interna, en los países en desarrollo y asegurar que contribuya a crear oportunidades de empleo y a mejorar los medios de subsistencia. En particular, la ayuda debería servir para obtener otro tipo de corrientes financieras que repercutan más positivamente en el logro de esos objetivos. Esto podría hacerse propiciando unas condiciones generales más sólidas para la inversión en los países en que se ejecutan programas a fin de atraer toda clase de inversiones.

80. Una mayor participación del sector privado no es garantía de un crecimiento económico inclusivo ni de la erradicación de la pobreza.

Aproximadamente un 30% de la asistencia oficial para el desarrollo continúa destinándose al desarrollo del sector privado y de las infraestructuras. Sin embargo, se dijo que los últimos 30 años han dejado claro que el desarrollo del sector privado no conduce necesariamente a la erradicación de la pobreza. Prueba de ello es que el 75% de los pobres viven en países de ingresos medianos. Destinar la asistencia oficial para el desarrollo al progreso del sector privado en lugar de a los sectores sanitario y educativo puede justificarse únicamente si con eso se contribuye al

crecimiento sostenible e inclusivo, la creación de puestos de trabajo y la erradicación de la pobreza.

Propuestas para utilizar la ayuda como forma de impulsar la inversión extranjera directa

81. **Debe fomentarse el espíritu emprendedor a nivel local.** La ayuda tendría mayor repercusión si se invirtiera en las personas, particularmente en las mujeres y las niñas. Esta es una dimensión que generalmente se pasa por alto en los debates sobre la financiación pública. Deberían fomentarse simultáneamente tanto el desarrollo del sector privado como las dimensiones sociales, ya que ambos están vinculados a la vida productiva de las personas.

82. **Hay que ofrecer incentivos concretos a los inversores privados para que inviertan en actividades productivas a nivel local y nacional en los países en desarrollo.** La ayuda debería contribuir a mejorar el clima empresarial en los países en que se ejecutan programas, favoreciendo el acceso al mercado y la disponibilidad de mano de obra cualificada y de tierras. Esto urge en el contexto actual, ya que el sector privado cada vez ocupa un lugar más importante en la cooperación para el desarrollo.

83. **Debe facilitarse la transferencia de conocimientos y tecnología.** Debería definirse un marco normativo adecuado para la inversión extranjera directa, a fin de que la transferencia de conocimientos y tecnología sea una realidad. La ayuda debería destinarse a desarrollar la capacidad nacional necesaria para establecer dicho marco. Por ejemplo, la asistencia oficial para el desarrollo podría contribuir a la determinación de tasas y niveles fiscales apropiados, así como de normas medioambientales, laborales y sociales. También podría reforzar la capacidad nacional para definir y negociar las condiciones específicas de cada uno de los países para regular la inversión extranjera directa y maximizar, de ese modo, sus efectos en la economía.

84. **Deben fomentarse las políticas comerciales orientadas al desarrollo.** La capacidad de los países en desarrollo para acceder a la tecnología y adquirirla está restringida por las reglas comerciales internacionales y bilaterales. Las políticas comerciales de los países donantes deberían procurar que la inversión extranjera directa facilite la transferencia de tecnología. También es necesario que los regímenes internacionales comerciales y de derechos de propiedad permitan a los países menos adelantados establecer sus propias condiciones para la creación y evolución de su sector privado.

85. **Debe fomentarse la sostenibilidad de la inversión privada.** Las inversiones relacionadas con subvenciones deberían contar con una estrategia de salida en caso de que la inversión resulte rentable.

86. **Debe fomentarse la rendición de cuentas y la transparencia.** Deberían llevarse a cabo exámenes periódicos a nivel de los países sobre el efecto neto total de la inversión extranjera directa en la economía de los países asociados, a fin de poder establecer comparaciones con otras formas de inversión de base más amplia. En los exámenes de este tipo deberían participar todas las partes interesadas pertinentes, entre las que se encuentran la sociedad civil y los parlamentos. También es importante garantizar que exista más información y transparencia sobre la forma

en la que se gestionará la inversión extranjera directa. Esas condiciones deben cumplirse antes de utilizar la ayuda para promover la inversión extranjera directa.

E. Se debe mejorar la capacidad para promover una gestión y un uso más coherentes de la financiación a nivel nacional

87. En esta sesión se habló sobre las posibles maneras de gestionar los diversas corrientes financieras para que contribuyan conjuntamente a la obtención de resultados para el desarrollo. En general se consideró que era especialmente complicado coordinar los flujos de ayuda y los no relacionados con la ayuda, dada la falta de capacidad existente en los países receptores, la escasa coordinación tanto en los países donantes como en los receptores y la diversidad de los incentivos que regulan esos flujos.

88. Los representantes de Uganda, el FMI y Bélgica realizaron exposiciones breves, a las que siguieron debates interactivos.

Antecedentes

89. Los países en desarrollo reciben financiación de múltiples fuentes. Estos flujos son de distinta naturaleza. Las modalidades de financiación son cada vez más diversas. Un problema persistente para todos los países en desarrollo es garantizar que todos los recursos externos e internos se utilicen conjuntamente para contribuir a los objetivos nacionales de desarrollo.

90. Las distintas fuentes de financiación no comparten necesariamente los mismos intereses, objetivos, motivaciones y prioridades. La ayuda suele responder a objetivos marcados por la política exterior. Las prioridades de los inversores difieren ampliamente. Los países en desarrollo no se encuentran bien posicionados para negociar con los donantes o inversores. En la práctica, no ha habido muchos intercambios de experiencias o debates en este ámbito.

Problemas principales

91. **Los flujos procedentes de diversas fuentes se rigen por normas diferentes.** Los agentes bilaterales y multilaterales, las nuevas entidades estatales, las entidades no estatales y los fondos verticales tienen sus propias configuraciones institucionales, estructuras jerárquicas y relaciones entre la sede y el terreno, así como diferentes puntos fuertes y débiles.

92. **Los objetivos y los propósitos de los agentes son diferentes.** La financiación dirigida a sectores concretos se centra en un solo ámbito y pueda que no se corresponda necesariamente con las prioridades nacionales. La financiación privada se orienta a las ganancias, lo que exige unos marcos normativos y regímenes fiscales claros.

93. **Las modalidades de financiación para el desarrollo son cada vez más diversas.** Reunir en un único marco aspectos tales como las medidas de apoyo general al presupuesto, los enfoques sectoriales, la deuda y los flujos financieros y no financieros innovadores (por ejemplo, la asistencia técnica) es una labor complicada.

94. **Los plazos no coinciden necesariamente.** Cada fuente de financiación tiene sus propios plazos. La financiación para el desarrollo se rige por ciclos presupuestarios, algo que no ocurre necesariamente con otros tipos de financiación.

95. **Las estructuras de gobernanza en los países donantes y receptores no propician la gestión coherente de los flujos.** En el ámbito de la ayuda, unos buenos mecanismos de rendición de cuentas mutua a nivel nacional pueden facilitar la participación de los asociados para el desarrollo, pero cuando se trata de coordinar flujos que se extienden más allá de la ayuda es necesario contar con la participación de otras autoridades. Sin embargo, el diálogo en los países donantes y los ministerios de cooperación para el desarrollo suele ser deficiente, y rara vez se abordan cuestiones que van más allá de los flujos de ayuda con otras autoridades. Lo mismo ocurre en los países receptores.

96. **Los avances en la coordinación de la ayuda son modestos en el mejor de los casos.** La dinámica de la ayuda ha ido cambiando a medida que nuevos actores, tanto dentro como fuera del marco de la agenda de eficacia de la ayuda, se han ido incorporando al ámbito de la cooperación para el desarrollo. La ayuda no está bien coordinada ni armonizada con las prioridades nacionales. En los países, no se informa a los actores de las actividades que realizan los demás en el mismo sector y cada uno tiende a seguir su propia agenda. Las misiones descoordinadas en los países son un ejemplo de la falta de coordinación. No se ha avanzado lo suficiente en la división del trabajo entre los donantes. En algunos casos, esto ha hecho que algunos donantes se retiren de determinados sectores.

97. **No se tiene una imagen en tiempo real de las actividades de los donantes.** Las actividades que realizan y planifican los donantes no suelen estar claras para los países receptores, lo que imposibilita la coordinación. Cuando adquieren la información necesaria sobre esas actividades, las políticas y las prioridades pueden haber cambiado.

98. **La financiación para cuestiones relacionadas con la coordinación es insuficiente.** El establecimiento de marcos, mecanismos y planes de coordinación entraña costos. Sin embargo, hay casos en los que no hay respaldo financiero para sufragar esas necesidades.

Experiencias adquiridas y soluciones

99. **Deberían establecerse políticas, marcos y pactos de colaboración en los países.** Para que haya coherencia se necesitan unos marcos amplios. Esos marcos deben definir las prioridades de desarrollo frente a las necesidades. La política de colaboración de Uganda puede tomarse como ejemplo. En 2009, Uganda estableció un marco de coordinación de políticas, que se utiliza para evaluar el rendimiento de todos los asociados. Ese marco incluye indicadores, tales como el apoyo al presupuesto, la coordinación de políticas, la desvinculación de la ayuda, las misiones conjuntas y la transparencia, e indicadores para el Gobierno del país basados en los principios del uso óptimo de los recursos y la transparencia. El marco destaca la importancia de contar con una estrategia que va ya más allá de la ayuda y combine medidas relacionadas con los subsidios, el comercio, el acceso al mercado y la tecnología. Las partes interesadas trabajan al unísono para garantizar que el marco produzca resultados. Entre las ventajas de las políticas de colaboración están la generación de mayores beneficios a partir de los flujos financieros y la reducción de los costos de transacción.

100. **Las estrategias nacionales de desarrollo deben ser multidimensionales.** Las estrategias nacionales de desarrollo deben tener en cuenta la capacidad del país para gestionar los diferentes flujos de ayuda y sus deficiencias. Para ello deben conocerse cuáles son los recursos disponibles y sus respectivos términos y condiciones, plazos, previsibilidad y nivel de armonización con los objetivos estratégicos. De esta manera se puede aprovechar al máximo la oferta de las diferentes instituciones y establecer mecanismos de rendición de cuentas mutua y evaluación del rendimiento. En última instancia, la estrategia debe velar por que todos los actores trabajen unidos en torno a ella y utilicen un sistema nacional sin necesidad de mucha gestión. También es fundamental contar con una estrategia de salida. La coordinación en torno a la estrategia debe incluir a las ONG y al sector privado, aunque no se pueden aplicar las mismas condiciones a ambos.

101. **Se debe permitir a los países receptores que fijen las reglas del juego.** Una vez que se adopta un marco, debe contarse con la participación de todos los actores. Si determinados actores prefieren seguir utilizando los métodos tradicionales, los países receptores deben poder negarse a ello. El diálogo suele ser más efectivo en los grupos sectoriales donde el gobierno puede ejercer su liderazgo más fácilmente. Por otro lado, tanto los donantes como los países en que se ejecutan programas deben hacer bien su trabajo. Estos últimos deben asegurarse de que sus políticas no sean contrarias a sus objetivos de desarrollo.

102. **Debe fortalecerse la capacidad de los gobiernos de los países receptores.** Para establecer y gestionar marcos normativos es necesario que existan instituciones u organismos especializados y que se actualicen los conocimientos técnicos del personal, algo que, en algunos casos, los países receptores no pueden hacer por sí solos debido a la falta de capacidad. También se necesitan recursos para gestionar, recopilar, procesar y comunicar la información. Un sistema financiero público sólido es otro elemento primordial. En el pasado se han subestimado las limitaciones de capacidad, que deben volver a plantearse con carácter prioritario.

103. **Debe acelerarse la división del trabajo.** La Unión Europea ha alentado a sus miembros a que se centren en tres sectores. Por ejemplo, Luxemburgo decidió abandonar determinados sectores en algunos países y centrar su atención en un menor número de ámbitos. Este tipo de experiencias deben difundirse ampliamente.

104. **Debe darse prioridad al apoyo al presupuesto.** Los donantes deben esforzarse por concertar un único contrato con el gobierno. Si el apoyo presupuestario no fuera posible, se exigirá, como mínimo, utilizar los sistemas nacionales. Los fondos verticales deben utilizarse con precaución, ya que pueden distorsionar los presupuestos. Los préstamos deben gestionarse más cuidadosamente a fin de minimizar su repercusión en los presupuestos futuros.

105. **Debe utilizarse la ayuda para obtener recursos privados.** En la actualidad, la mayor parte de los pobres viven en países de ingresos medianos y esta tendencia continuará. La ayuda por sí misma no puede atender todas las necesidades si no se usa para movilizar otros flujos. Es evidente que las prioridades de la asistencia oficial para el desarrollo están cambiando. Se dijo que este tipo de asistencia debería destinarse a la creación de un entorno propicio y unas condiciones favorables para el crecimiento inclusivo. Con el fortalecimiento de este vínculo será posible gestionar los flujos de forma coherente.

F. La rendición de cuentas mutua se considera cada vez más importante para maximizar los resultados de la ayuda

106. En esta sesión se pusieron de manifiesto las últimas tendencias en la rendición de cuentas mutua. Se analizaron las maneras de incluir a los actores pertinentes en los exámenes de las políticas de ayuda a nivel nacional y sectorial y en la definición y el examen de los objetivos en relación con la calidad de la ayuda. Se determinó que la finalidad última de este cambio era doble: intensificar los efectos de la ayuda y hacer responsables a los actores de sus compromisos de ayuda.

107. Los representantes de la República Unida de Tanzania, el Togo, la Comisión Europea e IBON Foundation/BetterAid presentaron sus puntos de vista y después se inició un debate interactivo.

Antecedentes

108. La rendición de cuentas mutua entre los países en desarrollo y los proveedores va cobrando importancia como método de supervisar la eficacia de la cooperación para el desarrollo sobre el terreno. Debería aplicarse de manera universal respetando el carácter específico de las prioridades de los países y estar basada en los sistemas democráticos de los países y el respeto de la supervisión parlamentaria y la participación de la sociedad civil. La rendición de cuentas mutua debe aplicarse a los resultados para el desarrollo definidos sobre la base de prioridades nacionales. Estos deben evaluarse teniendo en cuenta las prioridades nacionales y los principios convenidos internacionalmente acordados por todas las partes interesadas.

109. En los últimos años, pocos países han avanzado en el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas mutua que sean eficaces y en los que participen todos los actores pertinentes. Es un hecho reconocido que una parte esencial de esos mecanismos son las políticas de ayuda y los marcos de evaluación del rendimiento con objetivos individuales, plataformas de alto nivel de múltiples interesados y bases de datos accesibles sobre la ayuda. En la actualidad, 55 de los países en desarrollo encuestados no disponen de un documento normativo en materia de ayuda.

110. Los mecanismos de rendición de cuentas son más eficientes cuando se centran en sectores prioritarios elegidos por los países en que se ejecutan programas. Los marcos actuales de evaluación del rendimiento deberían servir para examinar los avances con respecto a un número limitado de objetivos convenidos y adaptados localmente relativos a la eficacia del desarrollo. Los objetivos fijados por proveedores particulares resultan especialmente prácticos. Los marcos de evaluación del rendimiento deberían ajustarse al contexto de cada país y basarse en las consultas con múltiples interesados, empezando por el gobierno. El impulso político sobre el terreno debe reforzarse y todos los actores deben participar efectivamente bajo la coordinación de los dirigentes nacionales.

111. En el plano mundial, se recomendó establecer una estructura sencilla para supervisar los avances de manera independiente. El Foro de Cooperación para el Desarrollo, como plataforma universal que fomenta las consultas de múltiples interesados, es un importante organismo de referencia mundial para la rendición de cuentas mutua.

Aspectos clave que favorecerán la rendición de cuentas mutua

112. **Armonización con las prioridades clave del país.** Las políticas de ayuda deben basarse en las estrategias nacionales para el desarrollo. De esta manera, formarán parte de un marco que responda a los compromisos y normas de carácter internos, nacional e internacional. También se conseguirá así una mayor implicación nacional y se evitarán las interferencias cuando el número de actores que participan en la rendición de cuentas mutua sea elevado.

113. **Problemas relacionados con la capacidad.** Al mismo tiempo, los gobiernos suelen citar la falta de capacidad nacional como principal impedimento para asumir un mayor compromiso de rendición de cuentas mutua. Esto sucede especialmente en los países en transición o que acaban de sufrir un conflicto. Se necesita una inyección importante de recursos para: a) mejorar los sistemas y bases de datos nacionales de información, a fin de proporcionar oportunamente la información sobre la ayuda necesaria a efectos de la planificación nacional; b) invertir en la capacidad de seguimiento y evaluación, a fin de que la rendición de cuentas mutua tenga una base empírica significativa; y c) fortalecer el liderazgo del país para analizar documentos normativos y negociar el cambio. La implicación de todas las partes interesadas en la elaboración de los documentos relativos a la ayuda y en los procesos de examen lleva tiempo y requiere consultas y actividades de formación que resultan costosas.

114. **Se deben crear relaciones de rendición de cuentas en los países en que se ejecutan programas.** En algunos casos, la falta de rendición de cuentas interna de los gobiernos a sus propios ciudadanos limita de manera considerable el establecimiento de una cultura de rendición de cuentas. Los parlamentarios y las organizaciones de la sociedad civil no suelen participar de forma adecuada en la supervisión de la gestión, coordinación y entrega de la ayuda. Deberían tener más competencias en este sentido. También es importante colaborar más estrechamente con los gobiernos locales y las principales instituciones de auditoría, así como con los medios de comunicación, ya que desempeñan un papel fundamental en la creación de un entorno propicio basado en la buena gobernanza. La rendición de cuentas por parte de las organizaciones de la sociedad civil como proveedores de cooperación para el desarrollo es algo que preocupa especialmente a los gobiernos, a pesar de las normas y los códigos de conducta existentes a nivel regional y mundial.

115. **Coordinación de los proveedores sobre el terreno.** Es preocupante la limitada coordinación y coherencia de los proveedores a nivel nacional. Los mecanismos de rendición de cuentas mutua pueden ayudar a fomentar la coordinación de los donantes, lo que, a su vez, puede hacer que las relaciones de ayuda sean más equilibradas. Se observó que, en ocasiones, los donantes no se ponen de acuerdo en cuanto a los objetivos que los países en desarrollo deben cumplir. Si los planteamientos de los donantes a nivel nacional no gozan de una mayor coherencia, los países en desarrollo no podrán hacer que los donantes rindan cuentas ni tampoco simplificar sus métodos de rendición de cuentas y presentación de informes a los donantes.

116. **El proceso de presentación de informes es demasiado complejo y poco preciso.** El número de indicadores utilizado para evaluar las políticas de desarrollo de los países en que se ejecutan programas como parte de los mecanismos de rendición de cuentas mutua en relación con la ayuda es excesivo y debe reducirse.

Los indicadores deben definirse de tal manera que se centren más en los resultados pertinentes al desarrollo que en los insumos y productos.

117. **Ampliar la perspectiva.** Es especialmente difícil garantizar que las deliberaciones sobre rendición de cuentas mutua incluyan a otros asociados para el desarrollo, aparte de los que ofrecen apoyo general al presupuesto. En el plano nacional, debería alentarse a estos asociados, incluidos los donantes que no pertenecen al Comité de Asistencia para el Desarrollo y los del sector privado, a que participen de manera voluntaria en la rendición de cuentas mutua y presenten informes sobre sus actividades concretas de cooperación para el desarrollo. Esto puede hacerse mediante la firma de acuerdos con el gobierno central y otros donantes. En estos acuerdos debe reflejarse el doble papel que desempeñan los países de ingresos medianos como proveedores y receptores de cooperación para el desarrollo. A nivel de sectores, los enfoques sectoriales deberían implicar a todas las entidades gubernamentales competentes, los asociados para el desarrollo bilaterales y multilaterales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

118. **Otros medios de financiación para el desarrollo.** La ayuda supone una porción cada vez más limitada de la financiación para el desarrollo. No se pide a los donantes que rindan cuentas de cuestiones que van más allá de la ayuda, sobre todo de las que afectan al desarrollo, como el comercio, las inversiones y las políticas de alivio de la deuda.

Soluciones normativas y sugerencias propuestas en el debate

119. **Es necesario realizar una reforma holística y adaptada a las circunstancias específicas de los países para mejorar la rendición de cuentas mutua.** La rendición de cuentas mutua no solo debería ser un diálogo técnico, sino que también debería de ser parte de un debate más amplio sobre la obtención de resultados y el impacto de la ayuda. El proceso de reforma debería ser dirigido por los profesionales del sector. También es importante centrarse en un conjunto manejable de indicadores para todos los actores. Esos indicadores deberían basarse en las orientaciones extraídas de procesos mundiales. Asimismo, debería intensificarse el diálogo sobre políticas mundiales, a fin de definir mejor la autoridad que tienen los distintos actores para exigir explicaciones a los proveedores y gobiernos con respecto a las promesas realizadas.

120. **Las reformas deben responder a un planteamiento estratégico e inclusivo.** Se dijo que una coalición representativa y mundial de actores debería trabajar conjuntamente en la formulación de un plan estratégico sobre la base de las conclusiones de la reunión de Busan. La finalidad sería garantizar que los mecanismos de rendición de cuentas mutua pasen a formar parte esencial de la planificación para el desarrollo orientada hacia los resultados a nivel nacional. Se deberían proponer sugerencias para el fomento de la rendición de cuentas mutua y maneras de difundir información pertinente sobre la ayuda. Los donantes deben apoyar este proceso.

121. **Los problemas deben documentarse con pruebas.** Podría ser útil realizar un análisis más exhaustivo de la economía política de países concretos y su situación en cuanto a la rendición de cuentas mutua a fin de determinar por qué no se han producido más avances en algunos contextos. También sería útil determinar a qué países se debe dar prioridad.

122. **No es necesario reinventar lo que ya existe.** Se debería evitar la creación de nuevos mecanismos de rendición de cuentas mutua en los países en los que ya existen elementos de este tipo (como políticas, estructuras de diálogo, etc.). La estrategia nacional para el desarrollo debería ocupar el lugar central de la reforma a fin de optimizar las políticas y las agrupaciones o estructuras de gobierno existentes. Esto es importante a la hora de entablar un diálogo dirigido por el gobierno con los proveedores. La reforma también debería ayudar a forjar un fuerte vínculo entre la rendición de cuentas interna a los ciudadanos y la rendición de cuentas mutua entre el gobierno y los proveedores. Es fundamental garantizar que la experiencia adquirida y los problemas se examinen regularmente en el plano mundial. Los mecanismos de examen global y los informes independientes son fundamentales en este sentido.

123. **Se puede aprender de sectores específicos.** En algunos países, los mecanismos de rendición de cuentas mutua a nivel sectorial, subsectorial y programático han tenido un efecto considerable en los resultados de desarrollo. Esos mecanismos adoptan un planteamiento “empresarial” y responden a pruebas empíricas. De esta manera, proporcionan incentivos a los gobiernos para que asuman el mando. A ese nivel, conviene hacer partícipes a los profesionales que trabajan con los proveedores, las autoridades locales, los parlamentarios y las organizaciones de la sociedad civil. Algunos de estos actores solo rinden cuentas a este nivel. Deberían fomentarse relaciones básicas de rendición de cuentas a nivel local. Por ejemplo, la organización de vistas públicas a nivel local también repercute de manera considerable en la rendición de cuentas interna. La eficacia de este tipo de evaluaciones aumenta cuando se determina qué medidas funcionan mejor para promover la rendición de cuentas y favorecer al mismo tiempo una mayor coordinación. Eso ayudará a garantizar que tengan efectos a largo plazo en la planificación para el desarrollo y el marco normativo general del gobierno central.

124. **Debe fomentarse la participación política.** La rendición de cuentas mutua es inherentemente política. La adopción de un enfoque doble para la realización de exámenes sobre la rendición de cuentas mutua han producido resultados significativos. Ese enfoque consiste en mantener un debate político inclusivo de alto nivel sobre los avances y la eficacia de las iniciativas de desarrollo y un diálogo normativo informado entre los profesionales para buscar soluciones a los problemas que persisten.

125. **Debe establecerse un vínculo con las estructuras supranacionales a fin de reforzar el cambio de conducta.** En los planos regional y mundial, las estructuras de diálogo también deben tener un carácter realmente inclusivo y no deben duplicarse entre sí (véanse también las numerosas recomendaciones formuladas en la Reunión del Grupo de Expertos sobre Rendición de Cuentas Mutua Internacional en este sentido). Se puede aprender del formato del Acuerdo de Cotonú y de la experiencia de la Unión Africana.

126. **Deben compartirse las buenas prácticas.** Existe un conjunto de buenas prácticas relativas al desarrollo de la capacidad en el ámbito de las estadísticas, la promoción de la participación abierta de la sociedad civil, y el fortalecimiento de la supervisión presupuestaria y programática y de la evaluación de políticas por los parlamentos. El intercambio de experiencias puede ayudar a replicar y ampliar esas buenas prácticas, cuando sea viable. Deberían utilizarse mejor las redes parlamentarias para fomentar los intercambios en materia de rendición de cuentas

sobre los resultados. Las autoridades locales con iniciativa deberían actuar como promotores de las prácticas de rendición de cuentas mutua y alentar a otras autoridades locales a adoptarlas.

127. **Deben abordarse cuestiones que vayan más allá de la ayuda.** Los sistemas de rendición de cuentas mutua a nivel nacional deberían examinar los flujos financieros entrantes que van más allá de la ayuda. Sería útil negociar unos indicadores que giren en torno a la posible contribución de la ayuda al aumento de la eficacia de la cooperación para el desarrollo. Deben optimizarse y reforzarse los sistemas nacionales de supervisión y evaluación, ya que pueden ofrecer ejemplos positivos para la rendición de cuentas mutua. Asimismo, los representantes de los donantes deberían tener mayor capacidad y competencia para debatir cuestiones que vayan más allá de la ayuda y la coherencia normativa. En los foros nacionales debería prestarse cada vez más atención a la ayuda como forma de impulsar otras formas de financiación para el desarrollo.

128. **La experiencia de intercambios a nivel Sur-Sur puede ser útil.** El aprendizaje entre pares en los planos nacional y regional será sumamente importante en los próximos años. Hasta la fecha, los intercambios estructurados a nivel Sur-Sur sobre la experiencia adquirida por los países en desarrollo han servido para mejorar los procesos de rendición de cuentas mutua. Estos intercambios ayudan a reforzar la implicación nacional en la agenda de rendición de cuentas mutua y a desarrollar la capacidad nacional de forma económica y con vistas a la obtención de resultados.
