



COMITÉ PARA EL DESARROLLO
(Comité Ministerial Conjunto
de las
Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo
para la
Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo)



28 de septiembre de 2004
DC2004-0012

EFICACIA DE LA AYUDA Y MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO

Se adjunta para la reunión del Comité para el Desarrollo que se celebrará el 2 de octubre de 2004, una nota titulada “Eficacia de la ayuda y modalidades de financiamiento”, preparada por el personal del FMI y del Banco Mundial. Este tema se examinará en relación con el punto I del Temario provisional.

* * *

EFICACIA DE LA AYUDA Y MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO

I. Antecedentes

1. El presente documento ha sido preparado en respuesta a la solicitud del Comité para el Desarrollo y del Comité Monetario y Financiero Internacional de que el Banco y el Fondo emprendieran un examen integral de la eficacia de la ayuda, la capacidad de absorción y los mecanismos de medición basados en los resultados. Los Comités también pidieron que las dos instituciones examinaran los méritos de diversas opciones para movilizar los recursos financieros que se necesitan en el mediano plazo para avanzar hacia el logro de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM). Este documento sigue a las discusiones anteriores sobre el *Apoyo a la adopción de políticas acertadas con financiamiento adecuado y suficiente* (otoño de 2003) y las *Modalidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio* (primavera de 2004), y se basa un documento más largo preparado por personal del Banco Mundial con aportes de funcionarios del FMI¹.

2. Durante el último año, varios acontecimientos han influido en el programa de ayuda. Entre ellos se cuentan: i) la labor del Grupo de trabajo del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE sobre la eficacia de la ayuda y del Grupo de estudio sobre armonización y coordinación; ii) la mesa redonda sobre el mejor seguimiento, medición y gestión de los resultados, celebrada en Marrakech; iii) los grupos de estudio establecidos por el Proyecto de las Naciones Unidas para el Milenio; iv) una conferencia a nivel ministerial sobre el financiamiento para el desarrollo celebrada en París; v) la conferencia de Shanghai sobre aceleración de la reducción de la pobreza, y vi) las deliberaciones sobre formas innovadoras de financiar el desarrollo iniciadas por Brasil, Chile, España y Francia, que tuvieron lugar durante la Cumbre de Líderes Mundiales para la Acción Contra el Hambre y la Pobreza, de las Naciones Unidas, en las que participaron más de 50 jefes de estado y de gobierno.

II. La necesidad de más ayuda y su función en el proceso de desarrollo

3. **El presente documento se basa en la premisa de que se necesitan imprescindiblemente flujos de ayuda suficientes, previsibles y más eficaces para alcanzar los ODM a más tardar en 2015.** Esta premisa se sustenta en la considerable labor realizada por el Banco Mundial, las Naciones Unidas y la sociedad civil. Si bien el ahorro interno, los ingresos públicos y la inversión extranjera directa constituyen en conjunto el medio principal de financiamiento para el desarrollo, la realización de los ODM requerirá una aceleración importante del suministro de bienes y servicios con financiamiento público. La mayoría de los países en desarrollo no está en condiciones de movilizar financiamiento para el nivel de gastos requerido y, por lo tanto, se necesita asistencia oficial para el desarrollo. Un examen de la bibliografía sobre la materia indica que la ayuda puede ser eficaz para aumentar la capacidad de los gobiernos de realizar los gastos en desarrollo necesarios si éstos cuentan con marcos de política adecuados. Ahora bien, lograr flujos de ayuda más grandes no constituye una panacea. De hecho, el aumento de la ayuda en sí mismo puede distorsionar los incentivos, por ejemplo, debilitando la decisión del gobierno de aumentar y administrar mejor los recursos públicos nacionales, o disminuyendo los incentivos para el ahorro y la inversión internos. El aumento de los flujos de ayuda, por lo tanto, debe

¹ *Aid Effectiveness and Financing Modalities*, 3 de septiembre de 2004, SecM2004-0407.

basarse en la mejora continua del desempeño del país y el fortalecimiento de la función de gobierno.

4. La ejecución del programa internacional para el desarrollo requiere medidas concertadas en varios frentes, además de la movilización de más ayuda. En primer lugar, los países en desarrollo deben aplicar enérgicamente reformas que mejoren el clima para la inversión privada, ya sea nacional o extranjera. Al mismo tiempo, los gobiernos deben acelerar las inversiones en infraestructura, fortalecer la gestión de los recursos públicos, aumentar la eficacia de la prestación de servicios y reforzar la función de gobierno en todos los niveles. Igualmente importantes son las actividades que emprendan los países desarrollados para permitir un mayor acceso a sus mercados, mejorar la forma en que se presta la ayuda, incluso haciéndola más previsible, y reforzar el carácter complementario de la ayuda con otras formas de apoyo, como las medidas de fortalecimiento de la capacidad.

III. Un marco más firme para aumentar la eficacia de la ayuda

5. Se está configurando un nuevo marco para la ayuda, que tiene en cuenta las siguientes consideraciones para conferir más eficacia a la ayuda. El primer elemento de este marco es un conjunto de políticas más adecuadas en los países en desarrollo. El crecimiento económico real se ha acelerado en muchos países en desarrollo desde el decenio de 1990, como resultado de políticas macroeconómicas más fuertes y una mejor gestión de los recursos públicos. Ha habido también un fortalecimiento general de las políticas nacionales y del desempeño institucional, que se ha determinado mediante una evaluación de las políticas e instituciones nacionales realizada por el Banco Mundial y sobre la base de índices similares de desempeño económico e institucional².

6. En el marco de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), las estrategias de desarrollo de los países apuntan cada vez más a la reducción de la pobreza. Este proceso, que dista mucho de estar terminado, ha modificado notablemente el marco para la ayuda centrando más la atención de los gobiernos y sus asociados externos en las políticas esenciales para avanzar hacia la realización de los ODM, aunque habrá que prestar más atención a las políticas que fomentan el crecimiento.

7. La ayuda se dirige cada vez más hacia los países pobres y los de mejor desempeño. En relación con los países de mejor desempeño, hay también un esfuerzo concertado entre los donantes para coordinar y vincular el respaldo a la estrategia de reducción de la pobreza mediante una mejor coordinación del apoyo presupuestario y los proyectos de asistencia sectoriales. Las asignaciones basadas en una mejora del desempeño, sin embargo, plantean mayores retos a los países de bajo ingreso en dificultades que, con excepción de los países que salen de un conflicto, han recibido menos ayuda (tanto en términos absolutos como per cápita) que otros países de ingreso bajo, aun después de tener en cuenta el nivel de ingresos, el tamaño de la población y la calidad del entorno institucional y de políticas. La asistencia a los países de bajo ingreso en dificultades es también dos veces más inestable que la dirigida a otros países de ingreso bajo.

² Como Heritage Foundation/Wall Street Journal Index of Economic Freedom, International Country Risk Guide, y Economist Intelligence Unit Country Risk Service.

8. **Las prácticas de aplicación y gestión de la ayuda se han orientado hacia una coordinación más estrecha con las políticas y los programas de los países, una mayor armonización y una mayor insistencia en los resultados.** Los planteamientos de los países asociados y los organismos de desarrollo están convergiendo respecto de los principios básicos y las políticas basadas en los resultados. Asimismo, en el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE se están haciendo amplios esfuerzos a nivel mundial para fomentar la cooperación entre los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) y los donantes. Esta cooperación incluye el compromiso de coordinar la asistencia sobre la base de las estrategias nacionales y armonizar las políticas, los procedimientos y las prácticas de los donantes. En estas actividades participan más de 60 países asociados y por lo menos 40 instituciones multilaterales y organismos de ayuda.

9. **Pese a que se ha avanzado bastante, es mucho lo que queda por hacer.** Las evaluaciones del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) del Banco Mundial muestran los lentos progresos de los donantes en sus esfuerzos por mejorar sus prácticas de ayuda. Sigue existiendo una gran diferencia entre el reconocimiento por los donantes de la necesidad de mejorar la prestación de la ayuda y las medidas que toman para colmar esa necesidad. El segundo Foro de alto nivel, cuya celebración está prevista para principios de marzo de 2005 en París, proporcionará una buena oportunidad para incrementar el respaldo político necesario para acelerar la ejecución.

IV. Capacidad de absorción

10. **El aumento de la ayuda sólo será eficaz si hay una capacidad de absorción adecuada o si esa capacidad se puede ir desarrollando conjuntamente con el aumento de los flujos de ayuda.** La capacidad de absorción es un concepto complejo y dinámico, sobre el que todavía hay mucho que aprender. En cualquier eslabón de la cadena de transferencia de recursos hay muchos factores que pueden limitar el uso eficaz de la ayuda: se pueden plantear obstáculos a raíz de efectos macroeconómicos de los flujos de ayuda, o puede haber problemas en la asignación de la ayuda a los gastos o la prestación de servicios a nivel local. La capacidad de absorción también varía significativamente de un sector a otro, y esto tiene consecuencias para las modalidades de financiamiento y los anticipos de los flujos de ayuda. Algunos proyectos de infraestructura —por ejemplo, la generación de energía— tienen elevado índice de importaciones, y esto hace que se presten mejor a la ampliación del suministro sin llegar a los límites de la capacidad de absorción. En cambio, es probable que haya menos posibilidades de efectuar anticipos para ampliar rápidamente el suministro de servicios de salud, respecto de los cuales las normas de servicio y las necesidades de mano de obra calificada pueden hacer que la falta de suficiente capital humano sea un factor más limitativo.

11. **Para muchos países, la capacidad de absorción no es un problema grave, mientras que para otros es un obstáculo importante para la eficacia de la ayuda.** Los estudios exhaustivos de las condiciones imperantes en los países (como los 18 estudios de antecedentes preparados para el informe del Comité para el Desarrollo de 2003) confirman que muchos países están ahora en condiciones de administrar el doble de la ayuda que reciben sin llegar a los límites de su capacidad de absorción. No obstante, hay poca confianza en que el mayor volumen de

ayuda se pueda utilizar eficazmente en países con indicadores deficientes en materia institucional y de gestión de gobierno.

12. **La identificación y superación de las limitaciones de la capacidad de absorción exige la formulación de estrategias específicas para cada país.** Las posibles restricciones macroeconómicas se deben identificar en el contexto de la preparación del programa general de asistencia a mediano plazo. Hay que hacer todo lo posible por asegurar la sostenibilidad de las cuentas fiscales y externas, y reducir al mínimo el riesgo de socavar la competitividad económica. Las limitaciones en materia institucional y de buen gobierno, incluidas las deficiencias de las prácticas de gestión del gasto público o la corrupción, deberán resolverse mediante el fortalecimiento de las instituciones y una mayor responsabilidad política; estos esfuerzos se deben realizar en una etapa temprana ya que puede tomar tiempo llevarlos a la práctica. La superación de las limitaciones en materia de infraestructura física y mano de obra calificada también es decisiva para la rapidez con que se puede ampliar la prestación de servicios. La importación de personal con aptitudes escasas puede superar esta deficiencia en forma temporal, pero a largo plazo el fortalecimiento de la capacidad en el país (por ejemplo, mediante programas de capacitación innovadores) y las medidas que permitan retener al personal calificado resultarán esenciales. La superación de las restricciones sociales y culturales también es decisiva para la eficacia de la ejecución de los programas, en particular respecto de las intervenciones de base comunitaria.

13. **La necesidad de aumentar la capacidad de absorción no puede utilizarse, sin embargo, como una excusa para retrasar la movilización de ayuda.** Las actividades para aumentar la ayuda se pueden realizar conjuntamente con las dirigidas a aumentar la eficacia de la ayuda reforzando los marcos de políticas, fortaleciendo la capacidad institucional, movilizándolo al sector privado y a las ONG, identificado medios innovadores para prestar servicios y mejorando el seguimiento y la evaluación para aprovechar la experiencia internacional.

V. Necesidades y mecanismos de financiamiento

14. **Cumplimiento de los compromisos de ayuda. En Monterrey, los donantes acordaron tomar medidas concretas para alcanzar niveles de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) del 0,7% del ingreso nacional bruto (INB).** Después de la reunión de Monterrey, la AOD de hecho aumentó, pero la parte del aumento que llega a los países pobres que tienen políticas adecuadas y grandes necesidades de financiamiento para alcanzar los ODM es pequeña debido al predominio de los factores estratégicos, el alivio de la deuda y las donaciones de cooperación técnica más voluminosas³.

15. **Lo más sencillo para garantizar la disponibilidad de más ayuda donde ésta se necesita es que los países donantes aumenten sus presupuestos de ayuda.** Cinco países han establecido un plazo claro para alcanzar el objetivo del 0,7% (Bélgica, Finlandia, Francia,

³ De 2001 a 2003, la AOD aumentó US\$16.100 millones en términos nominales, de US\$52.300 millones en 2001 a US\$68.400 millones en 2003. Como porcentaje del INB, el aumento fue del 0,246% en 2003, poco más de un tercio del porcentaje necesario para alcanzar el objetivo del 0,3% en 2006. El Informe sobre seguimiento mundial 2004 será el instrumento para vigilar el cumplimiento de esos compromisos de ayuda y los progresos en cuanto a la eficacia de sus efectos.

Irlanda y el Reino Unido), además de los países que ya lo han logrado. Si todos los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo cumplieran los compromisos que han asumido, el coeficiente AOD-INB aumentaría al 0,297% en 2006, y al 0,323% en 2010 (partiendo del 0,22% en 2001), en su mayor parte en la Unión Europea.

16. **En razón de que los aumentos rápidos y sustanciales de la ayuda tropiezan con restricciones políticas y fiscales, vale la pena estudiar si los flujos de ayuda se podrían complementar con otros mecanismos.** Se podrían utilizar *medidas de tributación de alcance mundial o mecanismos de ayuda voluntaria* para aumentar los flujos de recursos a largo plazo, pero el establecimiento de esos mecanismos tomaría algún tiempo. A corto plazo, la ayuda se podría adelantar para satisfacer necesidades inmediatas relacionadas con los ODM estableciendo instrumentos como un *mecanismo de financiamiento internacional (IFF)*.

17. **Con el tiempo, las medidas de tributación de alcance mundial o los mecanismos de ayuda voluntaria pueden aumentar los flujos de ayuda.** Los instrumentos innovadores se deben juzgar en función de los principios comunes de las buenas prácticas fiscales, con algunas consideraciones adicionales exigidas por su naturaleza internacional. En un entorno ideal, un impuesto internacional de esa naturaleza sería eficiente ya que no da lugar a externalidades negativas, y quizá hasta las corrige; también debería tener un amplio respaldo político y ser fácil de administrar. Además, este instrumento será mejor cuanto mayores y más estables sean los ingresos que reditúa, más equitativos sean sus efectos y menor sea el número de países necesario para asegurar su viabilidad.

18. **Estos criterios exigen compensaciones importantes y ninguna medida tributaria que se proponga estará libre de deficiencias graves.**

- Un impuesto común a las emisiones de carbono resulta atractivo, ya que generaría ingresos sustanciales y corregiría importantes externalidades internacionales. Sin embargo, el proceso de Kyoto ha demostrado que un gravamen de este tipo sería muy difícil de aplicar, aun cuando las naciones retuvieran los ingresos. Dada la oposición existente, sería mejor centrar la atención en problemas ambientales o “males públicos” más limitados, como los gravámenes al combustible de aviación o a la contaminación marítima.
- Los gravámenes al uso del patrimonio común de la humanidad, como los satélites para determinar la posición, son atractivos en principio, pero su potencial de generación de ingresos para el futuro previsible es modesto.
- Los gravámenes cuyos efectos sobre la eficiencia económica son cuestionables, como los aplicados a las transacciones financieras o el comercio mundial, o los recargos a los impuestos nacionales, deben ser considerados con cautela, ya que distorsionan la actividad económica y obstaculizan el funcionamiento general del sistema tributario.

19. **Las medidas para aumentar las contribuciones voluntarias de los individuos, como las loterías internacionales y los planes de obligaciones con primas, también pueden ayudar.** La ayuda voluntaria es, por definición, equitativa, aunque algunos consideran que las loterías constituyen un impuesto regresivo. Ahora bien, se pueden plantear dificultades ya que el

apoyo político a la asistencia para el desarrollo financiada con impuestos podría desviarse, y podrían quedar excluidas otras actividades apoyadas mediante donaciones privadas. Otra tarea difícil es encontrar la forma de canalizar nuevas contribuciones voluntarias a través de los mecanismos existentes, o conjuntamente con éstos.

20. **La mayoría de las propuestas de este tipo se pueden llevar a la práctica sin crear una administración fiscal mundial, y muchas de ellas sin la participación de todos los países desarrollados, pero la aplicación de todas ellas tomaría tiempo y habría que superar diversos grados de oposición política.** Muchas propuestas podrían conducir a comportamientos no cooperativos en el establecimiento y la aplicación de impuestos. Algunas tendrían efectos económicos adversos. Estas dificultades parecen indicar que los ingresos provenientes de estas fuentes innovadoras en el futuro próximo probablemente serán, en el mejor de los casos, sólo un complemento de las formas tradicionales de financiamiento para el desarrollo.

21. **Ahora bien, con el tiempo algunas de las propuestas menos ambiciosas —las que aumentan la eficiencia del sistema tributario mundial— pueden cumplir una función útil al liberar recursos adicionales para apoyar el desarrollo.** Esto refuerza la noción de que hay una posible complementariedad con un mecanismo de financiamiento internacional, ya que los ingresos provenientes de los impuestos internacionales podrían obtenerse cuando llegue a su fin el período de adelanto de la asistencia por conducto del mecanismo. No obstante, no sería prudente cifrar las esperanzas (hoy sumamente inciertas) en los ingresos futuros provenientes de impuestos internacionales para disipar las verdaderas preocupaciones por las consecuencias a largo plazo de adelantar la asistencia mediante un mecanismo de financiamiento internacional.

22. **Las propuestas relativas a medidas de tributación de alcance mundial y a la ayuda voluntaria que se están examinando tienen demasiadas variantes y no permiten generalizaciones sobre la forma en que podrían ponerse en práctica.** Algunas podrían estar a cargo de grupos interesados de los Estados miembros. La mayoría, sin embargo, requiere una mayor reflexión colectiva sobre sus méritos respectivos y sobre la forma en que podrían ponerse en práctica. El Banco y el FMI cuentan con una gran base de experiencia técnica para analizar las diversas propuestas y considerar los medios de utilizar las entradas que produzcan para apoyar el desarrollo. Con todo, el impulso para lograr nuevos avances debe provenir de los Estados miembros.

23. *Anticipo de la ayuda: el mecanismo de financiamiento internacional.* **Otra forma de aumentar rápidamente los flujos de ayuda sería adelantar algunos de los aumentos de la ayuda anunciados por los donantes para el futuro, sobre la base de los compromisos firmes de los donantes de aumentar la ayuda dentro de un marco temporal definido.** Los desembolsos anticipados de ayuda responden a necesidades inmediatas de fondos para inversiones decisivas en pro del desarrollo, y pueden ayudar a mejorar la previsibilidad de los flujos de ayuda. Aunque los donantes han encontrado formas de adelantar el cumplimiento de sus compromisos relativos a los flujos de ayuda, incluso asumiendo compromisos plurianuales mediante la reposición de fondos para préstamos concesionarios de entidades multilaterales, se han buscado nuevos mecanismos para superar las actuales restricciones presupuestarias.

24. **La propuesta más avanzada para anticipar la ayuda es la relativa al mecanismo de financiamiento internacional, que fue considerada aparentemente viable desde un punto de**

vista técnico en el documento preparado para las reuniones de primavera del Comité para el Desarrollo. El mecanismo se basa en cuatro componentes fundamentales, cada uno de los cuales tiene detalles que deben elaborarse y cuestiones que deben resolverse:

- ❖ Respaldo gubernamental. La fuerza impulsora del mecanismo son las promesas de los donantes de aportar más ayuda en el futuro. Los donantes harían promesas jurídicamente vinculantes de aumentar la ayuda en el futuro sin hacer asignaciones o asumir compromisos fiscales de inmediato;
- ❖ Emisiones de bonos. Una plataforma de financiamiento utilizaría las promesas de los donantes como base para la emisión de bonos con clasificación AAA. Esta plataforma, que sería el propio mecanismo, utilizaría las promesas de los donantes (no fondos en efectivo) para avalar los bonos. El hecho de que los montos prometidos superen el monto de los empréstitos tomados por el mecanismo proporcionaría el respaldo financiero necesario para que los bonos del mecanismo obtuvieran la clasificación AAA;
- ❖ La gestión del mecanismo de financiamiento internacional. El importe de los bonos se encauzaría a través de los programas de ayuda bilaterales y multilaterales existentes. Las asignaciones se harían de conformidad con el marco para la asignación de la ayuda acordado en virtud de la estructura de gobierno del mecanismo, y
- ❖ Reembolso de los bonos. El mecanismo de financiamiento internacional reembolsaría los bonos con los fondos prometidos por los donantes.

25. **Respaldo del gobierno. Una consideración clave en que se basa el IFF es la necesidad de asegurar que las promesas de los donantes al mecanismo no se incluyan en el presupuesto actual sino que sean jurídicamente vinculantes, y aceptadas como tales por los mercados de capitales.** No se requeriría una participación universal en el mecanismo, pero para satisfacer los requisitos de que éste sea independiente de los donantes y suficientemente robusto como para satisfacer las prescripciones del mercado de capitales, se requeriría la participación de varios donantes, de preferencia cinco o más. El número y la calidad de la clasificación de los donantes participantes, y la naturaleza de los compromisos contingentes que asumieran con el IFF, revestirían una importancia fundamental para la viabilidad del mecanismo y su eficiencia financiera, especialmente para obtener la clasificación AAA de los bonos que se emitan en relación con las promesas de los donantes⁴.

26. **Las promesas al IFF con toda probabilidad consistirán en acuerdos de financiamiento bilaterales concertados por el IFF y entre éste y cada país donante.** Los requisitos para hacer una promesa de ayuda fuera del presupuesto varían entre los países, como también varía el interés en ese tipo de mecanismo. El tratamiento fiscal de estas obligaciones contingentes de los donantes con el IFF deberá ser objeto de un examen cuidadoso para asegurar que se ajuste a los principios de la transparencia fiscal.

⁴ La eficiencia de la estructura del IFF, y sus riesgos inherentes, se reflejan en la tasa de anticipos, que es la proporción de los montos prometidos que se puede obtener en préstamo y utilizar para financiar el desarrollo. Las medidas para mejorar la tasa de anticipos mejorarían la eficiencia general de la estructura, al apoyar niveles de desembolsos más altos para un monto de promesas dado.

27. **En estas circunstancias, puede haber cabida para diferentes tipos de apoyo de los donantes en situaciones fiscales y con estructuras jurídicas diferentes.** Entre estas posibilidades figurarían la utilización de contratos ejecutables (en virtud de los cuales un gobierno donante concertaría un contrato con el IFF en el que se establecerían los términos de su apoyo): garantías gubernamentales (en virtud de las cuales un donante se comprometería hoy a pagar al IFF más tarde, en apoyo de las obligaciones contraídas por el IFF al emitir bonos); garantías parciales o secundarias (en apoyo de otras promesas al IFF, con el compromiso de pagar las obligaciones de los bonos del IFF en caso de incumplimiento o si otros donantes dejaran de estar obligados a pagar una parte de sus promesas), y la adquisición por el gobierno de tramos de bonos en apoyo del IFF (un segundo tramo de bonos del IFF tendría un elemento de capital en apoyo de la clasificación AAA del primer tramo, asumiendo el riesgo de la posible falta de pago por otros donantes). Estas opciones representan diversas formas en que los donantes podrían apoyar a un IFF, pero habría que elaborar más a fondo los detalles técnicos.

28. **Plataforma de financiamiento para la emisión de bonos. Respecto del segundo componente, la cuestión clave es determinar si el mecanismo podría emitir bonos AAA de manera eficiente.** El mecanismo consistiría principalmente de una plataforma de financiamiento que se ocuparía de la administración de las promesas de los donantes y su utilización; la emisión y el servicio de los bonos y las relaciones con las agencias de clasificación, los organismos de reglamentación y calificación, los consorcios bancarios y los agentes fiscales para mantener la clasificación AAA de los bonos del mecanismo; la gestión de los flujos de préstamos y reembolsos del mecanismo; los desembolsos a los organismos de aplicación; el seguimiento de los niveles de desembolsos previstos, y la coordinación de los informes financieros del mecanismo entre los organismos de ejecución. Consideradas en conjunto, éstas son importantes y complejas funciones de gestión financiera.

29. **La elección de una estructura apropiada para el mecanismo reduciría al mínimo el costo de su establecimiento y gestión, incluido el nivel de sus tasas de empréstitos previstas, y la gestión de los fondos y el costo de la administración de los flujos de efectivo.** Estos factores parecen indicar que tendría sentido establecer un mecanismo en estrecha colaboración con el Banco Mundial u otros BMD. Una o más instituciones financieras internacionales podrían proporcionar estos servicios a la plataforma del mecanismo, o establecer una entidad subsidiaria o afiliada jurídica y financieramente separada, que aprovecharía su personal cualificado así como su experiencia en gestión financiera y mercados de capital.

30. **Arreglos de gestión. La contribución del mecanismo a la eficacia general de la ayuda dependerá de la forma en que asigne los fondos, y esto a su vez dependerá de los sistemas de gestión que establezca.** Existe un amplio acuerdo en el sentido de que el mecanismo no debe establecerse como una organización internacional independiente y separada, con las inevitables demoras y complicaciones que ello conlleva, sino que convendría utilizar en cambio las instituciones existentes. Al mismo tiempo, los participantes en el mecanismo tendrán que adoptar decisiones sobre cuestiones básicas (como niveles de financiamiento, asignaciones, y políticas fundamentales y principios operativos) de gran interés para los receptores y para la sociedad civil internacional.

31. **Las decisiones básicas del mecanismo relativas a la asignación de la ayuda serán un aspecto fundamental de su contribución a la eficacia de la ayuda.** El mecanismo tiene por fin

fortalecer la previsibilidad de la ayuda y, por lo tanto, debe estar apoyado por compromisos de financiamiento a largo plazo. También tiene por fin ayudar a alcanzar los ODM y, por lo tanto, sus fondos deben asignarse a países donde puedan ser absorbidos y donde puedan realzar la armonización y la coordinación. Por último, teniendo en cuenta que sus fondos se combinan con fondos existentes, debe apoyar el protagonismo de los países, la estabilidad macroeconómica y el rendimiento sin aumentar la carga para el receptor, y cualesquiera condiciones que imponga deberán estar en consonancia con las de los conductos existentes.

32. ***El reembolso de los bonos y sus efectos sobre los flujos de ayuda. Es importante que la utilización del mecanismo para anticipar los flujos de ayuda no dé lugar a la reducción de éstos después de 2015.*** En razón del costo adicional por el establecimiento y la utilización del mecanismo y por los intereses pagados por sus bonos, su eficacia dependerá no sólo de los efectos concretos que produzcan los fondos del mecanismo sino también de lo que suceda cuando los flujos de ayuda de los gobiernos deban utilizarse para rembolsar los bonos del mecanismo. El fortalecimiento de la capacidad de absorción indica que el aumento de la ayuda deberá ser administrado cuidadosamente y que, una vez que los flujos de ayuda aumenten, deberán ser mantenidos a mediano plazo.

33. **Una de las ventajas de la propuesta relativa al IFF es que proporciona flexibilidad para vincular lo que se necesita en términos de desembolsos con el momento en que los donantes pagan sus promesas, a fin de poder adaptar esos desembolsos en función del perfil temporal preferido para la AOD.** La propuesta original del Reino Unido se refería a un aumento importante de la ayuda a corto plazo y luego una reducción de los flujos de ayuda después de 2015. A fin de asegurar la sostenibilidad de los progresos hacia el logro de los ODM sobre la base del uso de fondos anticipados por el mecanismo, éstos se administrarían de modo que los anticipos de los flujos de ayuda futuros dieran lugar a una aumento a corto plazo y luego a un flujo de fondos constante, hasta 2015 y en adelante.

34. **Si la comunidad internacional desea poner en práctica el IFF, el paso siguiente será elaborar los detalles de su aplicación.** Como se sugiere en el presente documento, se podrían elaborar, para los donantes interesados, las posibles formas en que podrían apoyar el IFF. Se podría investigar más a fondo la posibilidad de crear el mecanismo como entidad subsidiaria de un BMD, o de que los BMD proporcionaran servicios al mecanismo, para determinar si se podrá lograr la eficiencia prevista. Se podrían examinar propuestas concretas sobre gestión para encontrar un equilibrio apropiado entre las finalidades de la asistencia y la simplicidad, entre la eficiencia y una participación amplia en las decisiones de gestión.

35. ***Mayor rendimiento de la ayuda. Los mecanismos innovadores para aprovechar mejor la ayuda, como los arreglos combinados, pueden facilitar la obtención de un mayor impacto en cada nivel de flujos de AOD.*** El financiamiento para el desarrollo, incluida la ayuda, proviene de una diversidad de fuentes y se presta mediante una variedad de mecanismos. Los flujos de cada fuente están sujetos a las prioridades y las prácticas de diferentes donantes o instituciones multilaterales. Las condiciones y los niveles de la ayuda disponible no son uniformes entre los donantes y los países receptores, y esto puede deberse a un empeño desparejo en aumentar la eficacia de la ayuda sobre la base de los niveles de desempeño de los países, o a la medida en que la ayuda refleja las prioridades estratégicas y de otro tipo de los donantes. Habría que tratar de establecer una mejor correspondencia entre las condiciones de la ayuda —el

grado de concesionalidad— y las circunstancias de cada país y proyecto. Aunque los flujos de ayuda tienen mecanismos impulsores políticos e históricos que son difíciles de modificar, la comunidad internacional en su conjunto tiene un margen considerable para aplicar de manera mucho más sistemática las diferentes fuentes de financiamiento disponibles a diferentes países y proyectos a fin de lograr el máximo rendimiento posible en términos de reducción de la pobreza y logro de los ODM.

36. La mejor mancomunación de las diferentes fuentes de fondos y la correspondencia entre la concesionalidad y las necesidades de los receptores pueden aumentar el volumen total del financiamiento para el desarrollo y reservar las condiciones de financiamiento más favorables para los casos en que más se necesitan. En principio, el sistema de ayuda multilateral se basa en un intervalo de concesionalidad para los países basado en los niveles de pobreza. A medida que descienden los niveles per cápita del INB, el intervalo se extiende desde los países en desarrollo de ingreso mediano que pueden obtener préstamos de BMD, pasando por los países que pueden obtener financiamiento combinado y los que sólo pueden obtener financiamiento de la AIF, hasta los países de ingreso bajo en dificultades y los que salen de un conflicto con acceso limitado a donaciones y financiamiento en condiciones muy favorables. En la práctica, sólo una parte de los flujos mundiales de ayuda se encauza en función del ingreso: un 40% de los flujos totales de donaciones y AOD en condiciones favorables se asigna a países de ingreso mediano. Por otra parte, los ingresos medios per cápita de los países no pueden, por sí mismos, ser un patrón suficiente para determinar los niveles apropiados de concesionalidad. Los países hacen frente a toda una serie de circunstancias complejas cuando procuran reducir la pobreza, entre ellas una capacidad institucional relativa, restricciones fiscales, el grado de vulnerabilidad a la deuda, los progresos hacia las metas de desarrollo y los ODM, y el acceso a financiamiento externo. Los flujos existentes, en particular de donaciones, podrían utilizarse con mayor eficacia para lograr niveles apropiados de financiamiento para el desarrollo a fin de satisfacer necesidades específicas en todas las categorías de países en desarrollo.

37. Respecto de los países que sólo pueden recibir financiamiento de la AIF, las condiciones de la ayuda se deben examinar cuidadosamente en relación con su capacidad de endeudamiento, como se desprende de la labor que realizan el Banco y el Fondo. En las negociaciones para la decimocuarta reposición de los recursos de la AIF, se propone seguir utilizando el sistema de la AIF de asignaciones basadas en el desempeño para el financiamiento a los países, pero ajustando las condiciones a los resultados de las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda. En el marco de la decimocuarta reposición de los recursos de la AIF, los países serán evaluados sobre la base del riesgo de sobreendeudamiento y la habilitación para obtener donaciones se determinará en consecuencia.

38. Los países que pueden recibir financiamiento combinado de la AIF en condiciones favorables y ordinario del BIRF pueden sacar provecho de un aumento del financiamiento en condiciones concesionarias y no concesionarias. El aumento del financiamiento en condiciones no concesionarias sería útil para fomentar las inversiones para el logro de los ODM; respecto de los países que han llegado al límite de endeudamiento, las garantías parciales de los donantes para países específicos podrían ser un medio de bajo costo para estimular flujos adicionales. En otros casos, la combinación de financiamiento bilateral en condiciones concesionarias con financiamiento adicional no concesionario de los BMD podría ser una forma de obtener más

medios para ayudar a esos países en sus empeños por alcanzar los ODM, o eliminar un enclave particular de pobreza.

39. **La actuación conjunta de los BMD y los donantes bilaterales podría facilitar la aplicación de un enfoque más sistemático a la satisfacción de las diversas necesidades de los países que se hallan “en el límite”.** Estos son países cuyo INB per cápita es demasiado alto para tener derecho a financiamiento de la AIF, y cuya capacidad crediticia no es suficiente para tener acceso a fondos del BIRF; se considera que tienen acceso de excepción a créditos de la AIF y que están sujetos a condiciones más parecidas a las de mercado pero todavía muy favorables.

40. **El financiamiento externo para el desarrollo dirigido a países de ingreso mediano debe estar más orientado a acelerar los avances hacia el logro de los ODM.** Los países de ingreso mediano reciben importantes flujos de ayuda, y gran parte de los pobres del mundo vive en esos países, pero en la actualidad la mayor parte de los flujos de ayuda no están dirigidos a lograr los ODM, y podrían ser más selectivos. Estos flujos, combinados con otras formas de financiamiento público, podrían aumentar los recursos para gastos sociales selectivos cuando los gobiernos están obligados a financiar esos gastos ellos mismos debido a la falta de ingresos o de capacidad de endeudamiento. Los préstamos no concesionarios adicionales de los BMD pueden ayudar a algunos países de ingreso mediano a incrementar las inversiones y los gastos en actividades relacionadas con los ODM, incluido el desarrollo de infraestructura.

41. Las modalidades de financiamiento examinadas en el presente documento proporcionan los elementos de un conjunto de medidas para determinar importantes objetivos de financiamiento de la ayuda: el aumento de los volúmenes de ayuda a corto plazo, el aumento de la eficacia de la ayuda y la determinación de medios para aumentar la previsibilidad y la sostenibilidad financiera de los flujos de ayuda a más largo plazo. Habrá que continuar el trabajo en materia de viabilidad y diseño de elementos específicos.

42. *Cuestiones que deberán examinar los ministros:*

- ¿Están de acuerdo los ministros en que es urgente que todas las partes, los donantes, los organismos multilaterales y los países actúen rápidamente para poner en práctica plenamente el programa común acordado para aumentar la eficacia de la ayuda? ¿Están de acuerdo los ministros en que las prioridades de este programa son una mejor coordinación de la ayuda con los programas de los países, la armonización, la previsibilidad, la gestión basada en los resultados y el aumento de la asistencia a los países cuando sea necesario aumentar su capacidad para absorber más ayuda? ¿Están de acuerdo los ministros en que la decimocuarta reposición de los recursos de la AIF proporciona una buena oportunidad de llevar adelante este programa?
- ¿Están de acuerdo los ministros en que es necesario tomar medidas urgentes para hacer efectivo el mayor volumen de ayuda necesario para lograr los objetivos de desarrollo básicos?
- A juicio de los ministros ¿qué propuestas sobre ayuda voluntaria y medidas tributarias a nivel mundial tienen mayor potencial práctico, y de qué forma el Banco y el Fondo podrían ayudar a poner en práctica estas propuestas?

- ¿Consideran los ministros que los mecanismos de anticipo de la ayuda como el IFF son técnicamente viables, aunque no sean aplicables a todos los donantes? ¿Están de acuerdo los ministros en que deben continuar los trabajos sobre las cuestiones determinadas en el presente documento?
- ¿Están de acuerdo los ministros en que los empeños por establecer una mejor correspondencia entre el grado de concesionalidad y las necesidades de los países y los proyectos, por ejemplo combinando la ayuda con otras fuentes de financiamiento incluidos los préstamos de bancos multilaterales, permitirían aumentar y hacer más eficaz la utilización combinada de los recursos en apoyo de los ODM y en que sería útil continuar los trabajos sobre posibles modalidades al respecto?