MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES
SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA

Directrices del CAD sobre reducción de la pobreza

Primera edición: junio, 2002

Ilustración de cubierta: © AusAID, Paul Herbert, Australia.

© Ministerio de Asuntos Exteriores, 2002
Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

Traducción al español de las siguientes publicaciones de la OCDE, a partir de las versiones originales en inglés/Originally published by the OECD in English.

El presente documento se presentará para su APROBACIÓN por la Reunión a Alto Nivel del CAD, de 25 y 26 de abril, junto con la declaración en materia de políticas «Respuesta al desafío global: las asociaciones y la reducción de la pobreza mundial» [DCD/CAD(2001)3/FINAL]

NIPO: 028-01-055-7
Depósito Legal: M-24.058-2002

Editado por Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del Copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público.

Índice general

Siglas y abreviaturas 17

RESUMEN EJECUTIVO 19

I. Cumplimiento de los objetivos globales de reducción de la pobreza: una llamada a la acción 19

II. Aplicación de la estrategia del CAD para el siglo XXI 21

III. Conceptos y enfoques comunes para comprender y abordar la pobreza 22

IV. Fomento de asociaciones efectivas para la reducción de la pobreza 26

V. Marcos e instrumentos de la programación por países 33

VI. Coherencia en materia de políticas 37

VII. Es preciso cambiar nuestro modo de pensar y de actuar 39

VIII. Cómo lograr nuestros objetivos 43

INTRODUCCIÓN GENERAL 45

La pobreza desde una perspectiva global 45
Renovación del compromiso de combatir la pobreza en todo el sistema internacional 47
Objetivos internacionales de desarrollo (OID) 48

Síntesis de las *Directrices del CAD sobre Reducción de la Pobreza* 49
El papel y la finalidad de las *Directrices*..... 50
Cómo utilizar las *Directrices* 52

I. CONCEPTOS Y ENFOQUES..... 55

A. Introducción..... 55

B. ¿Qué es la pobreza?..... 56
a) La ampliación del significado de pobreza 56
b) Definición de la pobreza: dimensiones esenciales..... 57
c) Nexos de la pobreza con el género y el medio ambiente..... 60

C. ¿Quiénes son los pobres?..... 62

D. ¿Cómo puede procederse a la medición y seguimiento de la pobreza?..... 63

E. ¿Por qué persiste la pobreza? 66

F. ¿Qué acciones políticas son necesarias? 68
a) Crecimiento económico favorable a los pobres: ritmo y calidad 68
b) Potenciación, derechos y gobernación favorable a los pobres..... 73
c) Servicios sociales básicos para el desarrollo humano 74
d) Seguridad humana: reducir la vulnerabilidad y gestión de las convulsiones 76
e) Integración del género y reforzamiento de la igualdad entre los sexos 77
f) Integración de la sostenibilidad medioambiental utilizando enfoques de medios de vida sostenibles 78

G. Conclusión 80

II. FORJAR ASOCIACIONES PARA REDUCIR LA POBREZA..... 87

A. Introducción..... 87

B. Principios fundamentales en materia de asociaciones para la reducción de la pobreza 88

C. Los retos impuestos por el trabajo en asociación..... 90
a) ¿Qué hace falta con el fin de crear buenas asociaciones para la reducción de la pobreza? 90
b) Calibrar el compromiso y evaluar la eficacia de las asociaciones 92

D. Enfoques estratégicos de las decisones de asignación y programación de la ayuda al desarrollo en su conjunto..... 96
a) La necesidad de asignar más recursos a los países más pobres y a los colectivos más pobres de otros países en desarrollo 96
b) Apoyar estrategias nacionales sólidas para la reducción de la pobreza 97
c) El papel de la cooperación para el desarrollo en diferentes contextos nacionales..... 97
d) Cómo abordar las situaciones problemáticas..... 101

E. Apoyo a los socios para diseñar estrategias nacionales sólidas de reducción de la pobreza 103
a) Diálogos sobre políticas: un espacio clave para la interacción entre los socios..... 103
b) Apoyo de los organismos a las estrategias nacionales contra la pobreza 104
c) Reforzar las bases empíricas de las estrategias de reducción de la pobreza 106
d) Colaborar con otros socios..... 106
e) Apoyar las estrategias nacionales de reducción de la pobreza a través de una mejor coordinación de la ayuda..... 111

F. Acciones prioritarias para la comunidad bilateral..... 112

III. MARCOS E INSTRUMENTOS PARA LA PROGRAMACIÓN POR PAÍSES 115

A. Introducción 115

B. El marco flexible de la estrategia de país socio 115
a) Marcos de desarrollo estratégico a nivel de país 116
b) Procesos dirigidos por cada país en conexión con la estrategia de reducción de la pobreza 117
c) Presupuestos nacionales y revisiones del gasto público 118
d) Revisiones fiscales a medio plazo 118

C. Estrategias por países de los organismos de desarrollo 119

D. Ámbitos de actuación para la cooperación centrada en la pobreza 121

E. Instrumentos clave de cooperación financiera y técnica 125
a) Ayuda para programas 126
b) Apoyo sectorial 127
c) Enfoques de zona 133
d) Apoyo a proyectos 134
e) Apoyo centrado en la pobreza e intervenciones focalizadas 137
f) Cooperación técnica para el desarrollo de la capacidad 139

F. Instrumentos especiales de focalización 141
a) Alivio de la carga de la deuda 141
b) Ayuda para la prevención de conflictos y ayuda humanitaria 142
c) Apoyo a la cooperación regional 143

G. Conclusión 145

IV. HACIA LA COHERENCIA POLÍTICA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA 147

A. Introducción 147

B. Globalización y coherencia política 150

C. ¿Cómo puede lograrse una mayor coherencia política? 152

D. Lecciones extraídas en los países de la OCDE 154

E. Áreas políticas 159
a) Comercio internacional e inversión directa 160
b) Finanzas internacionales 163
c) Alimentos y agricultura 164
d) Recursos naturales y sostenibilidad medioambiental 166
e) Cuestiones sociales 169
f) Gobernación y conflicto 171

Anexo: lista de control ilustrativa de la coherencia de las políticas para la reducción de la pobreza 172

¿Por qué centrar los esfuerzos de coherencia en la reducción de la pobreza? 173
¿Por qué una lista de control? 174
Cómo conseguir que funcione la coherencia de las políticas 176
Lista de control ilustrativa: un instrumento para los gobiernos que tratan de promover la coherencia de las políticas en la reducción de la pobreza 177

V. CAMBIO Y DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA INTEGRAR LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y FOMENTAR EL PRINCIPIO ASOCIATIVO Y LA COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS 183

A. Introducción 183

B. ¿Por qué analizar nuestras propias instituciones? 184

C. Aclaración de definiciones y de conceptos 185

D. Las distintas estructuras institucionales 189

E. El camino a seguir: integración del programa de reducción de la pobreza en todos los estamentos del organismo 192
a) La importancia del liderazgo en el seno de un organismo: visión, compromiso y creación de una cultura del cambio 192
b) Reestructuración de los sistemas y procesos institucionales..... 194
c) Nuevas capacidades y aptitudes necesarias..... 195
d) Estructuras 197
e) Adecuación de las prácticas en materia de gestión de recursos humanos al objetivo de reducción de la pobreza 199
1) Gestión de la actuación profesional e incentivos 199
2) Formación 201

F. El camino a seguir: trabajar en asociación 203
a) Descentralización 204
b) Reducción de las cargas que los organismos imponen a sus socios 207

G. El camino a seguir: mejora de la capacidad institucional para promover la coherencia política 208

H. Conclusión 210

Índice de recuadros

Recuadro 1. Necesidad de un crecimiento rápido y favorable a los pobres 24
Recuadro 2. Programa de acción para la comunidad bilateral 32
Recuadro 3. Lista ilustrativa sobre coherencia política para la reducción de la pobreza 39
Recuadro 4. Convergencia de las políticas sobre pobreza rural –medio ambiente– desarrollo sostenible..... 79
Recuadro 5. Buenas prácticas de apoyo a las asociaciones para la reducción de la pobreza 90
Recuadro 6. Evaluación del compromiso de un gobierno socio con la reducción de la pobreza 92
Recuadro 7. Evaluación de los esfuerzos de los organismos de desarrollo para la reducción de la pobreza 95
Recuadro 8. Cómo pueden los organismos bilaterales trabajar de forma más eficaz con instituciones multilaterales 110
Recuadro 9. Posible modelo de estrategia bilateral por países de un organismo de desarrollo centrada en la pobreza 120
Recuadro 10. Apoyo sectorial para luchar contra la pobreza: la educación en Uganda 131
Recuadro 11. Apoyo a sistemas sanitarios favorables a los pobres 132
Recuadro 12. Focalización en la pobreza de los proyectos de infraestructura 136
Recuadro 13. Las dimensiones de la coherencia política 147
Recuadro 14. Lista de control ilustrativa de la coherencia de las políticas para la reducción de la pobreza 150
Recuadro 15. Promoción de la coherencia política en el Reino Unido 157

Recuadro 16. Áreas de coherencia política: lista abreviada..... 159
Recuadro 17. Las dimensiones de la coherencia política 176
Recuadro 18. Áreas de coherencia política: lista ampliada 180
Recuadro 19. Orientaciones para que la descentralización funcione..... 205

Índice de figuras y tabla

Figura 1. Dimensiones interactivas de la pobreza y el bienestar 59
Figura 2. Medición de la pobreza a los diferentes niveles de conjunto 65
Figura 3. Ejemplo de integración progresiva en un organismo de desarrollo de los objetivos de reducción de la pobreza y descentralización 188
Figura 4. Los cinco modelos organizativos genéricos de los organismos de cooperación al desarrollo de los miembros del CAD 191

Tabla 1. Para hacer frente al complejo de la pobreza: ilustración de los factores causales, actuaciones políticas e indicadores de resultados 81

Siglas y abreviaturas

ACDI	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
APD	Ayuda pública al desarrollo
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación para el desarrollo Internacional
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCI	Centro de Comercio Internacional
CE	Comisión Europea
CNUCD	Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo
DPI	Derechos de propiedad intelectual
FMI	Fondo Monetario Internacional
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional
IDEA	Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral
IDH	Indicador de desarrollo humano
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Humano
ODM	Objetivos de desarrollo del milenio
OGM	Organismo genéticamente modificado
OID	Objetivos internacionales de desarrollo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONUSIDA	Programa de las Naciones Unidas para el VIH/Sida

PIB	Producto interior bruto
PMA	Países menos avanzados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SGP	Sistema generalizado de preferencias
Sida	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
SLP	Estrategia para la lucha contra la pobreza
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana

Resumen ejecutivo

I. Cumplimiento de los objetivos globales de reducción de la pobreza: una llamada a la acción

1. Durante varias décadas la comunidad de ayuda al desarrollo ha trabajado con los pueblos y los gobiernos de los países en desarrollo para mejorar sus condiciones de vida. Los avances, aunque con frecuencia no reconocidos, han sido notables. Sólo en los últimos treinta años, la esperanza de vida ha aumentado más de 20 años (a 62). Los índices de mortalidad infantil se han reducido a la mitad. Se han duplicado los índices de escolarización primaria. Algunos de los principales países en desarrollo, en particular en Asia Oriental, han pasado rápidamente de un nivel de renta bajo a un nivel de renta intermedio.

2. Estos resultados son muy esperanzadores. Demuestran que *es posible* superar la pobreza. Pero aún queda mucha batalla por delante. Todavía están sumidas en una situación de pobreza extrema una de cada cuatro personas (es decir, 1 200 millones de personas) en el mundo en desarrollo[1], y los progresos realizados para luchar contra ella han sido desiguales. A pesar de que Asia ha avanzado rápidamente, la mayor parte de los pobres del mundo siguen viviendo en ese continente. África subsahariana ha luchado contra un ritmo de crecimiento lento y contra una pobreza creciente, en parte debido a los conflictos y los problemas de gobierno, y ahora se enfrenta al azote del SIDA.

3. Las amenazas a las que nos enfrentamos parecen asumir enormes proporciones. La desigualdad social y económica dentro de las naciones supone un obstáculo para una reducción de la pobreza sostenible. La marginación de las minorías étnicas y de otro tipo continúa provocando estallidos de violencia. Y sigue excluyéndose a los pobres de la vida económica y política en muchos países y de la sociedad en general. Los desafíos para erradicar la pobreza son grandes y van en aumento: también lo que está en juego en ese proceso.

4. La evolución de la dinámica global está añadiendo dimensiones nuevas y preocupantes a la pobreza. La integración económica entre las naciones está adquiriendo un ritmo más acelerado, que impulsará el crecimiento de las rentas y los puestos de trabajo. También fomentará nuevas pautas de producción y de intercambio. Y creará unas oportunidades sin precedentes en materia de aprendizaje, comunicación y transmisión de conocimientos. La globalización representa una gran promesa para potenciar a los pueblos y promover el entendimiento, los vínculos y las asociaciones en el ámbito internacional. Pero también amenaza con profundizar la división entre ricos y pobres, dejando a algunos países y regiones pobres cada vez más atrás. La globalización no dará todos sus posibles frutos si favorece sólo a unos cuantos.

5. Al mismo tiempo, en un mundo en proceso de rápida globalización, los males sociales vinculados a la pobreza (enfermedad, migración ilegal, degradación medioambiental, delincuencia, inestabilidad política, conflicto armado y terrorismo) pueden extenderse con mayor facilidad e impunidad a través de las fronteras y los continentes. Esto se ve agravado por las presiones en materia de crecimiento de la población. Del incremento previsto de 2 000 millones de personas en los próximos 20 años, el 97% corresponderá al mundo en desarrollo. Así, la erradicación de la pobreza es más que un imperativo moral y humanitario. Es también esencial para la seguridad y prosperidad globales y para reducir las tensiones ambientales. Es un bien público global de primer orden, que nos interesa a todos.

6. La coyuntura actual para hacer frente a la pobreza es prometedora. Existe un nuevo compromiso global de gran alcance para reducir a la mitad la proporción de personas en situación de extrema pobreza y de hambre antes de 2015. Los países en

desarrollo están estableciendo y ejecutando estrategias para lograr este objetivo. Y la comunidad de desarrollo internacional está elaborando y coordinando una respuesta en este sentido, aunando la voluntad política y creando los marcos y mecanismos para emprender un ataque más efectivo contra la pobreza.

7. Ahora es el momento de aprovechar las oportunidades que se presentan: mayor voluntad política para abordar la pobreza, posibilidad de que la globalización alcance a todos, y avances tecnológicos en el campo de las telecomunicaciones, la información y la biología. Es esencial materializar las promesas, convicciones y objetivos, mediante el compromiso, los recursos y los esfuerzos racionales sobre el terreno. Todos tenemos interés en que se trabaje de forma más eficaz, con miras más amplias, para reducir la pobreza global.

II. Aplicación de la estrategia del CAD para el siglo XXI

8. La estrategia de OCDE/CAD *Conformando el siglo XXI: Contribución de la cooperación para el desarrollo* adoptaba una perspectiva en materia de cooperación para el desarrollo basada en la asociación en torno a estrategias de desarrollo protagonizadas y dirigidas por los gobiernos y la sociedad civil de los países en desarrollo. Los principios que sustentan esta perspectiva (asociacionismo, titularidad, liderazgo de los países, participación de amplia base, efectividad del desarrollo y responsabilidad) tienen repercusiones de gran alcance en el funcionamiento de los organismos de desarrollo. Éstos deben ahora colaborar de forma mucho más estrecha y coordinada con un mayor número de socios en el desarrollo[2]. Los organismos de desarrollo deben adaptar su asistencia a las prioridades y necesidades del país socio, cuando se dan las condiciones necesarias para aplicar el principio asociativo. Son responsables ante sus socios y ante la sociedad en general por sus acciones y compromisos. Su misión debe ser la de facilitar el desarrollo, más que la de ser sus principales promotores.

9. La Estrategia para el siglo XXI imponía también a los miembros del CAD el compromiso de asistir a los países en desarrollo para

alcanzar los Objetivos Internacionales de Desarrollo (OID), que se refieren a las dimensiones clave de la pobreza. Los OID se contemplan en el contexto de un conjunto más amplio de objetivos (entre otros, en materia de hambre, agua potable y SIDA) acordados en la Declaración de la Cumbre del Milenio, y asimismo en el contexto la meta fundamental de erradicación de la pobreza. Estos objetivos se han visto confirmados en los nuevos marcos internacionales que han surgido para organizar el apoyo a la reducción de la pobreza.

10. Aprovechando el impulso de la Estrategia para el siglo XXI, los miembros del CAD están asumiendo el compromiso de trabajar de forma más decidida para reducir la pobreza, en solidaridad con los pobres y en aras de garantizar los derechos humanos a escala universal. Unirán sus esfuerzos para asegurarse de que la reducción sostenible de la pobreza ocupa un lugar central en la cooperación al desarrollo y para integrar las cuestiones económicas, sociales, medioambientales y de buen gobierno en enfoques integrales en materia de desarrollo a nivel de país.

11. Decididos a que su labor para reducir la pobreza sea más eficaz, los Miembros del CAD han elaborado una serie de directrices para ayudar a concertar y a mejorar sus esfuerzos individuales y colectivos. Las *Directrices del CAD sobre reducción de la pobreza* abarcan cinco temas principales: conceptos y enfoques en materia de pobreza, cuestiones relativas a la asociación, programación por países, coherencia de las políticas y cambio institucional de los organismos de desarrollo. En este resumen se hace hincapié en las conclusiones, compromisos y desafíos de las *Directrices.*

III. Conceptos y enfoques comunes para comprender y abordar la pobreza

12. La reducción sostenible de la pobreza requiere estrategias efectivas basadas en conceptos y enfoques claros y coherentes. Las diferentes formas de entender la pobreza conducen a diferentes formas de afrontar la misma. Una comprensión clara y compartida de la pobreza contribuye a que pueda elaborarse un programa común con los socios del desarrollo, relacionando, en cada caso, las causas concretas de la pobreza con políticas y

acciones adecuadas. Los enfoques dirigidos a la reducción de la pobreza en cada país deben seguir los siguientes pasos de carácter básico:

- Identificar las principales causas de la pobreza.
- Diseñar y clasificar por orden de importancia las políticas y acciones necesarias para atacar dichas causas.
- Especificar los indicadores u objetivos para supervisar los avances realizados.
- Buscar el consenso sobre políticas y programas para abordar la pobreza.

13. *Carácter multidimensional de la pobreza.* La pobreza denota la exclusión de la gente de un nivel de vida socialmente adecuado y engloba una serie de privaciones. Las dimensiones de la pobreza abarcan distintos aspectos de la capacidad humana: económico (renta, medios de vida, un trabajo digno), humano (salud, alfabetismo), político (poder, derechos, voz), sociocultural (estatus, dignidad) y protección (inseguridad, riesgo, vulnerabilidad). La integración de la perspectiva de género es esencial para poder reducir la pobreza en todas sus dimensiones. Y mantener la base de los recursos naturales es fundamental para que la reducción de la pobreza sea duradera.
14. *Las causas de la pobreza varían mucho de un país a otro.* Las pautas de desarrollo están determinadas por la historia, la geografía y el gobierno. Las guerras, los conflictos armados y el desmoronamiento del Estado inducen y empeoran las situaciones de pobreza. También se oponen a la reducción de la pobreza factores como la corrupción endémica, las elites que buscan enriquecerse, la falta de respeto a los derechos humanos, las burocracias ineficaces y la debilidad del compromiso para emprender reformas políticas e institucionales. Otras causas importantes de la pobreza son la degradación medioambiental, la discriminación por razón del género y el rápido crecimiento de la población. El SIDA ha surgido en los últimos tiempos como una cuestión crítica en relación con la pobreza, que exige acciones en muchos campos.
15. *Promoción del crecimiento favorable a los pobres y reducción de las desigualdades.* El aumento de los índices de crecimiento

económico es esencial (Recuadro 1), pero no suficiente. Es igualmente importante la calidad del crecimiento: su sostenibilidad, composición y equidad. En muchos países las desigualdades en las rentas y en el acceso a los bienes tienden a mermar el ritmo y la calidad del crecimiento y, por lo tanto, el efecto de éste en la reducción de la pobreza. Cuando las desigualdades desembocan en conflictos y violencia, las consecuencias humanas y económicas son desastrosas. Por ello, los organismos de desarrollo deberían hacer lo posible por fortalecer las coaliciones que apoyan las reformas tendentes a reducir las desigualdades.

Recuadro 1. Necesidad de un crecimiento rápido y favorable a los pobres

Un crecimiento económico pujante y sostenido en el sector privado ayuda a generar puestos de trabajo y rentas para los pobres. También genera ingresos públicos para financiar programas de desarrollo y protección social y para fortalecer el marco institucional y la infraestructura física necesaria para un mercado eficiente. El Estado, el sector privado y la sociedad civil desempeñan un papel crucial en la reducción de la pobreza, al fomentar el crecimiento económico favorable a los pobres mediante mercados eficientes y competitivos. Pero incluso un crecimiento rápido y duradero puede dejar atrás a la gente. Sólo es atribuible al crecimiento del PIB alrededor de la mitad del incremento de las rentas de la quinta parte más pobre de la población. La otra mitad proviene de la *calidad* del crecimiento: de su composición, distribución y sostenibilidad.

¿Cómo lograr un crecimiento más favorable a los pobres? Una vía es la de adoptar políticas y programas que faciliten a los pobres el acceso a los activos humanos, físicos y financieros que aumenten su capacidad productiva. Esto implica a menudo el apoyo a los servicios sociales (en particular, educación y sanidad), la reforma de la propiedad de la tierra y los planes de microfinanciación. Una segunda vía sería la de fomentar los minifundios y la industria fabril intensiva en mano de obra, mediante políticas e instituciones que persigan estos fines, y mediante el desarrollo de las infraestructuras. Una condición necesaria es el buen gobierno, la gestión macroeconómica prudente y el mantenimiento de un bajo índice de inflación. Es crucial para el crecimiento sostenible contar con marcos institucionales y capacidades adecuadas para los mercados financieros y el sector empresarial.

16. *Potenciación de los pobres.* La falta de poder, la injusticia y la exclusión perpetúan la pobreza y hacen que ésta empeore. Los pobres deben tener la posibilidad de ejercitar sus derechos humanos y de influir en las instituciones estatales y en los procesos sociales que afectan a sus vidas. Los enfoques para la reducción

de la pobreza basados en el respeto a los derechos contribuyen a fortalecer las normas e instituciones que protegen los derechos humanos universales (incluidos los de los niños y los trabajadores), mediante sistemas abiertos en el orden político, económico, legislativo y judicial. Éstos son los elementos clave para dotar de derechos a los pobres:

- Impulsar la participación social en la formulación y ejecución de políticas y en la valoración de su impacto.
- Promover un gobierno democrático y responsable, así como la transparencia.
- Promover los derechos humanos y los derechos de los grupos marginados.
- Aumentar el margen para la interacción de la sociedad civil y la libertad de asociación.
- Apoyar una prensa libre.
- Reforzar el Estado de derecho y una administración de justicia imparcial.
- Promover unas condiciones de trabajo dignas.
- Dar a los pobres más voz y un mayor control sobre la clase, la calidad y el suministro de los servicios que reciben.

17. *Servicios sociales básicos.* Los objetivos de desarrollo social del desarrollo humano exigen niveles adecuados en materia de sanidad, educación, suministro de agua, saneamiento y protección social. El desarrollo social, de importancia crítica para la reducción de la pobreza, es un derecho en sí mismo. Mejora de manera directa la vida de los hombres y mujeres pobres y contribuye al crecimiento y el desarrollo globales. La educación, especialmente la de las niñas, y los servicios de salud reproductiva son factores cruciales en la lucha contra la pobreza y contra algunas de sus principales causas: la enfermedad, incluido el SIDA, la maternidad en condiciones de riesgo y el elevado crecimiento de la población. La enfermedad y el analfabetismo son obstáculos al bienestar y al empleo productivo. Saber leer y escribir facilita la comunicación con otros, factor indispensable para la participación social y política. El gasto público en servicios sociales es importante, si se hace de manera eficaz. Debe complementarse con incentivos y métodos de financiación favorables a los pobres,

incluida la seguridad social, para garantizar el acceso, la asequibilidad y la calidad de los servicios prestados. Para que los pobres se beneficien, los gobiernos de los países socios necesitan recursos para invertir en infraestructura y prestar servicios básicos. En el caso de algunos servicios, en especial el suministro de agua y el saneamiento, el pago de tarifas por los usuarios o la participación del sector privado dentro de un marco jurídico de equidad social pueden contribuir a mejorar el acceso y a una gestión más eficaz.

18. *Enfoques para unos medios de vida sostenibles: Responder a las necesidades y capacidades de los pobres.* El punto de partida de estos enfoques sería preguntar a los pobres, hombres y mujeres, sobre sus necesidades y sus ideas y, basándose en esta información, emprender las reformas políticas necesarias en el contexto de un desarrollo sostenible. Los medios de vida de los pobres son muy diversos, van desde los recursos naturales a la artesanía, el comercio y los servicios. Los enfoques basados en medios de vida sostenibles conllevan un desarrollo institucional apropiado para respaldar la capacidad de los pobres con el fin de superar la pobreza, por ejemplo, mediante la mejora sostenida de la productividad agrícola y de la seguridad alimentaria.

19. *Seguridad humana: Reducir la vulnerabilidad y hacer frente a las conmociones.* ¿Cómo perciben la inseguridad los pobres? Como una dimensión importante de la pobreza. La promoción de la seguridad humana exige medidas que protejan a los pobres de posibles perturbaciones de las naciones y los hogares. También requiere enfrentarse a los riesgos de diversa naturaleza a los que se enfrentan los pobres: falta de alimentos, mala salud, desempleo, delincuencia, vejez, violencia doméstica, conflicto armado, desastres naturales y otros riesgos ambientales.

IV. Fomento de asociaciones efectivas para la reducción de la pobreza

20. La importancia creciente que se concede a las asociaciones con vistas a reducir la pobreza exige un replanteamiento global de las prácticas de cooperación para el desarrollo. La actuación de los organismos debe estar regida por seis principios:

- Los enfoques asociativos, que faciliten y fortalezcan la titularidad local, deberían estar en la base de todos los esfuerzos de asistencia al desarrollo.
- La titularidad nacional de las estrategias para la reducción de la pobreza, incluida la determinación local de las políticas y prioridades, debería respetarse y promoverse habitualmente en todas las interacciones con los socios.
- El apoyo de los organismos a las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza debería basarse en una valoración apropiada de los méritos, inconvenientes y aspectos positivos de cada estrategia.
- La participación activa de una serie de socios y la potenciación de los pobres son factores vitales.
- Una mejor coordinación y un compromiso a más largo plazo pueden contribuir a fortalecer las asociaciones y a aumentar el impacto obtenido.
- Los esfuerzos en aras del desarrollo deben someterse a control y evaluación con la participación de los gobiernos socios y de los propios pobres, con el fin de valorar el respeto al principio asociativo y de garantizar y mantener los efectos favorables a los pobres.

21. *Las asociaciones válidas y productivas se basan en la confianza, en la responsabilidad mutua y en un compromiso compartido hacia el logro de determinados objetivos.* Las asociaciones funcionan mejor cuando se basan en relaciones recíprocas caracterizadas por una comprensión clara del papel y de las responsabilidades de los distintos socios, y cuando existe entre éstos un diálogo amplio y abierto. Con el fin de reforzar la confianza y el compromiso, los socios deben evaluar la actuación recíproca en cuanto al cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones convenidas.

22. Éstos serían algunos de los posibles índices para evaluar la actuación de un país:

- El alcance y el ritmo de los esfuerzos del gobierno para orientar las estrategias en una dirección que sea favorable a los pobres y que tenga en cuenta la perspectiva de género.
- La calidad del diálogo en materia de políticas.

- El alcance y la calidad de los procesos consultivos locales para desarrollar estrategias nacionales de reducción de la pobreza.
- El impacto de las políticas y programas de reducción de la pobreza.

23. Del mismo modo, debe valorarse la actuación de los organismos de desarrollo con el fin de determinar si:

- Las actividades de planificación y ejecución sirven de apoyo a estrategias dirigidas por el país, en coordinación con otros socios.
- Los organismos respetan y fomentan en su actuación la titularidad local.
- Se suministran los recursos de manera más flexible y previsible.
- La asistencia, incluidos los proyectos concretos, se integra en los marcos de gastos de los gobiernos socios.
- El apoyo de los organismos ha producido un impacto en la reducción de la pobreza.

24. *Es necesario unir a todos los socios potenciales en el desarrollo para garantizar la titularidad, la sostenibilidad y la eficacia.* La sociedad civil, el sector privado, el gobierno local, los sindicatos, los pobres, los organismos externos: todos deben participar en el diseño y la ejecución de las estrategias para la reducción de la pobreza. Esta diversidad de actores exige una mayor comunicación, reforzada por una estrecha cooperación, y la adecuada comprensión de las capacidades relativas y de las ventajas comparativas de los distintos socios. Los organismos de desarrollo pueden desempeñar un papel importante a la hora de fortalecer la capacidad de la sociedad civil para participar en el gobierno y de apoyar los mecanismos de consulta. Deben tenerse muy en cuenta las posibilidades de las organizaciones no gubernamentales, las Cámaras de Comercio y el sector empresarial como puntas de lanza de iniciativas eficaces e innovadoras para reducir la pobreza.

25. *El asociacionismo implica el diálogo con el gobierno y más allá del gobierno.* Es necesaria la participación de una amplia serie de interesados en el proceso de diálogo político para la elaboración de estrategias de reducción de la pobreza. Es preciso realizar un esfuerzo especial para garantizar, desde el principio, *una participación genuina que informe las decisiones y los resultados en materia de*

políticas en estas consultas. Esto supone impulsar las estructuras democráticas locales e identificar a los actores de la sociedad civil que puedan hablar legítimamente en nombre de los pobres y que sean responsables ante ellos. También implica que es necesario hacer gala de precaución para no socavar la legitimidad de los gobiernos socios: por el contrario, deben respetarse sus esfuerzos por construir y consolidar sus instituciones constitucionales y democráticas.

26. *Se deben asignar los recursos donde existan más posibilidades de reducción de la pobreza.* Dado el volumen limitado de asistencia al desarrollo y la importancia de reducir la pobreza, es vital que los recursos de cooperación al desarrollo se utilicen de la manera más eficaz posible. Los criterios para la asignación por países deben tener en cuenta tanto el número como la proporción de personas muy pobres, e incluir asimismo una evaluación del posible grado de efectividad de la ayuda en el país socio de que se trate. Maximizar el impacto de la cooperación al desarrollo en la reducción de la pobreza supone:

- Concentrarse en los países más pobres, aunque es necesario prever cierta financiación destinada a otros países en desarrollo con pobreza muy extendida.
- Poner más el acento en los países de tamaño mediano y grande, donde se encuentra la gran mayoría de los pobres, aunque la ayuda *per capita* seguiría siendo significativamente más alta en los países más pequeños.
- Tener en cuenta los factores que determinan la eficacia de la ayuda según se desprende de la experiencia del CAD, que ha puesto de manifiesto la importancia del compromiso político en la lucha contra la pobreza, así como de un entorno político e institucional eficaz.
- Asegurarse de que la estrategia del país socio en materia de reducción de la pobreza es legítima, adecuada y apropiada.

27. *Ayuda a los socios que atraviesan grandes dificultades.* Las asignaciones de ayuda persiguen otro objetivos de desarrollo, además de la reducción de la pobreza. Entre ellos se cuentan la prevención de conflictos, los derechos humanos y la democracia participativa, la igualdad de géneros y el desarrollo sostenible. Existe también a veces la necesidad imperiosa de ayudar a los

países para que se adapten a sacudidas externas, como es el caso de los refugiados que huyen de un conflicto en países vecinos, los desastres naturales o los cambios bruscos en el índice de comercio exterior, factores, todos ellos, que repercuten en los resultados económicos y en el desarrollo social.

28. *Colaboración estrecha con otros socios externos para hacer frente a situaciones que impliquen un dilema.* Los países con políticas e instituciones de desarrollo insuficientes precisan de apoyo para crear las condiciones que les permitan mejorar su rendimiento. Trabajar en asociación con dichos países, de maneras que contribuyan a promover la titularidad del país (pero asegurándose al mismo tiempo de que la ayuda es eficaz y tiene un impacto en la reducción de la pobreza) resulta seguramente problemático. ¿Qué ocurre cuando un gobierno socio no cumple, o sólo cumple parcialmente, sus intenciones o compromisos declarados? Las condiciones en materia de políticas (a menudo metidas en el mismo saco con determinado apoyo financiero y técnico) han ayudado en ocasiones a gobiernos con mentalidad reformista (y normalmente de reciente creación) a presentar programas de reforma. Pero, en general, las condiciones impuestas desde el exterior no han sido eficaces ni sostenibles ni han contribuido a fomentar la titularidad de los países, y lo más probable es que su efectividad sea aún menor en el caso de los países que carezcan de los elementos necesarios para la asociación. Las buenas prácticas más recientes avalan los siguientes enfoques:

- Debería reservarse a estos países una parte moderada de la asistencia.
- Los socios externos deberían tener una visión común en relación con el país socio y coordinar su cooperación para el desarrollo con otras acciones y políticas.
- La asistencia debería utilizarse para apoyar a las instituciones nacionales o locales sostenibles y a la sociedad civil, abordando especialmente los obstáculos que se oponen a un rendimiento adecuado: se inscribe aquí la renovación del diálogo político, el apoyo a las coaliciones locales para la reforma y el fortalecimiento de la capacidad local en materia de investigación y diálogo social.
- La cooperación al desarrollo podría también apoyar a las autoridades locales y a las ONG para aliviar la pobreza entre grupos

concretos de la población con el fin de reducir su vulnerabilidad y de satisfacer necesidades de índole humanitaria.

29. *La reducción de la pobreza implica un proceso político.* Las reformas estructurales y políticas favorables a los pobres en los países socios plantean a menudo cuestiones políticas complicadas. Algunos grupos se aferran al poder, a sus privilegios y rentas. Otros están más dispuestos a emprender reformas y a aplicar políticas que favorezcan a los pobres. Los organismos de desarrollo, como es lógico, son reacios a verse implicados en asuntos políticos delicados de orden interno; pero, en todo caso, no pueden desentenderse de estas tensiones. Al prestar su apoyo a los esfuerzos del gobierno para implicar a la sociedad en el diálogo sobre opciones en materia de desarrollo, los organismos podrán entender mejor la dinámica social y política local, y establecer alianzas y asociaciones estratégicas con grupos e instituciones de mentalidad reformista. Contribuyen también a hacer frente a este desafío los esfuerzos por fomentar las democracias pluralistas y participativas que den voz a los pobres.

30. *La coordinación de la ayuda es una responsabilidad conjunta de todos los socios, aunque son los gobiernos socios los que deberían iniciarla y dirigirla.* Los organismos externos deberían realizar esfuerzos de cooperación más ordenados y sostenidos con vistas a garantizar que se aplican enfoques coherentes y que se responde adecuadamente a las necesidades fundamentales y a las oportunidades de colaboración. Deben compartir más información con el fin de garantizar una verdadera coordinación y de permitir a los socios locales y externos aprovechar al máximo sus propios marcos de actuación. El desafío al que se enfrenta la comunidad de desarrollo es el de encontrar vías de colaboración que no mermen el protagonismo de los países ni supongan una carga extra para los países socios.

31. *Es esencial una colaboración más estrecha con las instituciones multilaterales y regionales.* Son cuatro los pasos prácticos para trabajar más eficazmente con estos organismos. En primer lugar, establecer contactos continuos y desde una fase temprana con el personal multilateral pertinente. En segundo lugar, llegar a un acuerdo sobre los papeles, responsabilidades y obligaciones respectivos de los distintos socios externos en los procesos

estratégicos de reducción de la pobreza relativos a cada país. En tercer lugar, lograr que las reuniones periódicas de coordinación sean informales y operativas y se centren en los resultados. En cuarto lugar, cuando sea posible, normalizar y simplificar los acuerdos de financiación y de gastos.

Recuadro 2. Programa de acción para la comunidad bilateral

En las *Directrices* se establecían las siguientes acciones prioritarias para los organismos bilaterales que cooperan con los países socios en la reducción de la pobreza:

- Apoyar las estrategias de reducción de la pobreza de las que sean titulares y que estén dirigidas por los países interesados, y basar la programación de los organismos en las necesidades y prioridades identificadas en dichas estrategias.
- Asignar una mayor asistencia para el desarrollo a los países en los que existen mayores posibilidades de reducir la pobreza, dado el número de personas en situación de pobreza absoluta, el grado de compromiso del gobierno para hacer frente a la pobreza y su actuación demostrada en materia de aplicación de políticas. Reservar fondos para los países que hagan frente a sacudidas externas o situaciones de conflicto y para los países con políticas de desarrollo muy poco sólidas.
- Reducir la carga que la cooperación al desarrollo supone para los socios locales combinando los esfuerzos (p. ej., misiones conjuntas, cooperación en la investigación, diagnósticos comunes, costes compartidos, etc.), facilitando los trámites administrativos (p. ej., simplificar, normalizar y armonizar, los trámites y procedimientos burocráticos; aceptar, siempre que sea posible, el diseño por los socios de las estrategias y documentos) y coordinando los enfoques y la actuación de los organismos.
- Invertir el tiempo y los recursos necesarios para establecer asociaciones verdaderas y recíprocas de reducción de la pobreza.
- Adaptar las estructuras y los métodos de trabajo de los organismos a los desafíos y necesidades de las asociaciones para la reducción de la pobreza (p. ej., reforzar la presencia en el terreno, flexibilizar la toma de decisiones sobre el terreno, impulsar la "facilitación" del personal y las aptitudes para lograr el consenso, aumentar la transparencia y la responsabilidad ante los demás socios).
- Trabajar más intensamente para desarrollar las capacidades humanas e institucionales en los países socios.
- Asegurarse de que se aplica una perspectiva de género en todas las políticas, programas e instrumentos.
- Integrar el desarrollo sostenible, incluidas las cuestiones ambientales, en los marcos estratégicos para la reducción de la pobreza.
- Adoptar, en la mayor medida posible, un marco temporal multianual para la programación y financiación en materia de reducción de la pobreza, como complemento de los planes fiscales y presupuestos multianuales de los gobiernos socios.

- Valorar la cooperación para el desarrollo en función de su impacto sobre la pobreza y desarrollar los sistemas y metodologías necesarios de control y evaluación.
- Promover y fortalecer los esfuerzos locales dirigidos a supervisar los programas para la reducción de la pobreza y la utilización de los recursos externos e internos en el contexto de los programas de alivio de la deuda.
- Fomentar el establecimiento de indicadores y objetivos locales en materia de reducción de la pobreza, y fortalecer las capacidades locales en el campo estadístico, analítico, de control y evaluación.

V. Marcos e instrumentos de la programación por países

32. Para plasmar sus objetivos de reducción de la pobreza en programas más eficaces, los organismos deberían recurrir a los marcos estratégicos del país socio, y a una combinación equilibrada de instrumentos de ayuda y de buenas prácticas demostradas.

33. *Los programas de los organismos deberían aprovechar, en primer lugar y por encima de otras consideraciones, los marcos de desarrollo de los países socios.* En sus distintas adaptaciones en el ámbito nacional, los marcos de planificación promovidos por la comunidad internacional (como por ejemplo PRSP, NSSD, CDF y UNDAF/CCA[3]) tienen una importancia estratégica a la hora de plasmar los Objetivos Internacionales de Desarrollo en políticas y acciones nacionales. Pero los marcos, estrechamente relacionados y a menudo engranados entre sí, deben racionalizarse para reducir la carga que supone para los países socios utilizar instrumentos de planificación múltiples. La solución ideal sería que los distintos marcos se fundiesen en una estrategia global única de reducción de la pobreza que integrase las prioridades económicas, sociales y ambientales.

34. *Las nuevas estrategias nacionales de reducción de la pobreza deberían ser el punto de partida para la asistencia externa.* Estas estrategias deberían estar dirigidas por cada país, ser participativas y de alcance global, y centrarse en los resultados. Los organismos deben aceptar formatos y normas diferentes. Deben ser conscientes de la capacidad de cada país, a menudo llevada al límite, adaptarse a ella y dar tiempo para que aumente la titularidad local. Deben establecer objetivos realistas, teniendo en cuenta la capacidad local para aplicar estrategias y reconociendo que

una reducción de la pobreza sostenida no puede lograrse de un día para otro.

35. *Los organismos deben lograr que los programas por países se centren en mayor medida en la pobreza y tengan un mayor impacto.* Siguiendo con la tendencia de los países socios de desarrollar estrategias para la reducción de la pobreza, los programas por países de los organismos deberían centrarse en primer lugar en los objetivos de reducción de la pobreza identificados por el país socio interesado. Los organismos pueden desempeñar un papel crucial a la hora de promover la racionalidad de los procesos locales de formulación de políticas, compartiendo con los socios locales la información, análisis, estudios de diagnóstico, encuestas de usuarios, datos y otros conocimientos. Los programas deberían reflejar el conocimiento más profundo posible de la pobreza en ese país. Y, teniendo en cuenta lo que otros organismos de desarrollo estén haciendo en el país, deberían reflejar también las ventajas comparativas con que cuenta ese organismo.

36. *La programación por países debería consistir en una combinación de instrumentos de ayuda, aprovechando las sinergias.* Los instrumentos comprenden el apoyo financiero a los programas y proyectos nacionales, regionales y sectoriales. A menudo se utilizan éstos en combinación con el diálogo político y reforzados por la cooperación técnica, que con frecuencia se integra en el proyecto o programa de que se trate. Cada instrumento tiene sus ventajas e inconvenientes, dependiendo del país socio. Pero, con el fin de garantizar la titularidad y la sostenibilidad, la comunidad de desarrollo debe pasar de los proyectos impulsados por los organismos a otras modalidades de cooperación que apoyen los programas dirigidos por el país socio. Esto implica que debe prestarse atención a la ayuda a programas y al apoyo sectorial, pero también puede lograrse mucho por la vía de proyectos, coordinándose todo ello para fomentar el liderazgo del país socio. La elección de los instrumentos y el equilibrio entre las acciones indirectas y las acciones centradas en un objetivo concreto debería basarse en un análisis de las necesidades del país elaborado a partir del diálogo con el gobierno y otros interesados.

37. *La ayuda a programas allana el camino para un diálogo continuado sobre políticas favorables a los pobres.* El apoyo a

programas permite el desembolso de recursos financieros con costes de transacción mínimos. Al atribuir al país socio una mayor responsabilidad sobre las decisiones y la gestión financiera, este apoyo contribuye a afianzar los principios de asociacionismo y titularidad. En un entorno político, económico e institucional adecuado, la ayuda a programas en apoyo de una estrategia consistente para la reducción de la pobreza puede tener el máximo impacto. Pero, dada la fungibilidad de los recursos, es importante asegurarse de que la ayuda a programas sirve de apoyo a un programa de reformas sólido, fruto del acuerdo y sometido a control. El alivio de la deuda, que *de facto* presta ayuda basada en programas, se basa en principios similares.

38. *El apoyo sectorial puede contribuir a que se preste más atención a la pobreza y a la desigualdad.* Los programas sectoriales, incluidos los enfoques de ámbito sectorial, pueden fomentar la titularidad local, fortalecer las asociaciones y establecer un entorno institucional favorable a la reducción de la pobreza. Para aprovechar las ventajas de los nuevos enfoques de ámbito sectorial dirigidos a reducir la pobreza, los organismos deben enfrentarse a múltiples desafíos. Deben aceptar las estrategias sectoriales locales y promover un diálogo más centrado en la equidad del desarrollo social, especialmente en los sectores fundamentales de la sanidad y la educación. Deben conceder la máxima importancia, en sectores específicos, a los derechos de los pobres y a las diferencias entre los sexos. Deben también dar prioridad a la creación de capacidad a nivel local para formular políticas y ejecutar programas. Deben buscar la participación de la sociedad civil y fomentar las asociaciones con el sector privado. Y deben racionalizar los procedimientos de rendición de cuentas y presentación de informes. La concesión de esta clase de ayuda depende también de la capacidad del país socio para cumplir los niveles exigidos de rendición de cuentas y de gestión financiera en relación con el uso de fondos externos.

39. *Los proyectos dirigidos por los socios pueden tener un impacto duradero en la vida y el bienestar de los beneficiarios.* Los proyectos que abordan la pobreza tendrán un impacto máximo cuando se inscriban en un marco de desarrollo más amplio,

como por ejemplo la estrategia nacional para la reducción de la pobreza o un programa sectorial. Tienen más posibilidades de contribuir de forma sostenible a la reducción de la pobreza cuando promueven la titularidad y la participación, se nutren de los conocimientos locales y se centran en aumentar las capacidades. Los proyectos deberían ser compatibles con el entorno institucional y cultural de que se trate, y contar con la aceptación del gobierno central, de las autoridades locales y de la sociedad civil. Los organismos deberían evitar un número excesivo de pequeños proyectos que afecten a un número limitado de personas y que impongan cargas desproporcionadas para la escasa capacidad del país socio. Deberían también apartarse, tanto en diseño como en ejecución, de la microgestión de arriba abajo, que puede desembocar en falta de sostenibilidad cuando se retira la financiación externa.

40. *El fortalecimiento de la propia capacidad de los socios para reducir la pobreza debería ser un objetivo prioritario de la cooperación técnica*. La cooperación técnica para la creación de capacidad, bien de carácter autónomo o dentro del marco de otros proyectos o enfoques de ámbito sectorial, debe desempeñar un papel importante y continuado. Para aumentar su impacto los organismos de desarrollo deben aplicar buenas prácticas de probada eficacia. En primer lugar, debe establecerse como objetivo estratégico la seguridad en las propias capacidades y el principio de la mínima intervención, más que el uso de la cooperación técnica para ejecutar los trabajos o cubrir las lagunas en las aptitudes locales. En segundo lugar, debe planificarse la cooperación técnica en el contexto de estrategias de reducción de la pobreza y programas sectoriales de carácter nacional, en lugar de formularse propuestas aisladas y dirigidas por los donantes. En tercer lugar, deben definirse los objetivos en términos de los resultados que pretenden lograrse, y no de las aportaciones que van a realizarse. En cuarto lugar, debe promoverse la capacidad de los expertos locales y prever, cuando sea necesario, la transmisión de conocimientos especializados por expertos internacionales. En quinto lugar, como en el caso de la ayuda para proyectos y de gran parte de la ayuda sectorial, deben fortalecerse las instituciones y capacidades existentes, tanto públicas como privadas, incluidas las universidades,

en lugar de promover estructuras paralelas. Y, en sexto lugar, es preciso garantizar la sostenibilidad de los costes recurrentes y su inclusión en los presupuestos nacionales o locales. Estas buenas prácticas son aplicables asimismo a la cooperación financiera.

41. Por último, otros instrumentos cada vez más importantes en los programas de los organismos, tales como el alivio de la deuda, la ayuda humanitaria y el apoyo a la cooperación regional, pueden ser vitales para la reducción de la pobreza.

VI. Coherencia en materia de políticas

42. La reducción de la pobreza exige políticas coherentes en la cooperación para el desarrollo. También exige coherencia en las políticas de cada gobierno miembro de la OCDE, con el fin de evitar que las políticas y acciones de otros departamentos del mismo gobierno debiliten los esfuerzos de ese miembro en aras de la reducción de la pobreza. Esta coherencia en materia de políticas para la reducción global de la pobreza debería figurar en el programa nacional de cada uno de los miembros. No cabe duda de que las políticas de los gobiernos distintas de las de cooperación al desarrollo pueden tener una importancia decisiva para reducir la pobreza en los países en desarrollo. Pensemos en los aranceles agrícolas y manufactureros y en las subvenciones de los países industrializados: se estima que provocan unas pérdidas anuales a los países en desarrollo de la misma magnitud que los flujos anuales de ayuda oficial al desarrollo. Estas pérdidas se multiplican por tres si incluimos las barreras no arancelarias y la regulación de los servicios relacionados con el comercio y de los derechos de propiedad intelectual.

43. La coherencia en materia de políticas es un desafío con una gran carga política, en el que están implicados los electorados y los intereses de cada país. Los gobiernos tienen un conjunto de objetivos muy amplio. Aun así, la reducción de la pobreza puede ahora adquirir más peso en relación con otros objetivos nacionales y lograr una mayor prioridad para una serie más amplia de responsables políticos. ¿Por qué? Porque la pobreza

es una fuente de disfunción y de desorden en el mundo, con efectos indirectos adversos que pueden contribuir a la inestabilidad política, la degradación medioambiental, la migración ilícita, las epidemias y otros problemas internacionales.

44. Un paso fundamental para lograr la coherencia en materia de políticas es que las autoridades políticas al más alto nivel transmitan su compromiso, en todos los estamentos de su gobierno, para reducir la pobreza y adopten medidas tendentes a mejorar la coordinación política para conseguir una mayor coherencia. Casi todos los miembros del CAD han manifestado públicamente su firme compromiso con la reducción de la pobreza. El reto siguiente es que este compromiso se extienda a todos los sectores del gobierno y se use como punto de referencia a la hora de formular y de ejecutar las políticas. Las áreas políticas más importantes son el comercio y la inversión internacionales, la agricultura y la seguridad alimentaria, los recursos naturales y el medio ambiente, las cuestiones sociales, el gobierno y los conflictos.

45. Lograr la coherencia de las políticas en todos los estamentos del gobierno es un proceso complejo, pero hay medios para lograr muy buenos resultados. Algunos ejemplos son la articulación de un mecanismo político, como podría ser un grupo de trabajo interinstitucional, para el intercambio y la consulta entre los ministerios y departamentos gubernamentales y en el seno de cada uno de ellos; la elaboración de una serie de directrices políticas sobre reducción de la pobreza dirigidas a todos los estamentos gubernamentales; el examen sistemático de la legislación para comprobar su coherencia política con la reducción de la pobreza; y el establecimiento de grupos de trabajo interministeriales para temas de nueva aparición, como la prevención de los conflictos.

46. Los organismos de desarrollo deben desempeñar un importante papel a la hora de impulsar los objetivos de desarrollo y de garantizar la articulación de mecanismos para lograr, en la práctica, la coherencia política. Estos mecanismos se aplicarían, por supuesto, a los objetivos de desarrollo y también a los demás objetivos nacionales. Las reuniones formales son una herramienta de gran valor para mejorar la coherencia, pero también es esencial una cultura de contactos informales.

Recuadro 3. Lista ilustrativa sobre coherencia política para la reducción de la pobreza

En el año 2000 el Consejo Ministerial de la OCDE y la Reunión de Alto Nivel del CAD acordaron la creación de una lista de condiciones esenciales sobre la coherencia de las políticas que sirviera como punto de referencia para las políticas públicas de los países miembros. Las Directrices contienen una lista de control. Abarca una serie de cuestiones que inciden en el desarrollo. La lista de control tiene un carácter más ilustrativo que definitivo, y tiene la función de exhortar a los gobiernos miembros para que integren sistemáticamente el desarrollo y los temas relativos a la pobreza en todas las áreas pertinentes de formulación de políticas. Se ha elaborado a partir de consultas con una amplia gama de especialistas de la OCDE en materia de políticas. Ha sido concebido como un documento de consulta conciso y autónomo que pueda ser utilizado por los distintos colectivos con responsabilidad política en los gobiernos miembros, y también que promueva y sirva de guía a futuros trabajos sobre temas de coherencia de las políticas elaborados en el seno de la propia OCDE.

VII. Es preciso cambiar nuestro modo de pensar y de actuar

47. Los organismos deben estudiar el modo en que van a enfrentarse a los cambios institucionales necesarios para reconfigurar la relación tradicional *donante-país beneficiario* de manera que pase a ser una relación basada en el principio de asociación, sujeta a las propias prioridades del gobierno del país en desarrollo y facilitada por los conocimientos compartidos y el diálogo político. Esto puede exigir cambios importantes en sus estructuras organizativas, sus prácticas, sus sistemas de incentivos y su cultura. Un programa de cambios con posibilidades de éxito debe abordar las cuestiones planteadas seguidamente.

48. *¿Cómo integrar el objetivo de reducción de la pobreza en todas las operaciones de los organismos de desarrollo?*

- Un liderazgo fuerte tanto a nivel político como a nivel de formulación de políticas debería atraer y canalizar *el interés y el compromiso* de todo el personal, de los organismos gubernamentales y de la sociedad civil con el fin de que apoyen de manera más decidida y contundente los esfuerzos en materia

de reducción de la pobreza de los países socios. *También debe existir una visión institucional, un marco y una estrategia política claros* para ayudar a los socios a reducir la pobreza, incluida la programación por países, los enfoques sectoriales y las intervenciones basadas en proyectos. El objetivo de reducción de la pobreza debe informar todos los procesos de planificación pertinentes del organismo y utilizarse como criterio de referencia en los procedimientos de control de los programas y proyectos.

- El enfoque multidimensional en materia de reducción de la pobreza pone de manifiesto la necesidad de considerar la conveniencia de *reconfigurar las estructuras organizativas con el fin de facilitar una mejor coordinación y el aprovechamiento recíproco de la experiencia respectiva,* así como el intercambio de conocimientos entre los organismos. Las buenas prácticas en este ámbito aúnan dos enfoques: responsabilizar a la totalidad del personal de promover la reducción de la pobreza y designar "coordinadores" o "adalides" de la reducción de la pobreza que impulsen la acción y el cambio y aprendizaje institucionales. Estos coordinadores necesitarán recursos y autoridad para ser efectivos.
- *Los organismos necesitarán personal con una gama más amplia de especialización* (también en cuestiones transversales como el género, el buen gobierno, el medio ambiente y los enfoques participativos). Deberán proporcionar apoyo especializado en materia de pobreza a las oficinas de campo (incluidos conocimientos macroeconómicos y técnicos). Esto puede lograrse mediante personal residente en el país o en centros regionales, apoyado por el personal de la sede central del organismo. Se necesitarán programas de formación que versen sobre cuestiones y técnicas de reducción de la pobreza, con el fin de desarrollar la capacidad del personal para responder con conocimiento y perspectiva.
- *La generalización de la perspectiva de reducción de la pobreza requiere también que se fomente el trabajo en equipo, traspasando las fronteras profesionales* para así enfrentarse de manera más eficaz a la naturaleza multidimensional de la pobreza y para superar los enfoques limitados a un sector o basados en la oferta. Esto tendrá consecuencias en la distribución y gestión de personal por parte de los organismos.

49. *¿Cómo pueden los organismos trabajar más eficazmente con socios diversos bajo el liderazgo de los gobiernos y sobre el terreno?*

- Debe reducirse la carga creada por los múltiples requisitos administrativos y financieros y por la insuficiente coordinación de las políticas y actividades de cada organismo. Debe hacerse un esfuerzo para normalizar, simplificar y armonizar las prácticas, procedimientos y requisitos sobre elaboración de informes, adecuándolos a los requisitos del propio organismo en materia de contabilidad. El apoyo al desarrollo de la capacidad local en materia de responsabilidad y transparencia (gestión financiera, contabilidad, control) contribuirá a fortalecer los niveles de confianza del organismo y a alinear los sistemas y procedimientos del mismo con los de los socios de los países en desarrollo. No es necesario que esta creación de capacidad la realice cada organismo individualmente, sino más bien mediante la asistencia coordinada entre ellos.
- Los organismos deben también reforzar su capacidad institucional con vistas a apoyar a los gobiernos socios para que elaboren sus propias estrategias de reducción de la pobreza y para que interaccionen de manera más eficaz con otros socios y partes interesadas. Esto puede requerir un cambio en las actitudes del organismo hacia el papel de la sociedad civil en los procesos de formulación de políticas. Los miembros deben ser realistas en cuanto al tiempo necesario para generar un apoyo de amplia base a las estrategias de reducción de la pobreza y en cuanto a los recursos que esto implica para los gobiernos socios, especialmente cuando la capacidad sea débil.
- La descentralización de los recursos de personal y de la toma de decisiones sobre el terreno puede servir de ayuda de distintas maneras. Puede mejorar su comprensión de las condiciones de pobreza locales y aumentar su capacidad de respuesta a las circunstancias locales cambiantes. Y puede también fortalecer el trabajo en equipo en disciplinas distintas y promover el diálogo y el principio asociativo mediante una interacción estrecha y continuada con otros socios locales.
- Las decisiones en materia de descentralización deberán oponer las ventajas mencionadas a otros posibles factores negativos, como el incremento de los costes o el uso o dispersión

excesivos de los conocimientos técnicos institucionales. Además, una mayor descentralización no es necesariamente una solución factible y/o apropiada para los organismos más pequeños de ayuda al desarrollo, dados los costes adicionales conexos y los esfuerzos adicionales necesarios para garantizar la calidad de la programación y de la rendición de cuentas a nivel local. Esto supone un nuevo argumento a favor de intensificar la colaboración y de compartir los conocimientos y la información entre los organismos, así como de recurrir en mayor medida a los expertos locales.

50. *¿Cómo pueden los organismos fortalecer la capacidad y la motivación del personal para trabajar en asociación?*

- *La dirección debe hacer hincapié en el desarrollo de las aptitudes que favorecen el trabajo asociativo* (facilitación, diplomacia, negociación, experiencia en coordinación) y crear oportunidades para el intercambio de personal, el aprendizaje y el trabajo en equipo.
- La contratación del personal y las estructuras de incentivos (para el personal permanente, temporal y diplomático) deberían centrarse en gran medida en las aptitudes y en la actuación dirigidas a la reducción de la pobreza y al crecimiento favorable a los pobres, en la capacidad para trabajar en equipo y en los esfuerzos para iniciar y mantener la coordinación con los demás miembros del personal y con otros socios.

51. *¿Cómo pueden las estructuras y prácticas organizativas promover una mayor coherencia política en los gobiernos de los miembros?*

- Los esfuerzos para mejorar la coherencia en materia de políticas apuntan a la necesidad de articular o de mejorar los mecanismos *para superar las contradicciones o mitigar los efectos de políticas gubernamentales contradictorias*. También se necesita asignar tiempo del personal y recursos para identificar y analizar las cuestiones pertinentes y para interactuar en diferentes foros nacionales y globales. Una interacción más estrecha y coherente entre los organismos y otros departamentos de los gobiernos en sus relaciones

con las instituciones multilaterales es una de las claves para lograr una mayor coherencia en los esfuerzos de cooperación para el desarrollo.

VIII. Cómo lograr nuestros objetivos

52. La cooperación para el desarrollo centrada en unos objetivos definidos y una mayor coherencia en materia de políticas pueden contribuir en gran medida a reducir la pobreza en los países en desarrollo. Sin embargo, el impacto será reducido si no se cuenta con la iniciativa, los esfuerzos y los recursos de otros socios, incluidos los gobiernos socios, la sociedad civil, el sector privado y, muy especialmente, los propios pobres. Para lograr nuestros objetivos necesitamos unir todas nuestras fuerzas. Estas *Directrices* proporcionan información, experiencia y orientaciones comunes que pueden ayudar a los organismos bilaterales a trabajar de manera más coordinada y colegiada con los países socios, entre ellas mismas y con las instituciones multilaterales. Todos los socios del desarrollo deben unir sus esfuerzos para garantizar que el progreso en este nuevo siglo esté realmente protagonizado por los propios interesados y para que nadie quede fuera del proceso.

Notas

1. Aplicando la medida internacional de 1 dólar EE.UU. (paridad del poder adquisitivo –PPA) al día. Esta cifra sería de 2 800 millones de personas, o el 60% del mundo en desarrollo, si se aplicase el índice de 2 dólares EE.UU. al día.

2. En este texto se alude a los países en desarrollo como “países socios” o “gobiernos socios”, por oposición a “beneficiarios”, para indicar la importancia que se atribuye a los procesos y modalidades de asociación. Del mismo modo, se alude a la comunidad de asistencia bilateral como “organismos de desarrollo” u “organismos” (y no “donantes”). Por “interesados” se entienden aquéllos que tienen interés en reducir la pobreza.

3. CDF: Marco Global de Desarrollo del Banco Mundial; PRSP: Documento Estratégico para la Reducción de la Pobreza; UNDAF/CCA: Marco de Asistencia al Desarrollo de las Naciones Unidas / evaluación Común por Países; NSSD: Estrategia Nacional para un Desarrollo Sostenible.

Introducción general

La pobreza desde una perspectiva global

53. En los últimos 30 años se han producido grandes avances económicos y sociales en el mundo en desarrollo. La esperanza de vida a aumentado en más de 20 años (de 41 a 62) durante este periodo. La tasa de mortalidad infantil se ha reducido a la mitad y el índice de escolarización primaria se ha multiplicado por dos. La proporción de familias de medios rurales que tiene acceso a agua potable ha pasado de un 10% a más de un 70%. Los ingresos medios, la salud y la alfabetización han progresado más en los países en desarrollo en estos 30 años que durante todo el siglo pasado en los países de la OCDE.

54. Pero sigue siendo un desafío la pobreza en cuanto a los ingresos. A pesar de que la proporción de personas extremadamente pobres en los países en desarrollo y en transición se ha reducido ligeramente en la última década, pasando de un 28% a un 24%, el número de pobres ha crecido de una manera constante en la mayoría de las regiones (con excepción de Asia Oriental), y continua existiendo una gran concentración de extremada pobreza en el sur de Asia, que posee la mayor concentración de pobres del mundo (43% del total) y en África, donde se encuentra la mayor proporción de población que vive en condiciones de pobreza (48%).

55. En la actualidad la pobreza extrema sigue trastornado la vida de una de cada cuatro personas (1.200 millones) en el mundo en desarrollo[4]. La pobreza sigue siendo generalizada, pertinaz e

inadmisible. Sólo en los últimos 10 años, el número de pobres en el África subsahariana se incrementó en más de un tercio. Uno de cada tres niños en los países en desarrollo no llega a completar cinco años de educación, el mínimo necesario para una alfabetización básica. Uno de cada doce niños nacidos este año morirá de enfermedades o malnutrición antes de cumplir los 5 años. Y el SIDA continúa extendiéndose de manera implacable, borrando décadas de progreso e imponiendo una carga inmensa y trágica sobre la infancia, las familias, las comunidades y sociedades en todo el mundo en desarrollo. Se necesita una acción fuerte y decidida para mejorar estas estadísticas, especialmente a la vista del desafío adicional planteado por los 2.000 millones de personas (el 97% del incremento previsto de la población mundial) que se espera que nazcan en los países en desarrollo en los próximos 25 años.

56. Un crecimiento sólido y extendido y un mejor acceso a los servicios sociales serán factores clave a la hora de reducir la pobreza. Pero el progreso también estará supeditado a la reducción de las desigualdades. A pesar de que el mundo en desarrollo tomado en su conjunto experimentó un crecimiento económico razonable en la década de 1990 (una media de 2,6% *per cápita*), el número de pobres ha permanecido inalterado. ¿Cuál es la razón? La razón es el aumento de las desigualdades en términos globales, especialmente entre países, pero también dentro de cada país, donde el género es una dimensión importante que explica la existencia de disparidades cada vez mayores. Según estimaciones de las Naciones Unidas, cerca de un 70% de las personas más pobres en todo el mundo serían mujeres, y algunos indicadores sociales tienen un sesgo muy marcado en función del género. Por ejemplo, el analfabetismo entre las mujeres jóvenes y adultas supera en casi el doble al de los hombres y el índice de mortalidad infantil es un 28% más elevado para las niñas que para los niños. Para avanzar en la reducción de la pobreza es necesario abordar la desigualdad, pues la pobreza está disminuyendo a un ritmo mucho más rápido con el crecimiento económico en los lugares donde la desigualdad es menor[5].

57. Los avances logrados en las últimas décadas nos hacen confiar en que puede vencerse la pobreza y conseguirse el desarrollo. Y, sin embargo, no existen motivos para la autocomplacencia. Erradicar

la pobreza requerirá una acción sostenida, adecuadamente coordinada y financiada que abarque todas las políticas gubernamentales y actividades de cooperación para el desarrollo. También exigirá los mayores esfuerzos de todos los socios en el desarrollo. Las *Directrices sobre Reducción de la Pobreza* del Comité de Ayuda al Desarrollo, que recogen el acervo de conocimientos y experiencias de la comunidad del desarrollo para abordar la reducción de la pobreza, pretenden informar de estos esfuerzos y señalar el camino hacia el futuro.

Renovación del compromiso de combatir la pobreza en todo el sistema internacional

58. En 1996, los ministros de Desarrollo de la OCDE adoptaron un marco innovador en la política de cooperación para el desarrollo. En la estrategia de la OCDE CAD: *Conformando el siglo XXI: Contribución de la cooperación para el desarrollo*, se exponía una visión de la cooperación para el desarrollo basada en la asociación entorno a estrategias de desarrollo concebidas y dirigidas por los gobiernos de los países en desarrollo y sus respectivas sociedades civiles. También comprometía a los miembros del CAD a trabajar con sus socios para alcanzar objetivos internacionales de desarrollo (OID) explícitos, cuantificables y sujetos a plazos, basados en los objetivos de desarrollo económico, medioambiental y social (que abordan muchas de las dimensiones clave de la pobreza) acordados por la comunidad internacional durante las conferencias mundiales celebradas en los años 90 bajo los auspicios de las Naciones Unidas[6]. Posteriormente, los miembros del CAD confirmaron esta visión en su declaración de mayo de 2000 *Asociacionismo y reducción de la pobreza: del compromiso a la aplicación*, y los OID recibieron el fuerte respaldo de todas las naciones en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, en septiembre de 2000[7]. Los miembros del CAD han sintetizado en este conjunto de *Directrices* sus conocimientos y experiencia colectivos en la lucha contra la pobreza, como paso importante en la aplicación de la estrategia para el siglo XXI.

59. Para desarrollar estas líneas orientativas, los miembros del CAD han intentado llevar a la práctica el principio asociativo compartiendo textos con un amplio abanico de expertos en materia de pobreza procedentes de los gobiernos, la sociedad civil y el mundo académico, en una serie de consultas celebradas en África, Asia, Latinoamérica y Europa. Las percepciones, preocupaciones y puntos de vista que han emanado de estos intercambios han contribuido a configurar el contenido de las *Directrices* y, en particular, las ideas y recomendaciones contenidas en las mismas para fomentar el trabajo en asociación con otros actores del desarrollo.

60. Las *Directrices* establecen un programa ambicioso para la era de las asociaciones, exhortando al cambio en los organismos de desarrollo[8]: en la valoración que hacen de la pobreza, en la planificación y aplicación de la ayuda correspondiente, en su organización sobre el terreno y en la sede, e insta a los mismos para que fortalezcan sus capacidades internas con el fin de responder con mayor eficacia a las tareas que tienen ante sí. Al mismo tiempo, al establecer los derechos, responsabilidades y obligaciones implícitas en el enfoque asociativo, las *Directrices* consiguen en gran medida desarrollar la sustancia y fijar los límites del modelo emergente de asociaciones para el desarrollo descrito por primera vez en *Conformando el siglo XXI.*

Objetivos internacionales de desarrollo (OID)

1. Erradicación del hambre y la extrema pobreza.
2. Conseguir la educación primaria universal.
3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Mejorar la salud reproductiva.
6. Combatir el virus del SIDA, la malaria y otras enfermedades.
7. Asegurar la sostenibilidad medioambiental.
8. Desarrollar un partenariado global para el desarrollo.

Síntesis de las Directrices del CAD sobre Reducción de la Pobreza

61. Las presentes *Directrices* están pensadas para ayudar a los organismos de desarrollo a integrar la reducción de la pobreza en el centro de sus políticas y a hacer operativas sobre el terreno dichas políticas. Aclaran conceptos y definiciones, apuntan prioridades y describen las mejoras prácticas en materia de políticas, programas, instrumentos y medios para reducir la pobreza. Establecen nuevas direcciones en varios terrenos, entre los que se incluyen:

- *Conceptos y enfoques comunes para comprender, medir y centrar la atención en la pobreza.* Las *Directrices* empiezan presentando una síntesis funcional de los conceptos y enfoques en relación con la pobreza y desarrollando un marco para reflexionar sobre este problema y comprender la naturaleza y las causas de la pobreza. Se pretende ayudar al lector a comprender la naturaleza multidimensional de la pobreza, quiénes son los pobres y cómo pueden elaborarse, combinarse y supervisarse las medidas adoptadas contra la pobreza.
- *Impulso de las asociaciones para la reducción de la pobreza.* Un reto fundamental para la comunidad del desarrollo es la necesidad de encaminar decididamente el apoyo de los organismos de desarrollo al objetivo de reducción de la pobreza y al liderazgo de los gobiernos socios. La Parte II de las *Directrices* analizan el modo en que los organismos pueden cooperar con otros interesados para crear asociaciones sólidas en situaciones distintas, según el país, y apoyar asimismo los esfuerzos nacionales para diseñar estrategias acertadas dirigidas a la reducción de la pobreza.
- *Programación por países, marcos e instrumentos eficaces.* La Parte III estudia vías prácticas para trabajar en asociación, centrando más la atención en los marcos existentes para organizar y llevar a la práctica la cooperación al desarrollo. Se exponen los méritos y los desafíos en relación con una amplia serie de instrumentos y enfoques eficaces, a la luz de la experiencia práctica y de las perspectivas de reducción de la pobreza.

- *Asegurarse de que todo el abanico de las políticas de los miembros del CAD sea compatible con el objetivo de reducción de la pobreza.* La coherencia de las políticas de todos los gobiernos miembros (por ejemplo, de las políticas comerciales, agrícolas y medioambientales) es crucial para garantizar que los esfuerzos de los miembros por reducir la pobreza no se vean socavados por las políticas y acciones de otras esferas del poder público. La Parte IV trata de la coherencia, a nivel nacional, entre las políticas en materia de ayuda y las relativas a otros ámbitos y de la coherencia a nivel internacional, en la cooperación tanto regional como mundial.
- *Aprendizaje y cambio institucionales.* La estrategia del CAD para el siglo XXI supone un fuerte impulso para que los organismos de desarrollo transformen su manera de desarrollar sus actividades de conformidad con los principios de asociacionismo, titularidad y responsabilidad. La última sección de las *Directrices* se centra en el funcionamiento interno de los organismos de desarrollo, y examina cómo podrían cambiarse las estructuras organizativas, prácticas de gestión y la cultura institucional con el fin de aumentar su capacidad para contribuir eficazmente a la reducción de la pobreza.

62. Si bien las *Directrices* se refieren específicamente a las preocupaciones y al funcionamiento de la comunidad de ayuda bilateral al desarrollo de la OCDE, la información práctica y las orientaciones que contienen sobre cómo pueden colaborar los socios del desarrollo para reducir la pobreza son igualmente válidas para todos los profesionales en el ámbito del desarrollo.

El papel y la finalidad de las Directrices

63. Las *Directrices del CAD sobre Reducción de la Pobreza* han sido concebidas para que los organismos de ayuda bilateral al desarrollo puedan ayudar a sus socios del mundo en desarrollo a enfrentarse a la pobreza. Ponen de manifiesto la unidad del objetivo y del compromiso de los miembros del CAD para luchar juntos con mayor decisión contra la pobreza, en solidaridad con los pobres y en interés de garantizar los derechos humanos a escala universal.

64. Al respaldar estas *Directrices*, los miembros resuelven garantizar la importancia de la reducción sostenible de la pobreza en la cooperación al desarrollo. Un número cada vez mayor de miembros del CAD considera que el objetivo supremo de la cooperación al desarrollo debería ser el de reducir y más tarde erradicar la pobreza en el contexto de un desarrollo sostenible. Esto exige la integración de las cuestiones económicas, sociales, ambientales y de gobierno en enfoques globales en materia de desarrollo en el ámbito nacional. La adopción de las *Directrices* supone también que los miembros han adoptado una visión y una comprensión común de la pobreza y de los enfoques, marcos y prioridades pertinentes a la hora de combatirla. Sus esfuerzos serán, por consiguiente, más coherentes y mutuamente productivos, tanto por lo que se refiere a los miembros del CAD como a todo el sistema internacional, dada la plena compatibilidad de las *Directrices* con otros marcos internacionales similares.

65. Los miembros del CAD también se comprometen a aplicar en su propia actuación los principios contenidos en las *Directrices*, por ejemplo, utilizando las estrategias de reducción de la pobreza de los países socios como base para la programación bilateral, reduciendo la carga que sus procedimientos y exigencias crean a los países socios, y mejorando la coherencia de las políticas entre sus distintos organismos y gobiernos y en el seno de cada uno de ellos. Asimismo acuerdan que, en la medida en que las posibilidades y limitaciones institucionales lo permitan, harán lo posible para aplicar las recomendaciones; entre otras, proporcionar una asistencia más flexible y previsible, crear las condiciones favorables para descentralizar la toma de decisiones sobre el terreno, actuar aprovechando los marcos de planificación del país socios, y asegurarse de que las distintas modalidades de ayuda (a través de programas o de proyectos) reflejan las necesidades y limitaciones locales por lo que se refiere a la financiación de costes recurrentes, a las actitudes y el impacto medioambiental.

66. Los miembros del CAD reconocen la diversidad de potencialidades y recursos que cada uno de ellos puede aportar en la lucha contra la pobreza y el valor de una respuesta flexible y creativa a las necesidades y prioridades establecidas por los gobiernos socios y por los propios interesados. Están de acuerdo en la

permanente importancia de un sector privado dinámico que genere rentas y puestos de trabajo, de un desarrollo sostenible que dé marcha atrás a la degradación ambiental, del buen gobierno que promueva la inclusión y participación y del fortalecimiento de las instituciones para desarrollar la capacidad y los sistemas administrativos locales. A pesar de que estos aspectos más amplios de la cooperación al desarrollo se tratan de manera más exhaustiva en otras *Directrices* del CAD, los miembros toman nota de su papel potencial en la reducción de la pobreza y acuerdan trabajar para integrar las preocupaciones y dimensiones relacionadas con la pobreza en el proceso de formulación de políticas en estas áreas.

67. La adopción de las *Directrices* sirve también para lanzar importantes mensajes sobre cómo valora la comunidad de cooperación al desarrollo los nuevos desafíos (en el mundo en general y, de forma más concreta, en sus propias organizaciones) cuya importancia en la lucha contra la pobreza es cada vez mayor. Aquí debemos incluir los esfuerzos comprometidos y focalizados para explorar nuevas posibilidades de reducción de la pobreza, para responder a los desequilibrios y necesidades derivados de la globalización, los bienes públicos globales y la división regional, y para adecuar sus propias culturas y estructuras institucionales a las exigencias del principio asociativo.

Cómo utilizar las Directrices

68. Las *Directrices* proporcionan información práctica sobre la naturaleza de la pobreza y el modo más adecuado de enfrentarse a ella. De ahí su valor para el personal operativo de los organismos bilaterales, tanto sobre el terreno como en la sede. Ofrecen también orientaciones sobre cómo elaborar las políticas apropiadas y establecer prioridades, cómo trabajar con los distintos socios de los países en desarrollo y del sistema internacional, y de cómo dirigir, reconfigurar y reorganizar los organismos bilaterales para que trabajen en asociación e integren de manera efectiva el objetivo de reducción de la pobreza. Esta información es útil para los dirigentes, gestores operativos y el personal responsable de políticas y de recursos humanos de los organismos bilaterales.

69. Dado el espacio limitado y la magnitud del tema objeto de estudio, las *Directrices* tienen un carácter amplio y general. El CAD profundizará en su ámbito y contenido investigando los aspectos clave de las estrategias de la reducción de la pobreza y desarrollando nuevas prácticas adicionales.

70. A pesar de que se han hecho esfuerzos considerables para garantizar que las *Directrices* reflejen las investigaciones, conocimientos y experiencia más recientes, tampoco son la última palabra. En efecto, en muchos aspectos (por ejemplo, en lo relativo a promover la potenciación, el buen gobierno, la participación y la creación de instituciones) los profesionales del desarrollo se hallan en la fase incipiente de conocer cómo actuar, e interactuar, más adecuadamente para reducir la pobreza. Además, cada país socio es diferente y único, desafiando el principio de "una talla sirve para todos" aplicado a la reducción de la pobreza. Todavía queda mucho por aprender en materia de buenas prácticas en este área de cooperación al desarrollo en continua evolución, principalmente escuchando la voz de los propios pobres, con el objetivo de tener en cuenta su punto de vista.

Notas

4. Esta cifra se eleva a 2.800 millones, es decir, 6 de cada 10 personas, si se aplica la medida internacional de 2 dólares EE.UU. al día.

5. Perspectivas Económicas Globales y Países en Desarrollo, Banco Mundial 2001, página IX. Martin Ravaillion: Crecimiento, Desigualdad y Pobreza: Más allá de los porcentajes, Banco Mundial, 2000.

6. Los siete OID se enumeran en la contracubierta de las Directrices.

7. Véase pág. 48.

8. Las Directrices se refieren a la comunidad de asistencia bilateral como "organismos de desarrollo" u "organismos", por oposición a "donantes", término incompatible con los procesos y modalidades de asociación. De manera similar, se hace referencia a los países en desarrollo como "países socios" o "gobiernos socios" (y no "beneficiarios"). En el texto por "interesados" se entienden las sociedades civiles de los países en desarrollo.

I. Conceptos y enfoques

A. Introducción

71. Para una efectiva reducción de la pobreza es precisa una concepción estratégica basada en ideas y enfoques claros y coherentes. Si hay diferentes maneras de entender la pobreza también habrá diferentes maneras de abordarla. El entendimiento común y claro de la pobreza contribuye a elaborar una agenda común con los socios del desarrollo. En esta primera parte de las *Directrices* se exponen las nociones actuales de pobreza y bienestar en un marco conceptual que enlaza la meta de la reducción sostenible de la pobreza con las causas claves de la pobreza y con las políticas y actuaciones adecuadas[9].

72. Un enfoque estratégico de la reducción de la pobreza implica principalmente cinco etapas analíticas:

i. *¿Qué es la pobreza?:* Clarificación y definición del concepto.
ii. *¿Quiénes son los pobres?:* Identificación de las líneas de pobreza y categorías sociales.
iii. *¿Cómo puede medirse y hacerse un seguimiento de la pobreza?:* Elección de los métodos e indicadores.
iv. *¿Por qué persiste la pobreza?:* Análisis de sus causas estructurales y dinámicas.
v. *¿Qué actuaciones políticas se requieren?:* Formulación de políticas y programas.

73. Los organismos dedicados al desarrollo necesitan meditar sobre esas cuestiones y elaborar respuestas basadas en experiencias y

pruebas. Y necesitan hacerlo en asociación con otras organizaciones que trabajan en pro de la reducción de la pobreza, es decir, los departamentos gubernamentales de todos los niveles, otros organismos bilaterales o multilaterales y las organizaciones de la sociedad civil.

B. ¿Qué es la pobreza?

a) La ampliación del significado de pobreza

74. El concepto de pobreza abarca diferentes dimensiones de privación. En general, es la incapacidad de las personas para alcanzar los niveles de bienestar económicos, sociales o de otro tipo. Hoy en día la multidimensionalidad de la pobreza goza de aceptación general. Está sólidamente basada en la investigación e incluye estudios participativos de lo que los pobres entienden por pobreza. Abarca los parámetros de la *pobreza absoluta* tales como las tasas de mortalidad infantil, y de la *pobreza relativa*, definida por los diferentes estándares de cada sociedad[10].

75. Tanto en la Cumbre Mundial de Desarrollo de Copenhague en 1995 como en los Objetivos Internacionales de Desarrollo (OID), adoptados por el CAD en 1996, se asumió la multidimensionalidad de la pobreza. En el mismo sentido, el Banco Mundial ha definido la pobreza como una privación humana inaceptable en términos de oportunidades económicas, educación, sanidad y nutrición, así como también de falta de potenciación y de seguridad. Y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha introducido dos conceptos pertinentes: el de *desarrollo humano*, definido como un proceso de ampliación de las opciones de las personas, incluidas las nociones de libertad, dignidad, respeto a uno mismo y posición social; y el de *pobreza humana*, que significa la privación de capacidades esenciales tales como la longevidad y la salud, el conocimiento, los recursos económicos y la participación comunitaria.

76. Los conceptos poliédricos de pobreza reflejan la realidad de los pobres. Pero complican más la tarea de identificar a los pobres y

de supervisar los progresos. Algunas dimensiones son difíciles de medir y un aspecto puede no ser coherente con otros. Además, se corre el riesgo de que a las políticas y actividades se les ponga la etiqueta de pobreza sin que se realicen cambios reales encaminados a una actuación más efectiva en materia de las políticas a favor de los pobres.

77. Las Directrices se ocupan de estas dos preocupaciones y presentan una definición de pobreza, inscribiéndola en un marco más amplio de causas y actuaciones en materia de políticas. Para conseguir la reducción de la pobreza es necesario identificar los nexos causales y valorar la eficacia probable de los diferentes instrumentos de las políticas.

b) Definición de la pobreza: dimensiones esenciales

78. Un concepto adecuado de pobreza debe abarcar todas las áreas de mayor importancia en las que las personas de uno y otro sexo sufren privaciones y en las que, según las diferentes sociedades y contextos sociales, se las percibe como inhabilitadas. Deberá abarcar también los nexos causales entre las dimensiones esenciales de la pobreza y la importancia central del género y de un desarrollo medioambientalmente sostenible (Figura I).

79. Las *capacidades económicas* consisten en la capacidad para ganarse la vida, consumir y poseer activos, factores claves todos ellos para la seguridad alimentaria, el bienestar material y la posición social. Los pobres plantean a menudo estos aspectos, junto con la seguridad del acceso a los recursos productivos financieros y físicos: tierra, aperos y ganado, bosques y zonas de pesca, créditos y puestos de trabajo dignos.

80. Las *capacidades humanas* se basan en la sanidad, la educación, la nutrición, el agua potable y el alojamiento. Éstos son los elementos esenciales del bienestar además de los medios fundamentales para mejorar los medios de vida. La enfermedad y el analfabetismo constituyen barreras para el trabajo productivo y, por ende, para otras capacidades útiles para la reducción de la pobreza. La lectura y la escritura facilitan las comunicaciones con los demás, algo que es de crucial importancia en la participación social y política. La educación, especialmente la de las jóvenes,

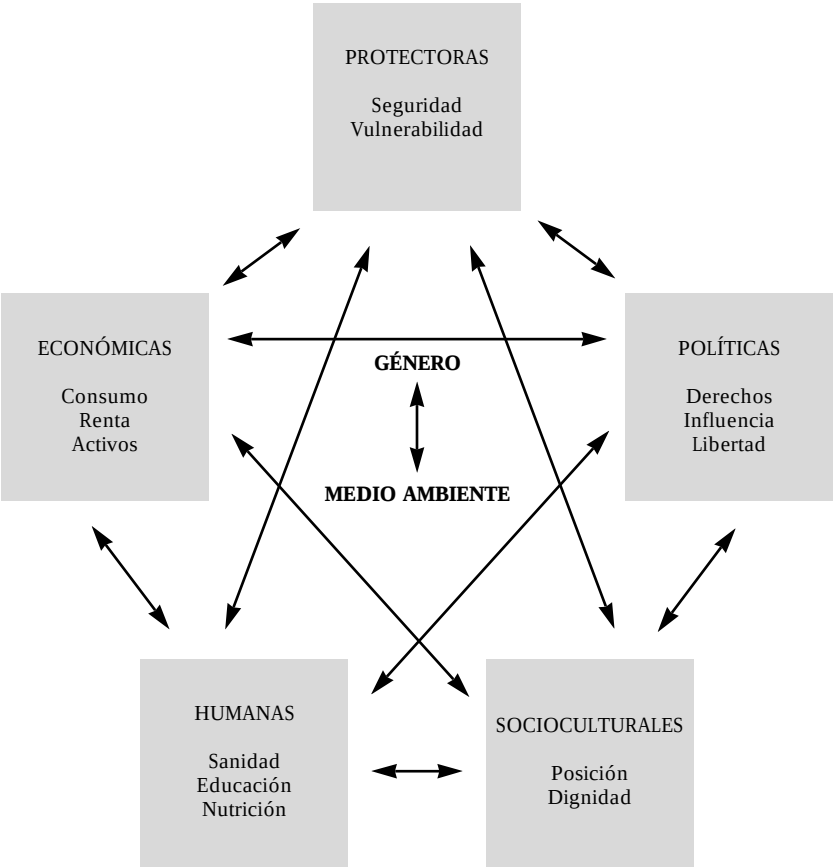
está considerada como el medio más eficaz para combatir la pobreza y algunos de sus principales factores causales, como, por ejemplo, la enfermedad –en particular el SIDA– y el exceso de fecundidad.

81. Entre las *capacidades políticas* figuran los derechos humanos, el hecho de tener voz y cierta influencia en la orientación de los poderes públicos y en las prioridades políticas. La privación de las libertades políticas o de los derechos humanos fundamentales constituye uno de los principales aspectos de la pobreza. Este aspecto se refleja en las actuaciones arbitrarias, injustas e incluso violentas de la policía o de otras autoridades públicas, que constituyen una grave preocupación para los pobres. La impotencia agrava las demás dimensiones de la pobreza. Los políticamente débiles carecen tanto de voz en las reformas políticas como de un acceso seguro a los recursos necesarios para salir de la pobreza.

82. Las *capacidades socioculturales* se refieren a la capacidad para participar como un miembro apreciado de la comunidad. Atañen a la posición social, la dignidad y otras condiciones culturales para pertenecer a una sociedad a las que los mismos pobres conceden una elevada valoración. Las evaluaciones participativas de la pobreza indican que el aislamiento geográfico y social es el significado *principal* de la pobreza para los miembros de muchas sociedades locales, mientras que las demás dimensiones se consideran factores contribuyentes.

83. Las *capacidades protectoras* permiten a los pobres resistir las convulsiones económicas y externas y, por lo tanto, son importantes para prevenir la pobreza. La inseguridad y la vulnerabilidad son dimensiones cruciales de la pobreza, con fuertes nexos con otros riesgos como la enfermedad, la delincuencia, la guerra y la miseria. En gran medida, la pobreza se experimenta intermitentemente como respuesta a las variaciones estacionales y a las perturbaciones externas: desastres naturales, crisis económicas y conflictos violentos. Son necesarios conceptos dinámicos porque las personas entran y salen de la pobreza. Los pobres de hoy son sólo en parte los mismos que los de ayer o de mañana. Algunos son crónicamente pobres o heredan su pobreza; otros se encuentran en una situación de pobreza temporal o transitoria.

Figura I. Dimensiones interactivas de la pobreza y el bienestar



84. Los nexos indicados mediante flechas en la Figura I son significativos. Cada casilla representa una dimensión importante de la pobreza que afecta –y resulta afectada– por todas las demás. Los miembros de las familias pueden consumir poco y ser vulnerables en parte porque carecen de activos, a menudo debido a

unos ingresos insuficientes, la falta de salud y de educación, o porque pierden sus pocos activos productivos como consecuencia de convulsiones. La falta de derechos humanos y de libertades políticas indica un riesgo de convulsiones violentas. La vulnerabilidad y la exclusión social merman las capacidades humanas y políticas, reduciendo los ingresos y los activos, y así sucesivamente. El hecho de que las diferentes dimensiones de la pobreza estén estrechamente interrelacionadas, a pesar de ser diferentes y de estar correlacionadas imperfectamente, es una razón importante para un concepto multidimensional.

c) Nexos de la pobreza con el género y el medio ambiente

85. La pobreza, el género y el medio ambiente son facetas del desarrollo sostenible que se refuerzan, se complementan y se intersectan. La integración del género es clave para reducir la pobreza en sus distintas dimensiones, así como también para mejorar el medio ambiente. Los factores medioambientales influyen en las relaciones de género al igual que en los resultados de la pobreza. La igualdad de géneros y la sostenibilidad medioambiental son metas internacionales del desarrollo por derecho propio. Esta sección se ocupa de la importancia de las cuestiones de género y medio ambiente para entender la pobreza y como condiciones para reducirla.

86. La *desigualdad entre los sexos* afecta a todas las dimensiones de la pobreza porque ésta no es neutral en cuanto al género[11]. En las culturas suelen existir prejuicios profundamente arraigados y discriminación contra la mujer. Los procesos causantes de la pobreza afectan de diferentes maneras y en distintos grados a hombres y mujeres. La pobreza de la mujer es más frecuente y característicamente más grave que la del hombre. Las mujeres, las niñas y las jóvenes de las familias pobres reciben una porción inferior a la que les correspondería equitativamente en términos de consumo y de servicios públicos. Padecen a gran escala la violencia a manos de los hombres. Tienen más probabilidades de ser analfabetas así como de estar excluidas social y políticamente en sus comunidades. De ahí que las posibilidades de superar la pobreza sean en general diferentes en las mujeres que en los hombres.

87. Las mujeres desempeñan un papel importante en los medios de vida y en las capacidades humanas básicas de los hogares pobres. Al cuidar de sus hijos, reducen el riesgo de pobreza en las siguientes generaciones. Pero las mujeres tienen en general menos acceso que los hombres a los activos que proporcionan seguridad y oportunidad. Esas limitaciones del potencial productivo de las mujeres reducen las rentas de los hogares y el crecimiento económico total. La desigualdad entre los sexos es, por tanto, una causa importante de la pobreza femenina y general.

88. La "pobreza de tiempo" relacionada con el género se refiere a la falta de tiempo para realizar todas las tareas que se imponen a las mujeres, para su descanso y para sus actividades económicas, sociales y políticas. Se trata de una importante carga adicional que en muchas sociedades obedece a la desigualdad estructural entre los sexos: una disparidad que tiene distinto significado para las mujeres y para los hombres.

89. El *medio ambiente* y la pobreza están relacionados de muchos modos. La degradación del medio ambiente, tanto en las zonas rurales como urbanas, afecta más a los pobres. A la inversa, es también un resultado de la pobreza. El desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza exigen mantener la integridad de los ecosistemas naturales y preservar sus funciones sostenedoras de la vida[12]. Entre los factores críticos que ligan el medio ambiente y la pobreza figuran la seguridad en el acceso a los recursos naturales de los que dependen muchos hogares pobres y los riesgos sanitarios medioambientales, que afectan en particular a las mujeres y a los niños.

90. En las zonas rurales, la degradación del suelo, la deforestación y la disminución de las reservas de pesca constituyen amenazas graves contra los medios de vida y la salud de los pobres, junto con la contaminación del agua y del aire en los interiores. Sin embargo, los pobres rurales suelen carecer de alternativas a la utilización insostenible de unos suelos frágiles para la agricultura de subsistencia, la ganadería trashumante y la corta de leña, con lo que se agrava el deterioro del suelo. La creciente escasez de buenas tierras y de agua potable puede exacerbar la inestabilidad política y los conflictos locales, nacionales y regionales, a menos que puedan conciliarse pacífica y equitativamente las necesidades opuestas de los diferentes usuarios.

91. Los pobres tanto de las zonas rurales como urbanas son sumamente vulnerables a desastres naturales[13] devastadores tales como las sequías, las inundaciones, los tifones/huracanes y el ascenso de los niveles de mar que amenazan a poblaciones enteras de islas pequeñas y de las zonas costeras bajas, en especial en los países pobres. El crecimiento económico de los países en desarrollo –sin dejar de ser importante para la reducción de la pobreza– genera un incremento en las emisiones de los gases de invernadero que afectan al cambio climático global.

92. Los pobres urbanos a menudo viven en condiciones insalubres y de hacinamiento cerca de zonas contaminadas, de polígonos industriales y de tráfico rodado intenso. Las barriadas urbanas pobres surgidas espontáneamente y con elevada densidad humana son vulnerables a calamidades tales como desprendimientos de tierras e incendios. Y en las viviendas, tanto rurales como urbanas, la contaminación interior por humo provoca problemas sanitarios graves. Otros riesgos medioambientales son los que se refieren a la seguridad en el trabajo, por ejemplo, la exposición de los trabajadores agrícolas a los plaguicidas y a otros productos químicos peligrosos[14].

C. ¿Quiénes son los pobres?

93. Esta pregunta es pertinente para diferentes niveles de la sociedad: individual, familiar, municipal, comarcal, regional y así sucesivamente. Los estudios demográficos nacionales y por hogares arrojan datos útiles sobre los niveles medios de renta y de consumo y su distribución, pero, sin información más específica no puede identificarse a los pobres mediante las estadísticas nacionales. En la planificación favorable a los pobres deberían definirse las categorías sociales utilizando atributos tales como el género, la etnicidad, la religión y la cultura, la localización y los medios de vida así como el tipo de hogar; es decir, el número de miembros, su distribución por edades y el género del cabeza de familia.

94. Al trazar perfiles de la pobreza y hacer valoraciones de ésta a nivel nacional se utilizan principalmente datos de los estudios por familias, así como los procedentes de los indicadores nacionales del desarrollo humano. Las Evaluaciones Participativas de

la Pobreza (EPP) proporciona perfiles multidimensionales que contienen datos cuantitativos e información cualitativa. Aunque en algunos casos las EPP son las más idóneas para diseñar políticas e intervenciones, también son caras.

95. Las dimensiones y parámetros de la pobreza pueden ser contradictorios, lo que complica la tarea de identificar a los pobres. Por ejemplo, hay personas que pueden ser pobres en función de sus ingresos aun cuando sus hijos, incluidas las niñas, estén matriculadas en la enseñanza primaria y las tasas nacionales de mortalidad infantil y maternal se hayan reducido en línea con los OID y los analfabetos ganen más de "1 dólar EE.UU." al día, etc. Cuanta más información se posea acerca de esas diferencias y ventajas comparativas, más idóneo será el diseño de las políticas y de las actuaciones.

96. A pesar de la dificultad que presenta una medición exacta, a menudo puede recurrirse a información procedente de distintas fuentes para identificar a los pobres. Las categorías sociales conocidas por una pobreza extrema son los grupos indígenas, minoritarios y socialmente excluidos, los refugiados y personas desplazadas, los minusválidos psíquicos o físicos y las víctimas del VIH/SIDA. Las mujeres y los niños son especialmente vulnerables, por ejemplo, las viudas ancianas y los hogares carentes de sostén encabezados por mujeres o menores, así como los niños de la calle. En muchas sociedades estos grupos son los más pobres de entre los pobres y requieren especial atención en las actuaciones encaminadas a la reducción de la pobreza.

D. ¿Cómo puede procederse a la medición y seguimiento de la pobreza?

97. La siguiente cuestión es cómo medir las diversas dimensiones de la pobreza. La medición es necesaria para el seguimiento de hasta qué punto se han alcanzado los objetivos de una política, para la valoración del impacto de determinadas políticas y programas y para la identificación de los pobres. La mejor práctica consiste en recoger datos que diferencien por género, edad y otras categorías sociales[15]. La idoneidad de los diversos instrumentos para la medición de la pobreza depende de la

disponibilidad de datos y de la finalidad de la medición. Es más costoso y exige más tiempo la medición de las dimensiones menos tangibles de la pobreza.

98. Los índices compuestos que abarcan no sólo las dimensiones económicas de la pobreza sino otras dimensiones proporcionan parámetros cuantitativos comparables más sólidos que los que sólo tienen en cuenta una dimensión. Los más prominentes son los desarrollados por el PNUD en el Informe anual sobre Desarrollo Humano (HDR[16]). Estos índices han desempeñado un papel vital al atraer la atención sobre los problemas multidimensionales y graves de la pobreza, pero, en cierta medida, la elección de los indicadores y la ponderación que se les asigna es arbitraria, sin que se capten las ventajas comparativas entre ellos. Así pues, los parámetros discretos de la pobreza siguen siendo los más útiles con fines específicos de planificación.

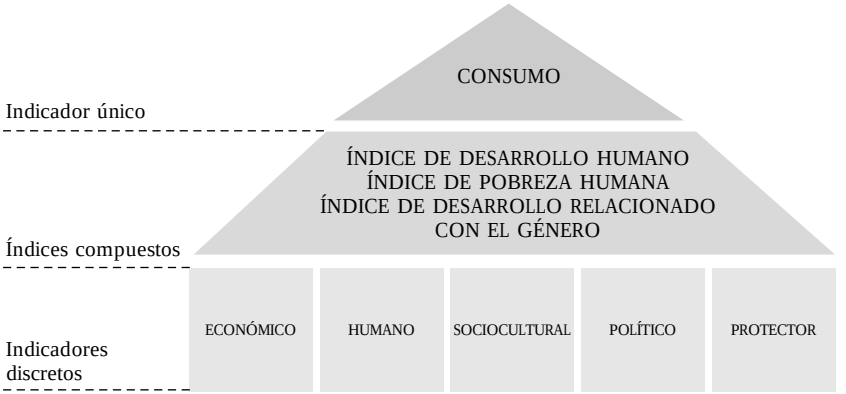
99. Las diferentes clases de parámetros tienen sus utilidades: los indicadores relativos, contextuales, cualitativos y multidimensionales, son mejores para entender una situación específica e intervenir en ella de manera eficaz. Pero son menos útiles para las comparaciones o para el seguimiento general de la pobreza y la valoración de los impactos, que requieren parámetros, absolutos, simples y cuantificados (Figura 2).

100. La parte superior de la Figura 2 ilustra el parámetro simple del consumo o del gasto de renta disponible a partir de los estudios por familias en gran número de países. Es útil para los análisis comparativos de la pobreza a lo largo del tiempo en un país y entre diferentes países, así como para el seguimiento general de la pobreza. En otras palabras, en la cúspide figura un parámetro que da una visión de conjunto de la pobreza. La sección central representa índices compuestos.

101. La sección inferior representa el fundamento de la medición de la pobreza en sus diversas dimensiones. Está más cerca del nivel de la comunidad local y por lo tanto es de mayor utilidad en una planificación y seguimiento detallados. Los datos nacionales sobre desarrollo humano se recogen habitualmente mediante encuestas y se presentan en tablas globales en HDR y en los Informes sobre Desarrollo Mundial (WDR) del Banco Mundial. Respecto de las restantes dimensiones no existen métodos buenos para normalizar y cuantificar los parámetros

que permitirían comparaciones. Pero algunos países han emprendido evaluaciones participativas de la pobreza que proporcionan información cualitativa y multidimensional muy útil sobre la pobreza.

Figura 2. Medición de la pobreza a los diferentes niveles de conjunto



102. El enfoque estricto de la medición de la pobreza permite la identificación y el análisis estadístico de los hogares situados por debajo de una línea de pobreza absoluta, que se establece a un nivel mínimo de nutrición y consumo. Esto es necesario para el seguimiento del número, de la proporción de los pobres a lo largo del tiempo y entre países[17], así como de la profundidad y gravedad de la pobreza. Las líneas de pobreza más comunes para las comparaciones internacionales son de 1 dólar EE.UU. al día para los países de rentas bajas, de 2 dólares EE.UU al día para los de rentas medias y de 4 dólares EE.UU. para las economías en transición. Muchos países tienen sus propias líneas de pobreza que reflejan las diferentes condiciones sociales, económicas y climáticas para determinar lo que se considera una renta mínima aceptable.

103. Una vez examinado el significado de la pobreza y cómo puede medirse, el siguiente paso en la formulación de una estrategia contra la pobreza consiste en especificar los indicadores y los objetivos. Los gobiernos deben establecer metas y determinar medios para su valoración y seguimiento. Deberán especificarse los objetivos y los indicadores de referencia de conformidad con las fuentes de datos de que se disponga para el período para el que se establezcan. Deberán ajustarse a las realidades económicas, políticas y socioculturales de cada país y especificar el significado exacto de los objetivos de reducción de la pobreza. Los objetivos deberán estar relacionados con los OID, aunque los países pueden tener sus propias metas para diferentes indicadores o para diferentes fechas finales.

104. Es vital desglosar los indicadores nacionales en otros que distingan los resultados de diferentes categorías de personas: por ejemplo, por género, edad y otras categorías sociales, por regiones geográficas o administrativas, y por zonas rurales y urbanas. El seguimiento de las desigualdades de este modo proporciona señales de alerta precoz sobre importantes factores de pobreza, incluido el riesgo de conflictos. La participación popular en el proceso de fijación de metas e indicadores puede generar un consenso nacional sobre la reducción de la pobreza. Es esencial disponer de datos fiables para analizar los resultados de que deberán responder los gobiernos, así como para saber cómo les ha ido a los diversos grupos de pobres.

E. ¿Por qué persiste la pobreza?

105. Hay todavía dos pasos más en la formulación de las estrategias contra la pobreza: identificar y ordenar por prioridades las *causas* de cada dimensión de la pobreza en una zona determinada, y diseñar *políticas y acciones* para abordar esas causas. En esta sección se trata de la primera cuestión.

106. Entre las causas que están en la raíz de la pobreza, algunas están ligadas a factores inmutables como el clima, la geografía y la historia. En cambio, una gobernación deficiente, que es susceptible de cambio, lleva consigo toda una serie fundamental de factores que perpetúan la pobreza. Una corrupción arraigada y unas

élites codiciosas, la falta de respeto por los derechos humanos, unas instituciones débiles y unas burocracias ineficaces, la falta de cohesión social y de voluntad política para emprender reformas, son rasgos comunes del mal gobierno y desfavorables para un desarrollo sostenido y la reducción de la pobreza. En casos extremos pero no insólitos, las deficiencias del gobierno dan lugar a conflictos violentos y al colapso de los estados. La desigualdad en función del género u otras categorías sociales y económicas es otro de los factores importantes que perpetúan la pobreza, la degradación del medio ambiente y el rápido crecimiento de la población. Una cuestión emergente y absolutamente crítica en relación con la pobreza es la del VIH/SIDA, que afecta en particular a las mujeres jóvenes y a los niños, muchos de los cuales se quedan huérfanos.

107. Todos estos factores pueden conducir a un crecimiento económico insuficiente, que es una de las principales causas de la pobreza. Otras son las deficiencias en la gobernación y en la equidad, las insuficiencias de la política económica y del mercado, la fuga de capitales, los bajos niveles de ahorro y de inversión y la distorsión de los incentivos, todas las cuales reducen la productividad y las rentas. Las tasas elevadas de inflación suponen una carga particularmente nociva sobre las rentas y los ahorros reales de los pobres. El desmoronamiento de las estructuras físicas y sociales son a la par un resultado y una causa de la agravación del estancamiento y del declive económicos. El proteccionismo de los mercados potenciales de exportación así como la volatilidad y las tendencias descendentes en la relación de intercambio son causas internacionales de la pobreza. Otro catalizador clave, tanto interno como internacional, es el exceso de deuda.

108. Clasificar los principales factores causales de la pobreza en cualquier país determinado es mucho más complejo que identificar a los grupos sociales claves entre los pobres o que registrar los perfiles descriptivos de la pobreza disponibles. Por esas razones, rara vez se intenta la clasificación, pero no por ello deja de ser esencial para una eficaz reducción de la pobreza. Todas las políticas nacionales de reducción de la pobreza y las estrategias de los organismos deberían incluir un intento de clasificar y valorar las causas. La planificación estratégica exige decisiones, opciones y

prioridades, por lo que la clasificación de los instrumentos en función de su posible impacto es una de las características distintivas de un enfoque vigoroso.

109. Formular una estrategia contra la pobreza comporta un fuerte componente de incertidumbre. Los gestores, el personal del organismo y los asesores profesionales deben asegurarse de que sus apreciaciones sean al menos conjeturas *razonadas*, es decir, plenamente informadas por los datos y análisis de que se disponga o que puedan encargarse fácilmente a nivel nacional[18].

F. ¿Qué acciones políticas son necesarias?

110. Las estrategias de reducción de la pobreza y de desarrollo sostenible deberían converger y servir de plataforma común para los programas y proyectos de cooperación para el desarrollo. El desarrollo sostenible tiene muchos aspectos: son económicos, sociales, medioambientales e institucionales y exigen enfoques globales, muchos de los cuales traspasan los límites sectoriales e institucionales. Toda estrategia para una reducción efectiva y sostenible de la pobreza tiene que incluir los siguientes elementos políticos, que son complementarios y no siguen un orden de prioridad[19]:

a) Crecimiento económico favorable a los pobres: ritmo y calidad.
b) Potenciación, derechos y gobierno favorable a los pobres.
c) Servicios sociales básicos para el desarrollo humano.
d) Seguridad humana: reducción de la vulnerabilidad y gestión de las convulsiones.
e) Integración del género y mejora de la igualdad entre los sexos.
f) Integración de la sostenibilidad medioambiental utilizando enfoques de medios de vida sostenibles.

a) Crecimiento económico favorable a los pobres: ritmo y calidad

111. El crecimiento económico es crucial para reducir la pobreza, siendo importantes su ritmo y su calidad: su composición, distribución y sostenibilidad son particularmente vitales. La falta de

recursos económicos es una dimensión clave de la pobreza así como una de las causas principales de sus otras dimensiones. Un crecimiento equitativo de la renta nacional reduce la pobreza en materia de ingresos en la mayoría de los hogares y, por otra parte, unas estrategias efectivas para la reducción sostenida de la pobreza generan un crecimiento de los ingresos en la mayoría de los hogares y en el PIB total.

112. Una economía nacional puede crecer de diferentes maneras que pueden reducir la pobreza, promover la igualdad de género y sostener un desarrollo viable en mayor o menor grado[20]. Los nexos generales entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza son significativos; tanto la incidencia media como la profundidad de la pobreza tienden a disminuir con el crecimiento[21]. El crecimiento económico puede crear oportunidad para los pobres, pero la pobreza únicamente disminuirá si existen las condiciones necesarias para aprovechar esas oportunidades.

113. Las estrategias y políticas efectivas de crecimiento favorables a los pobres difieren por países en función de la dotación de recursos, los niveles de tecnología y de capital humano y el contexto histórico, institucional y sociocultural. En general, una economía de mercado competitiva favorece la productividad del sector privado, el ahorro y las inversiones que generan crecimiento económico, cuando concurren las siguientes condiciones claves:

- La existencia de un marco de instituciones políticas, administrativas, jurídicas y financieras favorables a una buena gobernación del sector público y de las empresas y a un desarrollo sostenible.
- Estabilidad macroeconómica y política.
- Estructura de servicios físicos y sociales suficiente y accesible para todos los grupos de población.
- Acceso seguro por parte de las mujeres y hombres pobres a recursos tales como la tierra, las finanzas y las capacidades humanas.
- Formas de producción intensivas en mano de obra.
- Políticas sociales que fomenten la cohesión, la movilidad, la protección, la redistribución y la igualdad entre los sexos.

114. Para promover las oportunidades de que mujeres y hombres pobres salgan de la pobreza es esencial un buen marco jurídico e institucional de gobierno. Entre los requisitos necesarios figuran unos buenos sistemas de gobierno empresarial que produzcan un entorno sólido para la inversión privada, y un entorno reglamentario que genere al mismo tiempo competencia y estabilidad sistémica, con particular atención al sector financiero. A menudo hacen falta reformas estructurales en las políticas, incentivos e instituciones en campos tales como la gestión fiscal, el comercio, el mercado de trabajo, el sector financiero, las infraestructuras y la utilización de la tierra.

115. La estabilidad macroeconómica con una inflación baja y una volatilidad limitada en los precios y la producción, unos mercados competitivos eficientes, y unas políticas adecuadas que promuevan el ahorro y las inversiones –públicos y privados– son elementos claves todos ellos. Las políticas gubernamentales deberían facilitar proactivamente un entorno habilitante para las inversiones y el crecimiento del sector privado, que es esencial para la creación de empleo. Debería existir un equilibrio y una colaboración bien estudiados entre las tres principales esferas de la sociedad: los poderes públicos, las empresas y la sociedad civil.

116. Conseguir un crecimiento favorable a los pobres requiere unas políticas y programas que permitan a los pobres utilizar sus activos y capacidades para generar medios de vida mejores y sostenibles, por ejemplo, mediante programas de microfinanciación o la promoción de una producción intensiva en mano de obra de bienes y servicios. Los gobiernos tienen que ocuparse de las desigualdades de oportunidades con que se enfrentan los pobres mejorando el acceso a los servicios sociales básicos, en particular la enseñanza y la sanidad, que son inversiones de capital humano indispensables para un crecimiento de amplia base. Y las políticas fiscales –tanto de gasto como de ingresos– deben diseñarse para promover la reducción de la pobreza.

117. A las economías pequeñas y pobres la economía global les ofrece un gran potencial para la reducción de la pobreza. Pero esos países están expuestos también a un mayor riesgo de perturbación económica debida al aumento de la apertura; por ejemplo, a consecuencia de cambios repentinos en los flujos de capital a corto plazo o de las convulsiones de la relación de intercambio.

De ahí que la integración exija una gestión prudente para garantizar que los pobres se beneficien del crecimiento impulsado por el comercio. Esto supone crear capacidad y explorar oportunidades para el comercio, tomando al mismo tiempo medidas para mitigar el incremento de los riesgos derivados de la globalización, por ejemplo, de las salidas de capital, de la degradación del medio ambiente, del desempleo o del deterioro de las normas laborales fundamentales. La integración regional puede resultar idónea como paso intermedio hacia la liberalización, permitiendo a las economías débiles adaptarse gradualmente a mercados competitivos y mucho mayores.

118. La desigualdad en los activos y las rentas –por género u otras categorías (étnicas, sociales, regionales, etc.)– constituyen un importante obstáculo para la reducción de la pobreza. Esas desigualdades suponen un impulso múltiple y negativo para la pobreza al reducir tanto el ritmo como el impacto sobre la pobreza del crecimiento del PIB. Las desigualdades agudas y crecientes acallan la voz de los pobres en la política e intensifican los riesgos de conflicto y de violencia. Las políticas gubernamentales concebidas para la reducción de las desigualdades son importantes, pero exigen tacto en la construcción de coaliciones políticas para superar los intereses creados. Los organismos de desarrollo pueden facilitar las reformas mediante el diálogo político así como mediante el apoyo financiero y técnico para cambios estructurales favorables a los pobres tales como la reforma agraria[22].

119. Un crecimiento más rápido mejorará las perspectivas de reducción de la pobreza en los países con grandes y pequeñas desigualdades, pero para reducir la pobreza a la mitad los países con elevadas desigualdades necesitarán, como promedio, crecer dos veces más deprisa que los países con menores desigualdades. Esto no es factible, por lo que es necesario un crecimiento más equitativo para conseguir el objetivo internacional de desarrollo en cuanto a la pobreza por rentas[23].

120. La mayoría de los pobres de los países en desarrollo sigue viviendo en zonas rurales. Suelen sufrir más privaciones de acceso a la sanidad, la enseñanza, los alimentos y los mercados que los hogares de las zonas urbanas y ese desfase dista mucho de estar reduciéndose. La proporción de la pobreza urbana crece rápidamente[24].

La pobreza rural y las mayores oportunidades de las zonas urbanas incitan a migrar a los pobres, con lo que se incrementa el desempleo y la pobreza. De ahí que el desarrollo rural (dentro y fuera de las explotaciones agrarias) favorable a los pobres sea una prioridad clave para la reducción general de la pobreza.

121. La pobreza rural y urbana tiene que afrontarse con políticas complementarias. Las zonas rurales y urbanas están ligadas mediante el parentesco, la migración, el comercio y las remesas y esos nexos son importantes para estimular un crecimiento favorable a los pobres. Además, la agricultura urbana proporciona medios de vida a un número considerable de los pobres urbanos. Un crecimiento sostenible y equilibrado en cuanto al género en la agricultura a pequeña escala y en los servicios rurales es particularmente eficaz para reducir la pobreza tanto en las zonas rurales como urbanas. Crea fuertes vínculos en ambas direcciones mediante el incremento de la demanda y de la oferta, estimulando el crecimiento de las rentas y del empleo.

122. Los pobres rurales necesitan que mejore el acceso a los recursos en aspectos importantes aunque un tanto descuidados: activos físicos y financieros, tecnología y recursos naturales (tierra y agua), mercados e instituciones[25]. El apoyo a la búsqueda y difusión de semillas mejoradas, microrregadíos, microfinanciación y obras públicas son todos ejemplos de herramientas importantes para ayudar a las mujeres y hombres rurales a salir de la pobreza.

123. La pobreza urbana es un fenómeno complejo y difícil. Es crucial la planificación del uso de la tierra para un desarrollo urbano sostenible. El rápido crecimiento de las ciudades de los países en desarrollo, en especial en África y América Latina, causa enormes problemas medioambientales y fomenta la inseguridad social y física al mismo tiempo que carece de los sistemas de apoyo social tradicionales. Esto exige la prestación de servicios sociales y públicos de buena calidad así como programas especiales tendentes a elevar la productividad de las mujeres y hombre pobres. Al mismo tiempo, es importante evitar que las subvenciones provoquen distorsiones que pueden dar lugar a un incremento del aflujo de pobres rurales y al consiguiente empeoramiento de la pobreza urbana. Es crucial el desarrollo del mercado mediante la reforma institucional y la mejora de las infraestructuras. El régimen de propiedad del suelo es importante, como lo es en las

zonas rurales, a efectos de seguridad y como la garantía necesaria para iniciar pequeños negocios. El sector informal desempeña un importante papel en la contención de la pobreza urbana, pero es necesario prestar mayor atención a unas normas mínimas en cuanto a trabajo y medio ambiente.

b) Potenciación, derechos y gobernación favorable a los pobres

124. La pobreza a menudo significa impotencia, injusticia y exclusión de la participación social como resultado de la discriminación y, en términos más generales, de una falta de derechos políticos que incluyan los humanos. Potenciar a las mujeres y hombres pobres exige un gobierno democrático con participación popular en la elaboración de las políticas, el diseño y la aplicación de los programas, y una sociedad civil con organizaciones comunitarias representativas, derechos humanos y un Estado de derecho. Unos medios de comunicación independientes pueden desempeñar un papel importante en el desarrollo de una cultura de la democracia.

125. La potenciación se refiere a la mejora de la capacidad de las mujeres y hombres pobres para influir en los procesos políticos y sociales que afectan a sus vidas. Según las condiciones imperantes, los pobres pueden ejercitar sus derechos humanos y movilizarse para potenciarse a sí mismo. El proceso de democratización potencia a mujeres y hombres para exigir sus derechos, pero en demasiados casos, los poderosos y privilegiados se aferran a sus posiciones, usurpando las instituciones políticas con fines egoístas[26].

126. Cada vez se presta mayor atención a los enfoques de la reducción de la pobreza basados en los derechos, en los que se vincula la potenciación de las mujeres y hombres pobres y los derechos de los niños con el marco de normas, criterios y principios de los acuerdos internacionales sobre derechos humanos[27]. Abordan las causas de la pobreza identificando a los titulares de los derechos y a los portadores de obligaciones para la realización de todos los derechos humanos: civiles, culturales, políticos, sociales y económicos. El énfasis en los derechos humanos demuestra que la justicia es una cuestión de derechos, no de caridad. Reconocerlo y ser consciente de cómo exigir los derechos

puede incrementar la confianza entre los pobres y los grupos socialmente excluidos y facilitar una mayor participación en el desarrollo.

127. Un enfoque basado en los derechos comporta el robustecimiento de la capacidad de los tribunales y otras instituciones para promover y proteger los derechos universales de hombres y mujeres, incluidos los derechos a una información adecuada, a un trabajo digno y a organizarse en sindicatos. Para mejorar las condiciones marco encaminadas a potenciar a los pobres y a los grupos socialmente excluidos son importantes un proceso político democrático y unos sistemas económicos legales y judiciales eficaces. En ello hay que incluir unas instituciones de gobierno transparentes y eficaces, responsabilidad democrática y prensa libre. Son cruciales los esfuerzos por mejorar el gobierno y reducir la corrupción reforzando la responsabilidad y orientación al servicio en el sector público. Y esos esfuerzos tienen que sustentarse con reformas en la administración pública para garantizar una adecuada estructura de incentivos frente al personal del sector público, incluidos unos sueldos dignos y satisfechos con regularidad.

128. El traspaso de competencias políticas y la creciente participación de las mujeres y hombres pobres en el gobierno local o regional promueven la potenciación y los resultados favorables a los pobres. Una reforma conexa es la descentralización administrativa, que posee el potencial de reducir la importancia de la corrupción y de mejorar la eficiencia de la prestación de servicios públicos. Pero la descentralización en las sociedades que adolecen de fuertes desigualdades, con una débil organización social entre los grupos de pobres, lo que hace principalmente es agravar el desgobierno ejercido por las minorías locales descontroladas. Para garantizar que la descentralización tenga un impacto favorable a los pobres, debe reforzarse el gobierno local y la responsabilidad democrática.

c) Servicios sociales básicos para el desarrollo humano

129. El desarrollo humano es el proceso de expansión de las capacidades y opciones humanas: lo que las personas hacen y pueden hacer con sus vidas. El desarrollo humano incluye la expansión

de las rentas y de la riqueza así como la nutrición adecuada, agua potable, servicios médicos buenos y asequibles, escuelas y transportes, vivienda y trabajo dignos, y medios de vida seguros. El crecimiento económico sostenido favorable a los pobres eleva los ingresos y el consumo de las mujeres y hombres pobres y proporciona también recursos para los servicios sociales. Un amplio acceso a servicios sociales de calidad genera crecimiento económico al incrementar las capacidades productivas de las personas.

130. El VIH/SIDA y otras enfermedades cada vez más frecuentes y relacionadas con la pobreza, como la malaria y la tuberculosis, hacen peligrar la cohesión social, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. El SIDA se ha convertido en una cuestión absolutamente crítica para el desarrollo en África y puede pronto llegar a serlo en Asia, con su mucho mayor población. Para cualquier éxito en el desarrollo humano y en la estrategia de la reducción de la pobreza es imprescindible el reconocimiento político al máximo nivel de la importancia central de esta cuestión y de las áreas conexas de la salud y de los derechos en las esferas sexual y reproductiva.

131. Para vivir vidas largas, sanas y gratificantes hace falta tener acceso a servicios sociales públicos de buena calidad que proporcionan atención sanitaria preventiva y curativa y escolarización formal o informal. La educación básica –para niñas, niños, mujeres y hombres– es el factor más importante en el desarrollo humano, en la reducción de la pobreza, en la contención del SIDA y en la reducción de las tasas de fecundidad. Las mujeres y hombres pobres suelen carecer de acceso a servicios sociales adecuados debido a la insuficiencia de los recursos públicos asignados y a la deficiencia de la gestión gubernamental. Con medidas especiales puede fomentarse la extensión y la mejora en el acceso a los servicios básicos de las mujeres, hombres y niños pobres. Deberán estudiarse, diseñarse y vigilarse cuidadosamente métodos favorables a los pobres en la financiación de los servicios sociales públicos con cargo a los impuestos y, en algunos casos, mediante tasas, con el fin de garantizar su accesibilidad, asequibilidad y calidad.

132. La proporción del gasto público asignado a la educación y la sanidad primarias en los países pobres a menudo sirve de indicador

de la orientación hacia la pobreza de las políticas del gobierno[28]. Si bien el gasto público es importante, el incremento de los recursos sólo será útil si se utiliza eficientemente. Es decisivo mejorar la asignación de gasto del sector social en el contexto de amplias políticas sectoriales y estrategias que resuelvan las disyuntivas: por ejemplo, entre enseñanza básica y enseñanza superior, entre sanidad primaria y sanidad curativa. Mejorar la gobernación del desarrollo humano es un aspecto importante de la actuación política.

d) Seguridad humana: reducir la vulnerabilidad y gestión de las convulsiones

133. La seguridad humana significa salvaguardar el desarrollo humano protegiendo a las personas contra la privación ocasionada por perturbaciones o convulsiones. Las mujeres y hombres pobres ven en la inseguridad por un lado una de las principales dimensiones y por otro una de las principales causas de la pobreza. Los riesgos con se enfrentan los pobres son considerables y proceden de toda una variedad de fuentes, entre ellos los riesgos para los medios de vida debido a la carestía de alimentos, enfermedad, vejez, calamidades naturales así como también al desempleo y a otros convulsiones de ajuste económico. Estos riesgos exigen programas de protección social como área prioritaria de la política social. Las mujeres pobres están particularmente expuestas a la violencia doméstica[29]. Y los trabajadores pobres están expuestos a graves riesgos profesionales[30].

134. En su conjunto, la vulnerabilidad de los pobres está experimentando un proceso de crecimiento a medida que aparecen nuevas fuentes de conflictos violentos y de delincuencia, y a medida que aumentan los riesgos de desastres naturales debidos a fenómenos climáticos extremos y a variaciones estacionales. La desigualdad entre grupos étnicos y sociales puede desembocar y a veces desemboca en conflictos violentos. Estos perpetúan y agravan la pobreza y dejan un legado de muertos, heridos, mutilados y desplazados. Además arruinan la infraestructura, el rendimiento económico y el tejido social. Los conflictos invariablemente destruyen el capital social y agudizan los fallos en la gobernación, a veces hasta el punto del colapso[31].

135. Con un enfoque atento a la seguridad humana se identifican y se abordan las fuentes de riesgo que afectan a las mujeres y hombres pobres. Ese enfoque sería consecuencia de la separación cada vez más artificial entre la prevención y la resolución de conflictos, reconstrucción posterior a un conflicto, preparación y socorro para casos de desastres naturales y el trabajo en materia de gobernación basada en los derechos humanos. Un enfoque cada vez más importante de la acción contra la pobreza se concentra en la reducción de las múltiples fuentes de riesgo (incluidos los riesgos medioambientales causados por la creciente falta de tierra fértil, de agua potable y de aire puro) y en la ayuda a los pobres para que las hagan frente.

e) Integración del género y reforzamiento de la igualdad entre los sexos

136. La desigualdad entre los sexos es al mismo tiempo una de las principales causas de la pobreza y uno de los principales obstáculos para un desarrollo sostenible. Reducir la desigualdad entre los sexos significa mejorar el acceso de las mujeres al trabajo, al crédito y a otros recursos productivos, permitiendo a las mujeres conseguir ingresos. Se ha descubierto que de ese modo se contribuye a un crecimiento económico general más rápido y favorable a los pobres, que beneficia a mujeres y niños además de a los hombres.

137. Las estrategias contra la pobreza tienen que abordar las diferencias entre mujeres y hombres en su acceso a los recursos y oportunidades. En los resultados influye la cantidad y variedad de los recursos materiales e intangibles de que dispone una familia y, no en menor medida, la distribución de los recursos en el seno de la familia. La desigualdad entre los sexos no impera sólo en los hogares pobres sino también a nivel comunitario y nacional.

138. La integración del género en la política puede ser un fructífero tema de diálogo y de cooperación entre los gobiernos, la sociedad civil y los organismos de desarrollo. Conjuntamente, estas instituciones pueden reducir las diferencia por género en el acceso a los servicios básicos, a las oportunidades económicas y activos tales como la tierra y la financiación, los mercados de trabajo, la participación política y el conocimiento y la tecnología.

139. Unas estrategias eficaces contra la pobreza tienen que examinar las relaciones de género existentes, prestando particular atención a la pobreza de tiempo de las mujeres causada por la doble carga del trabajo remunerado y de sus actividades no remuneradas de cuidado de la familia. Los gobiernos tienen que reconocer la exclusión del género cuando conformen marcos jurídicos, institucionales y políticos, por ejemplo, en la asignación del gasto público. En algunos países la producción agrícola familiar, la salud y la educación de los menores y las tasas de natalidad han mejorado todos ellos como consecuencia de presupuestos nacionales específicos en materia de género. Un seguimiento y una evaluación cuidadosos permitirán comprender mejor la efectividad de los "presupuestos de género".

f) Integración de la sostenibilidad medioambiental utilizando enfoques de medios de vida sostenibles

140. Los objetivos internacionales de desarrollo, entre los que figuran la reducción de la pobreza en cuanto a rentas, el desarrollo social y la sostenibilidad y regeneración medioambientales, están estrechamente ligados al principio político del desarrollo sostenible. En este contexto, un enfoque político útil es la metodología del medio de vida sostenible con su énfasis en un desarrollo rural de amplia base. Un mejor acceso a la educación, a la sanidad, al agua, a la tenencia de la tierra, a la tecnología y a los servicios de asesoramiento, a las comunicaciones y a los créditos se considera fundamental con el fin de mejorar la capacidad de los pobres rurales para incrementar las rentas agrarias y no agrarias. Los esfuerzos deberán centrarse en la diversidad de los medios de vida y abordar las condiciones sistémicas que limitan la capacidad de las mujeres y hombre pobres para superar la pobreza, por ejemplo, incrementando la productividad agrícola y la seguridad alimentaria.

141. El concepto de medio de vida abarca las capacidades[32] y actividades exigidas para asegurarse unos niveles de vida socialmente adecuados. Un medio de vida es sostenible cuando puede hacer frente a tensiones y convulsiones sin menoscabar la base de los recursos naturales. Los medios de vida de que disponen los pobres incluyen, pero no exclusivamente, los recursos naturales.

Se ven afectados por los factores económicos y la gobernación, por las convulsiones y las tendencias externas así como por los recursos naturales. Reconocer esto sirve de base para una acción en la que se combinen la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible.

142. Este enfoque reconoce la importancia de los micro-meso-macro enlaces, haciendo hincapié en los mecanismos institucionales que influyen en la disponibilidad y valor de los recursos de los que mujeres y hombres pobres dependen para su subsistencia. En las intervenciones deben tenerse en cuenta todas las circunstancias que afectan a los medios de vida de grupos de pobres, incluidas las relaciones de poder y dependencia, en lugar de formular conjeturas basándose en generalizaciones muy amplias o en políticas específicas para un sector. El enfoque de los medios de vida sostenibles implica trabajar de abajo arriba, a partir de las percepciones y prioridades expresadas por los pobres. Así deben reconciliarse sus percepciones y necesidades con las opiniones de los organismos y autoridades, que se fijan en la sostenibilidad del desarrollo a escala nacional e internacional.

Recuadro 4. Convergencia de las políticas sobre pobreza rural –medio ambiente– desarrollo sostenible

Los pobres rurales y, en especial, los carentes de tierra, dependen de los ecosistemas que los rodean –bosques, humedales y pesquerías costeras– para cubrir sus necesidades de alimentos, combustible, forraje y plantas medicinales. Por lo tanto, la degradación de los recursos supone una amenaza directa para ellos. Las políticas encaminadas a reducir la pobreza rural exigirán políticas coherentes de desarrollo sostenible relativas a la agricultura y el medio ambiente, entre las que figurarán:

- Reforzar los derechos de los pobres para garantizar su acceso a los recursos productivos y a los servicios sociales.
- Dar prioridad a las inversiones en la gestión sostenible de zonas ecológicamente frágiles.
- Fomentar la difusión de métodos de cultivo apropiados, de alto rendimiento y sostenibles.
- Redirigir recursos a los pobres.
- Apoyar la diversificación de los medios de vida rurales no agrícolas.
- Integrar a los pobres en los procesos de toma de decisiones.

G. Conclusión

143. Un planteamiento estratégico acerca de la reducción de la pobreza significa conseguir claridad acerca de los objetivos y a continuación poner la atención en otras dos cuestiones: identificar los nexos causales y elegir las formas de intervención más efectivas. La pobreza es multidimensional y hay que comprenderla en sus diferentes dimensiones en la planificación estratégica de las políticas, programas y proyectos. Puede ser adecuado un índice cuantitativo de ingresos o compuesto con fines de comparación entre países a lo largo de ciertos períodos.

144. Establecer la prioridad de las causas y elegir los instrumentos políticos más efectivos para la actuación contra la pobreza es algo difícil, pero esencial. La Tabla 1 puede facilitar esta tarea; invita al usuario a seleccionar y ordenar los determinantes de la pobreza y las formas de intervención que tengan más posibilidades de conseguir los resultados deseados en un contexto particular, a nivel global, (sub)continental, nacional, regional o comunitario. El personal de los organismos necesita tener acceso a una orientación general basada en la investigación y la experiencia práctica, y cabe esperar que esté familiarizado con los datos y análisis disponibles –o que puedan llegar a estar disponibles– a nivel nacional.

Tabla 1. Para hacer frente al complejo de la pobreza: ilustración de los factores causales, actuaciones políticas e indicadores de resultados

Esta tabla ofrece un resumen de los factores que causan la pobreza, de las actuaciones políticas encaminadas a hacerlos frente y de los indicadores para el seguimiento de los resultados en materia de pobreza. La tabla no debe leerse necesariamente como una matriz, con nexos de causalidad de izquierda a derecha. Cada factor de pobreza puede exigir actuaciones políticas en distintas esferas. Una actuación política puede estar ligada primordialmente a una serie de factores y de resultados pero también puede afectar a otros. En gran medida las causas, actuaciones y resultados se afectan entre sí.

Factores causales: factores típicos

Estructuras económicas:

- ritmo, pautas y calidad del crecimiento
- tasas de ahorro e inversiones (incluidas las asignaciones sectoriales y la elección de tecnología)
- inflación
- estructuras de incentivos microeconómicos
- comercio (acceso a los mercados de exportación, tendencias y volatilidad de la relación de intercambio, políticas comerciales)
- desigualdad de acceso a los activos (por género, clase, zona)
- acceso desigual a los mercados y servicios
- condiciones del mercado de trabajo
- sesgo institucional en cuanto al género en el mercado de trabajo y otros
- utilización insostenible de los recursos

Disponibilidad de recursos de calidad y acceso a ellos:

- capital natural (agua, bosques, tierra, etc.), incluidos los recursos naturales en común, que suelen estar sobreexplotados
- capital físico (animales, aperos, equipos, infraestructura)
- capital humano (salud, educación, aptitudes)
- capital social (ventajas de la asociación)
- capital financiero (ahorros, créditos)

Gobernación y prestación de servicios públicos:

- falta de participación popular y de transparencia en el proceso político
- falta de respeto por los derechos humanos, incluidas las libertades de asociación, de expresión y de medios de comunicación
- corrupción
- prestación ineficiente de servicios públicos
- sesgos por clase, género y etnia en la captación de servicios
- acceso limitado y servicios de muy poca calidad para los más pobres
- toma de decisiones y estructuras centralizadas

Pautas demográficas:

- elevada tasa de crecimiento de la población (transición demográfica retrasada, excesiva fecundidad, embarazos frecuentes)
- convulsiones de mortalidad, especialmente por VIH/SIDA
- aislamiento geográfico
- migración del campo a la ciudad

Exclusión social:

- los excluidos experimentan limitaciones cumulativas de acceso
- erosión o inexistencia de mecanismos para mantener un funcionamiento social mínimo por los pobres (ancianos, viudas, minusválidos, indígenas)
- la distancia y los prejuicios sociales silencian las voces de los más pobres
- la pobreza económica obliga a los más pobres a adoptar medios de vida incompatibles con la dignidad social
- cultura patriarcal y pautas jurídicas
- alcoholismo
- violencia contra las mujeres

Convulsiones y conflictos:

- expulsión / desplazamiento de la población por causa de la guerra
- conflictos intraestatales
- desastres naturales
- convulsiones económicas
- colapso del Estado / desintegración social

Actuación política: áreas y medidas típicas

Crecimiento económico favorable a los pobres:

- buen gobierno económico: transparencia y previsibilidad en la adopción de políticas
- políticas de estabilización macroeconómica
- medidas destinadas a contrarrestar el sesgo urbano / promover el crecimiento agrícola y el desarrollo rural
- gestión proactiva de la integración de los mercados externos, empezando con la apertura de los mercados regionales
- creación y redistribución de activos
- medidas para incrementar el acceso al mercado, especialmente para las mujeres, y para eliminar las distorsiones de los mercados
- desarrollo y supervisión del sector financiero, incluida una regulación prudente de los flujos externos y un acceso equitativo en cuanto al género a los recursos financieros
- promoción del desarrollo económico local, incluidos servicios microfinancieros y de asesoramiento empresarial
- integración de las políticas de crecimiento en el marco de estrategias nacionales para un desarrollo sostenible (NSSD)

Potenciación, derechos y gobierno favorable a los pobres:

- Estado de derecho bajo gobierno democrático
- labor jurídica y de defensa de los derechos humanos
- apoyo a la sociedad civil y a los derechos de ciudadanía

- promoción de los derechos sociales y económicos de los pobres y para ellos
- creación de capacidad para reforzar la confianza de la comunidad y la potenciación de los derechos de acceso
- derecho a la libertad de asociación y a un trabajo digno

Servicios sociales básicos para el desarrollo humano:

- presupuestos nacionales y gestión del gasto con prioridad para la lucha contra la pobreza y para la sensibilidad hacia el género
- asignación de recursos dentro de los sectores sociales favorable a los pobres
- revisión de la financiación y de la repercusión de los impuestos y tasas y del impacto en el acceso y la calidad
- buena gobernación de los servicios sociales con incentivos para mejorar los servicios

Integración del género y mejora de la calidad en cuanto al género:

- labor jurídica y educativa sobre los derechos de las mujeres, incluidos los derechos y la salud en materia sexual y reproductiva, y la violencia doméstica
- servicios de extensión sensibles a la pobreza y al género en agricultura, educación y sanidad
- apoyo para la defensa en materia de pobreza de tiempo

Integración de la sostenibilidad medioambiental utilizando enfoques de medios de vida sostenibles

- diseño de las políticas de abajo arriba, basándose en el análisis del contexto en que vive la población rural, incluido el impacto de las tendencias externas y las convulsiones y variaciones estacionales, y las estrategias que adoptan
- reforma de las políticas, instituciones y organizaciones que conforman los medios de vida de los pobres rurales
- mejora del acceso de los pobres rurales a los activos, físicos, humanos, financieros, naturales y sociales
- investigación y extensión agrarias basadas en el agricultor, centrándose en la seguridad alimentaria
- buena gestión de los bienes comunes y de los servicios locales
- vigilancia y protección activas de los recursos naturales en el contexto de la estrategia nacional para un desarrollo sostenible (NSSD)

Seguridad humana: reducción de la vulnerabilidad y gestión de las convulsiones

- apoyo a la pacificación y a la reconstrucción
- apoyo a las reformas en el sector de la seguridad estatal bajo un gobierno democrático
- promoción de la cohesión social mediante el desarrollo de la sociedad civil y la tolerancia multicultural
- creación de activos que proporcionen seguridad contra los desastres y las convulsiones económicas, incluidas las infraestructuras y los seguros
- salvaguarda del funcionamiento de los sistemas de protección social
- labor a nivel comunitario para identificar a las personas socialmente excluidas

Resultados: indicadores (y fuentes) típicos

Capacidades económicas:

- incidencia, profundidad y gravedad del consumo / pobreza de las familias (estudios por familias)
- carteras de activos de los más pobres (estudio por familias)
- cuotas de consumo y utilización del tiempo por hombres y mujeres (estudios en profundidad)

Capacidades políticas:

- percepción propia de impotencia (evaluaciones participativas de la pobreza)
- estudios sobre las relaciones locales de poder y su dinámica
- estudios del equilibrio de género en la toma de decisiones a todos los niveles
- normas para descentralizar la toma de decisiones

Capacidades humanas:

- trabas al crecimiento y despilfarro
- mortalidad infantil
- mortalidad maternal
- frecuencia del VIH / mortalidad por SIDA
- indicadores de vigilancia de las enfermedades con base en la comunidad
- educación
- equilibrio de género en las escuelas

Capacidades sociales:

- análisis del orden local de prioridades de pobreza /bienestar (valoración participativa de la pobreza)
- pruebas de las pautas de interacción social por género, etnicidad y otras categorías sociales
- número y grado de actividad de las organizaciones basadas en la comunidad

Capacidades protectoras: seguridad, reducción de la vulnerabilidad

- frecuencia e impacto de los conflictos y desastres naturales
- movimientos de población
- percepción propia del bienestar (evaluaciones participativas de la pobreza
- estudios sociales, informes de vigilancia sobre el terreno, “estaciones de meteorología social”

Notas

9. Los conceptos de pobreza y de bienestar se utilizan como antónimos, en los extremos opuestos del abanico de situaciones humanas. Ambos conceptos se utilizan en el texto según su contexto.

10. Son ejemplos de parámetros de la pobreza absoluta los que figuran en los Objetivos Internacionales de Desarrollo (OID), los Objetivos de Desarrollo de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (véase cubierta posterior) y la meta de la Cumbre Mundial Alimentaria de reducir a la mitad la población aquejada de desnutrición en todo el mundo.

11. Véanse las Directrices del CAD para la igualdad entre los sexos y la potenciación de la mujer en Cooperación para el Desarrollo (1998) y en el libro de consulta del CAD Conceptos y enfoques relacionados con la igualdad entre los sexos (1998).

12. Entre éstas figuran la regulación de los ciclos hidrológicos, la producción de biomasa, la asimilación de residuos y muchas otras. Sirven de apoyo a la sostenibilidad de los medios para ganarse la vida mediante una amplia gama de actividades económicas. Traspasados ciertos umbrales críticos, la degradación de los ecosistemas se torna irreversible.

13. No es absolutamente clara la distinción entre los desastres "naturales" y los "provocados por el hombre". Véanse las Directrices para los Organismos de Ayuda sobre Alivio de Desastres, Directrices del CAD sobre Ayuda y Medio Ambiente nº 7 (1994).

14. Véase el apartado 133, nota a pie de página 30.

15. Las estadísticas del PNUD están diferenciadas en gran medida en cuanto al género y, por lo tanto, son útiles como indicadores generales del grado de discriminación y de desigualdad en función del género.

16. El Índice de Desarrollo Humano (HDI), el Índice de Desarrollo relacionado con el Género (GDI), la Medición de la Potenciación por el Género (GEM) y el Índice de Pobreza Humana (HPI-1 para los países en desarrollo y HPI-2 para los países de la OCDE y en transición). El HDR proporciona también indicadores multidimensionales y diferenciados por el género del desarrollo humano.

17. La distinción es importante: el OID para el bienestar económico se refiere a la proporción de personas situadas por debajo de la línea de pobreza representada por unos ingresos de 1 dólar EE.UU. al día, que ha disminuido a lo largo del último decenio. Sin embargo, el número de personas que se encontraban por debajo de esta línea de pobreza creció en 1987-1993, disminuyó en 1993-1996 y en 1998 fue aproximadamente el mismo que en 1997.

18. En las Partes II y V se ofrecen más orientaciones a los organismos sobre la gestión de programas por países así como sobre el aprendizaje y el cambio institucionales.

19. Estas áreas y enfoques prioritarios para una acción de política estratégica corresponden a grandes rasgos, pero no exactamente, a las dimensiones de la pobreza y a los aspectos transversales (género y medio ambiente) arriba identificados. Las dimensiones de la pobreza no coinciden exactamente con las áreas de las políticas institucionalizadas y con los enfoques estratégicos que las afectan. La dimensión sociocultural y el enfoque de los medios de vida sostenibles están estrechamente ligados, pero constituyen entidades distintas.

20. La tasa de conversión del crecimiento económico en la reducción de la pobreza de ingresos varía considerablemente entre países y regiones debido a los diferentes grados de desigualdad en cuanto a alfabetismo, tenencia de la tierra y otros activos. Por ejemplo, entre 1960 y 1994 el impacto de la reducción de la pobreza varió en un factor de cuatro a cinco veces por punto porcentual de crecimiento económico per cápita entre los diferentes estados de la India, y diferencias similares se han encontrado comparando Asia oriental y América Latina (The Quality of Growth, Banco Mundial, 2000).

21. De los estudios econométricos del Banco Mundial se extrae la conclusión de que si bien el crecimiento en los ingresos medios es el factor más importante para la reducción de la pobreza, apenas explica menos de la mitad del crecimiento de las rentas entre los pobres. La correlación crecimiento-pobreza es significativa pero parcial; la desigualdad de las rentas es un factor importante, aunque no varía sistemáticamente con el crecimiento; tras las medias estadísticas la experiencia es muy distinta (David Dollar y Art Kray: Growth IS Good for the Poor, Banco Mundial, 2000; Martin Ravallion: Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages, Banco Mundial 2000).

22. La incidencia de la pobreza en Bangla Desh es superior al 60 por ciento en las zonas en que la mediana de las explotaciones agrarias en inferior a un acre por hogar, pero únicamente del 10 por ciento en aquéllas en las que es de 10 acres.

23. Lucia Hammer, John Healey, Felix Naschold: Will Growth Halve Global Poverty by 2015?, ODI Poverty Briefing, 8 de julio de 2000.

24. Ello obedece en parte a las clasificaciones estadísticas y administrativas. La distinción urbano-rural no está clara y las definiciones nacionales varían considerablemente.

25. Véase The Challenge of Ending Rural Poverty, IFAD Rural Poverty Report, 2001.

26. Richard Sandbrook, "Ciudadanía, derechos y pobreza: reduciendo el desfase entre teoría y práctica". Ponencia presentada en el Foro Democracia 2000 del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

27. Primordialmente, la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU (1948); los dos Pactos Internacionales i) de Derechos Civiles y Políticos (1966) y ii) de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); el Convenio internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1966); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la

mujer (1979), la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989); y la Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998).

28. Por ejemplo, la Iniciativa 20:20 acordada en la Cumbre Social de la ONU en Copenhague en 1995 y confirmada de nuevo en la ONU-SGA en Ginebra en el 2000, en las que los organismos de desarrollo y los países socios se comprometen a asignar al menos ese porcentaje de AOD y de los presupuestos nacionales, respectivamente, a los servicios sociales básicos.

29. La OMS y UNIFEM informan de que al menos el 20 % de las mujeres del mundo han sido víctimas de agresiones físicas o sexuales. En los países en desarrollo, esa proporción es mucho más elevada: en algunos países de hasta dos tercios de todas las mujeres rurales y más de la mitad en las zonas urbanas. El Banco Mundial ha estimado que la violencia a escala mundial contra las mujeres era una causa de muerte y de incapacidad entre las mujeres en edad fértil tan grave como el cáncer, y una causa de mala salud superior a la de los accidentes de tráfico y la malaria juntos.

30. La OIT estima que los trabajadores sufren 250 millones de accidentes de trabajo y 160 millones de enfermedades profesionales cada año. Las muertes y lesiones se cobran un tributo particularmente alto en los países en desarrollo, en los que grandes números de trabajadores están concentrados en actividades primarias y extractivas como la agricultura, la tala de árboles, la pesca y la minería, que son algunos de los sectores más peligrosos del mundo.

31. Véase Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century. Serie de Directrices sobre Cooperación para el Desarrollo, OCDE/CAD 1998, y su suplemento, Helping Prevent Violent Conflict: Orientations for External Actors, OCDE/CAD 2001.

32. Económicas, humanas, políticas, socioculturales y protectoras: véase más arriba la sección B.b Definición de la pobreza: dimensiones esenciales.

II. Forjar asociaciones para reducir la pobreza

A. Introducción

145. Con frecuencia el logro de resultados en la reducción de la pobreza depende de lo que se hace y de la forma en que se hace en el ámbito nacional. Los organismos de desarrollo han tenido tradicionalmente problemas a la hora de "funcionalizar" su política de organismos para la reducción de la pobreza. En la Parte II se expondrá cuál es la mejor manera en que los organismos de desarrollo pueden cooperar con los países en desarrollo para crear asociaciones sólidas y traducir la política en una programación y unas operaciones más eficaces sobre el terreno.

146. El texto comienza por exponer los principios básicos que sirven de fundamento para una estrategia de cambio encaminada a mejorar la actuación de los organismos como socios en la lucha contra la pobreza. A continuación, se acerca el objetivo para analizar las buenas prácticas en la creación de asociaciones, las relaciones con distintos países socios y la interacción efectiva con otros socios. Como conclusión se resumen los ámbitos prioritarios para acciones de seguimiento por parte de los organismos a la hora de aplicar sobre el terreno las relaciones asociativas para la reducción de la pobreza.

B. Principios fundamentales en materia de asociaciones para la reducción de la pobreza

147. Los principios básicos subyacentes por los que ha de regirse el trabajo de los organismos con los socios para reducir la pobreza se exponen a continuación.

148. *Es esencial la titularidad nacional, regional y local de las estrategias, políticas y prioridades de desarrollo.* Las políticas y los programas centrados en la pobreza revisten carácter político porque intentan crear oportunidades para determinados grupos de la sociedad y distribuir recursos en los mismos. No se lograrán avances hasta que los interesados clave desde el punto de vista nacional y local se comprometan con las reformas económicas y políticas necesarias. En consonancia, reviste vital importancia que los interesados socios en el ámbito nacional, regional y local asuman una titularidad generalizada de las políticas y los programas a favor de los pobres. Al mismo tiempo, la calidad de la gobernación –en particular, los esfuerzos del gobierno por orientar las estrategias en una dirección favorable a los pobres– seguirá siendo un factor clave del apoyo de los organismos.

149. *Los enfoques asociativos resultan cruciales para facilitar la titularidad local.* Las asociaciones fructíferas para el desarrollo se caracterizan por determinados requisitos y modalidades que pueden apartarse de las prácticas tradicionales de algunos organismos de desarrollo (Parte II, C). Especialmente fructíferas han resultado las asociaciones basadas en una clara comprensión de los derechos y responsabilidades de cada socio y en el acuerdo sobre los objetivos y la forma de lograrlos. Los procesos locales para desarrollar estrategias de reducción de la pobreza encierran la promesa de convertirse en marcos clave para crear asociaciones de trabajo fuertes a nivel de país para abordar la pobreza (Parte III, B).

150. *Resulta clave una correcta evaluación del contexto local.* Una estrategia de reducción de la pobreza de titularidad local puede ser distinta de lo que los organismos consideran el mejor paquete de políticas en cuanto a su alcance, prioridades y periodo de aplicación. El apoyo de los organismos a los enfoques de los países socios debe basarse en una evaluación de las ventajas, desventajas y equilibrios derivados del enfoque elegido, teniendo en

cuenta el margen de maniobra disponible en función del contexto económico, político y social imperante en el ámbito local.

151. *Ha de hacerse hincapié en la participación y la potenciación.* La participación en todos los niveles y en todas las fases de la cooperación para el desarrollo constituye un presupuesto básico para mejorar las políticas a favor de los pobres, lograr una mayor responsabilidad en la ejecución y garantizar resultados más sostenibles a través de la titularidad local. Potenciar a los individuos, a las familias y a las comunidades resulta esencial para desarrollar el capital humano y para permitir a los pobres incorporarse al tejido social, político y económico de sus países y configurar sus propios destinos. Cada vez se atribuye mayor peso a la potenciación de los pobres para lograr resultados en la lucha contra la pobreza.

152. *La igualdad entre los sexos representa un vector clave para reducir la pobreza.* La experiencia y los hechos empíricos han demostrado el inmenso impacto de las actividades de apoyo a los derechos, oportunidades y la potenciación de las mujeres en la reducción de la pobreza. Por lo tanto *toda cooperación para el desarrollo centrada en la pobreza ha de tener en cuenta las cuestiones de género.* Una cooperación para el desarrollo con conciencia de género tiene resultados directos en la mejora de la calidad de vida y la reducción de la discriminación, y reviste especial importancia por su impacto en el crecimiento, la alfabetización, la nutrición infantil y otros aspectos.

153. *La coordinación y el compromiso a largo plazo se consideran importantes para crear asociaciones y reducir la pobreza.* No existen soluciones inmediatas para mejorar la situación social, política y económica de los pobres. Las políticas sin continuidad se consideran especialmente nocivas tanto desde el punto de vista de la efectividad de la ayuda como desde la perspectiva de la reducción de la pobreza. La buena práctica, por el contrario, implica un compromiso a largo plazo dentro de un marco claro y definido de mutuo acuerdo.

154. *Las prácticas y los resultados en materia de desarrollo han de ser objeto de seguimiento y evaluación para valorar los resultados de la asociación y garantizar y mantener sus efectos a favor de los pobres.* El seguimiento es necesario no sólo para garantizar que se logran los objetivos deseados de reducción de la pobreza, sino

también para analizar si los esfuerzos de desarrollo producen efectos no deseados en detrimento de los pobres. La evaluación es esencial para valorar el impacto, calibrar los avances y aprender de la experiencia. El seguimiento y la evaluación han de llevarse a cabo en colaboración con los gobiernos, los interesados locales y otros organismos externos.

C. Los retos impuestos por el trabajo en asociación

a) ¿Qué hace falta con el fin de crear buenas asociaciones para la reducción de la pobreza?

155. Las asociaciones sólidas y productivas entre los gobiernos, la sociedad civil y la comunidad del desarrollo se basan en la confianza, en la responsabilidad mutua y en el compromiso compartido con las metas, los objetivos y los resultados que se desean lograr. Cuando mejor funcionan es cuando se basan en relaciones recíprocas caracterizadas por una clara comprensión del papel y las responsabilidades de cada socio y cuando existe un diálogo abierto y amplio entre ellos. En el recuadro 5 figuran los parámetros clave para la creación de asociaciones eficaces para la reducción de la pobreza.

Recuadro 5. Buenas prácticas de apoyo a las asociaciones para la reducción de la pobreza

El trabajo en asociación exige cambios fundamentales en el modo en que los organismos de desarrollo interactúan con otros socios (gobierno, sociedad civil) y entre sí (instituciones multilaterales, otros organismos bilaterales). Asimismo, exige cambios importantes en la forma en que trabajan a nivel nacional. A continuación se proponen modos prácticos de trabajar en asociación:

- Utilizar la estrategia de reducción de la pobreza del país socio y el presupuesto nacional como marco general de la cooperación para el desarrollo.
- Ser conscientes del liderazgo del gobierno.
- Aclarar los papeles y responsabilidades de los distintos socios (gobierno, organismos bilaterales, instituciones financieras internacionales y regionales, organismos de Naciones Unidas, sociedad civil, población activa, sector privado).
- Nunca trabajar en solitario. Antes de emprender debates o acciones, buscar otros socios (de la comunidad de ayuda al desarrollo, del gobierno y de la sociedad civil) que puedan participar.

- Invertir en mecanismos de coordinación (que deberían estar dirigidos por el país y utilizarse para coordinar a priori la planificación estratégica y la ejecución conjunta), ultimando los detalles sobre el modo, tiempo y lugar de interacción con otros socios externos y locales.
- Fomentar y consolidar el trabajo conjunto (recopilación de datos, análisis, misiones, evaluación, gestión y responsabilidad en relación con las corrientes de ayuda) y compartir la información (datos, análisis, planes de políticas y de programación) con otros socios.
- Simplificar y racionalizar, siempre que sea posible, las exigencias administrativas y financieras de los organismos de desarrollo (por ejemplo, la gestión y la responsabilidad financieras, las fases preparatorias del ciclo del proyecto y la rendición de cuentas y el seguimiento) y reforzar los sistemas correspondientes de los gobiernos socios.
- Facilitar la movilización, participación, seguimiento y evaluación locales.
- Impulsar el desarrollo de capacidades para fortalecer el liderazgo del gobierno en los procesos de coordinación y consultas con miras a la reducción de la pobreza y hacer posible que la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres y los defensores de la igualdad entre los sexos, se impliquen efectivamente en el proceso de consultas y que sigan y evalúen activamente las políticas y programas de reducción de la pobreza, sin socavar la autoridad del gobierno socio ni las instituciones democráticas nacionales.

156. Trabajar en la asociación plantea una serie de retos:

- Han de integrarse en el diálogo sobre las políticas cuestiones de importancia sustancial para las sociedades a las que pertenecen los organismos de desarrollo (tales como el medio ambiente, la igualdad entre los sexos y la gobernación), *sin que ello implique la imposición de un programa dirigido desde fuera.*
- Debe facilitarse un verdadero diálogo entre el gobierno central y otras partes de la sociedad (por ejemplo, los gobiernos locales, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones de mujeres y las ONG que trabajan en materia de igualdad de sexos y, en la medida de lo posible, los pobres o sus organizaciones) acerca de las estrategias locales para la reducción de la pobreza, pero de tal modo que *no resulte minada la legitimidad de los gobiernos socios, el papel del parlamento ni otras instituciones democráticas clave.*
- La “efectividad del desarrollo” subraya *la necesidad de un enfoque más selectivo y estratégico del reparto de la ayuda*, basado en criterios subjetivos, el comportamiento comprobado en los socios y un marco de tiempo a largo plazo.

157. La reciprocidad es un aspecto crucial del trabajo en asociación. Los organismos de desarrollo han de decidir colectivamente, en colaboración con los socios de los países en desarrollo, cómo van a valorar los compromisos en materia de políticas, los planes de gastos y la contribución a los resultados de reducción de la pobreza de cada uno de ellos. Este tipo de reciprocidad refuerza la confianza y el compromiso de otros socios. Deben aplicarse sistemáticamente indicadores de rendimiento a todos los socios, obligando a los organismos de desarrollo a rendir cuentas –del mismo modo que los gobiernos– en relación con la fiabilidad de sus compromisos y la coherencia de sus políticas.

b) Calibrar el compromiso y evaluar la eficacia de las asociaciones

158. *Criterios de evaluación del compromiso de los socios con la reducción de la pobreza.* Las asociaciones dependerán probablemente de la calidad de la gobernación y, en particular, de los esfuerzos del gobierno por orientar las estrategias hacia una dirección favorable a los pobres y que tenga en cuenta las cuestiones de género. Los esfuerzos por calibrar la calidad y el compromiso en estos ámbitos han de adaptarse al contexto específico de cada país (Recuadro 6). Debe llegarse a un acuerdo sobre los criterios utilizados para evaluar el rendimiento de los socios desde el comienzo del proceso de programación por países de cada organismo.

Recuadro 6. Evaluación del compromiso de un gobierno socio con la reducción de la pobreza

La evaluación de la calidad del compromiso de un país con la reducción de la pobreza implica una serie de arduos juicios cualitativos sobre el ritmo y el alcance de los procesos de cambio y sobre la medida en que un gobierno pone en práctica las políticas prometidas. Responder a las siguientes cuestiones puede facilitar la valoración del alcance y la calidad del compromiso de un gobierno y la detección de aquellos ámbitos en los que es preciso avanzar o se requiere el apoyo de los organismos.

- ¿Se ha acordado una estrategia para reducción de la pobreza, y se está aplicando un plan de acción a medio plazo, elaborado de forma participativa?

¿Desempeñan el parlamento (u otro órgano electivo) y sus comisiones un papel importante en la formulación de esa estrategia?

- ¿Cuál es el grado de representatividad de las consultas con los interesados ajenos al gobierno (por ejemplo, organizaciones no gubernamentales, regiones, sector privado, prensa, grupos sociales, incluidos los grupos de mujeres)?
- ¿Existe un compromiso visible para garantizar que el trabajo en la reducción de la pobreza potencia las mujeres pobres y aumente sus oportunidades?
- ¿Son transparentes los planes y presupuestos, publicándose íntegramente a su debido tiempo?
- ¿Existe un compromiso de recursos claro y serio para la reducción de la pobreza, y se refleja este compromiso en la asignación de recursos a los distintos sectores y dentro de los mismos?
- ¿Se atribuye suficiente importancia a los criterios de reducción de la pobreza en los procedimientos de revisión de la inversión nacional y en las decisiones sobre gastos recurrentes?
- ¿Cuáles son los hitos acordados logrados por los gobiernos en la aplicación de la estrategia nacional de reducción de la pobreza?
- ¿Se especifican en el marco de políticas las necesidades de determinados grupos social o geográficamente desfavorecidos? ¿Se especifican medidas para paliar las limitaciones a que se enfrentan?
- ¿Cómo se incentiva a los departamentos del gobierno a tener presentes los criterios de pobreza y responder con mejoras en los servicios básicos? ¿Cómo se incentiva a los funcionarios a trabajar en ámbitos rurales, especialmente en los más apartados?

159. Otros criterios importantes se refieren a la calidad del diálogo político y de los procesos de consulta. Como norma, es crucial la responsabilidad frente a los interesados de cada país, incluidos los cargos electivos. Aunque en la práctica muchos parlamentos u órganos legislativos nacionales y asambleas locales se enfrentan a limitaciones considerables, su existencia implica una fuente potencial de presión contra el abuso manifiesto de fondos públicos y en apoyo de las prioridades del gasto público que reflejan el compromiso del gobierno con la reducción de la pobreza. El diálogo sobre las políticas entre el gobierno y los organismos de desarrollo ha de respetar la función de los parlamentos y reforzar el debate y el diálogo a nivel local.

160. La evaluación del compromiso *continuado* de los socios con la reducción de la pobreza requiere efectuar un seguimiento de los avances en la *ejecución* de las políticas a favor de los pobres. Ello exige establecer criterios de cumplimento mutuamente acordados basados en la fijación de hitos y en indicadores cuantitativos. Estos han de estar vinculados a los avances en la aplicación de la

estrategia de reducción de la pobreza del país socio, incluidas las reformas económicas que propicien un entorno de apoyo a los pobres y de crecimiento.

161. *Criterios para evaluar la actuación de los organismos de desarrollo en la lucha contra la pobreza.* Los organismos de desarrollo han de desarrollar también criterios, en cooperación con sus socios, para evaluar su propia actuación en apoyo de las asociaciones encaminadas a la reducción de la pobreza.

162. Son muchos los factores que hacen posible avanzar en la reducción de la pobreza, pero la mayoría de ellos no son controlables por los organismos bilaterales y por la ayuda al desarrollo en general. Al mismo tiempo, un criterio clave para evaluar la actuación de un organismo será el impacto de la estrategia para un país de un organismo de desarrollo sobre los avances en la consecución de los objetivos de desarrollo sectorial y en la mejora de los indicadores de pobreza fijados en la estrategia de reducción de la pobreza de cada país socio. Esto subraya la necesidad de elaborar metodologías de evaluación adecuadas para valorar el *impacto* de reducción de la pobreza.

163. Otros criterios pueden incluir la medida en que el organismo de desarrollo coordina sus actividades de planificación y ejecución con otros socios, reduce la carga administrativa que supone para los mismos y facilita la colaboración (Recuadro 7). Puede también estudiarse la posibilidad de utilizar como medida del rendimiento los esfuerzos por incrementar la flexibilidad y la previsibilidad de los recursos proporcionados, sin olvidar las limitaciones para la ayuda en especie a que se enfrentan algunos organismos de desarrollo.

164. Los organismos han de evaluar también su actuación desde el punto de vista de la medida en que los proyectos que respaldan son plenamente coherentes con la estrategia de reducción de la pobreza del país socio y se han integrado plenamente en los marcos de gasto del gobierno socio.

165. La armonización de los procedimientos en el régimen asociativo y la mejora de la coordinación de la ayuda constituyen ayudas importantes para incrementar la efectividad de la ayuda en la reducción de la pobreza: deben evaluarse los esfuerzos en esta dirección. Cada Estado miembro tendrá sus propias ventajas comparativas y limitaciones políticas, lo que exigirá cierta flexibilidad en los

acuerdos; no obstante, teniendo presentes esos factores, es importante que los miembros simplifiquen y armonicen los requisitos de gestión financiera y de responsabilidad. También son importantes la simplificación y la racionalización de la fase del ciclo de proyecto previa a la ejecución y de los informes y el seguimiento.

166. El gobierno de cada miembro del CAD debe responsabilizarse de la eficacia de su ayuda (por ejemplo, reduciendo los costes de transacción de la ayuda, incrementado la proporción de compras locales, avanzando en la desvinculación de la ayuda, y apoyándose más en los expertos locales) así como de los resultados obtenidos en el fomento de la coherencia entre políticas de todos los departamentos gubernamentales (especialmente de las políticas de cooperación para el desarrollo y de comercio), y en la mejora del acceso a la información y la tecnología (Parte IV).

Recuadro 7. Evaluación de los esfuerzos de los organismos de desarrollo para la reducción de la pobreza

El trabajo en asociación requiere que se preste especial atención a la evaluación en la actuación de los organismos por lo que respecta al cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones acordadas. A este respecto pueden resultar útiles los siguientes criterios indicativos:

- ¿Se basa la estrategia del organismo de desarrollo para un país en la propia evaluación y estrategia del país socio para reducir la pobreza?
- ¿En qué medida aborda la estrategia del organismo para un país los aspectos multidimensionales de la pobreza?
- ¿Hasta qué punto las actividades de cooperación de un organismo se han llevado a cabo conjuntamente o en coordinación con otros organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales (por ejemplo, las misiones, valoraciones, la recopilación de datos, los análisis, etc.)?
- Teniendo presentes las limitaciones de cada organismo, ¿en qué medida se han adaptado o armonizado los requisitos administrativos y financieros de un organismo con los procedimientos existentes en el país socio o con los de otros socios externos, cuando dichos procedimientos se consideran adecuados?
- ¿En qué medida ha prestado apoyo el organismo de una forma que respete y fomente la titularidad del país socio?
- ¿Ha contribuido el organismo a apoyar y reforzar los procesos de planificación, ejecución y coordinación dirigidos por el propio país?
- ¿Ha contribuido el organismo a facilitar la participación de la sociedad civil (a nivel local, nacional e internacional) en el proceso de debate y decisión

sobre el contenido de la estrategia del país para la reducción de la pobreza de una forma respetuosa con los esfuerzos y preocupaciones del gobierno?

- ¿Se ha producido un compromiso claro y serio de recursos para la reducción de la pobreza?
- ¿Se ha asumido un compromiso para proporcionar recursos previsibles para una planificación a medio plazo?
- ¿Se ha tenido cuidado suficiente para evitar la duplicación de esfuerzos y para desarrollar la complementariedad de las actividades de toda la comunidad de desarrollo exterior?
- ¿Se han hecho esfuerzos por mejorar la coherencia entre políticas dentro del organismo y, más en general, entre todos los ministerios y departamentos del gobierno de los miembros del CAD? ¿Se han logrado avances en este sentido?

D. Enfoques estratégicos de las decisiones de asignación y programación de la ayuda al desarrollo en su conjunto

a) La necesidad de asignar más recursos a los países más pobres y a los colectivos más pobres de otros países en desarrollo

167. Asignación de recursos para una reducción efectiva de la pobreza. Dado el volumen limitado de la ayuda al desarrollo y la importancia de reducir la pobreza, es esencial que los recursos de la cooperación para el desarrollo se utilicen con la mayor efectividad posible. Los criterios de asignación por país han de tener en cuenta tanto el número y la proporción de personas muy pobres como el margen de efectividad de la ayuda en los países socios a los que se quiere prestar apoyo. Para que la cooperación para el desarrollo tenga el máximo impacto posible sobre la reducción de la pobreza se requiere lo siguiente:

- Una concentración en los países más pobres, aunque también deberá concederse alguna financiación medida y para fines específicos a otros países en desarrollo en los que la pobreza esté muy extendida;
- El apoyo a las poblaciones pobres de países de dimensiones medianas y grandes, en los que se encuentra la amplia mayoría de los colectivos muy pobres, si bien la ayuda per cápita sería bastante superior a los países más pequeños.

- Los antecedentes de eficacia de la ayuda que destacan la importancia del compromiso político con la lucha contra la pobreza y de un entorno efectivo de políticas e instituciones; y
- Asegurarse de que la estrategia de reducción de la pobreza del país socio sea inclusiva, suficiente y adecuada.

168. La pobreza sigue siendo un problema grave en los países de renta media, y la cooperación para el desarrollo puede desempeñar un papel importante y catalítico apoyando el necesario desarrollo físico e institucional y movilizando financiación complementaria para el desarrollo para los servicios sociales básicos y para un crecimiento impulsado por el sector privado.

b) Apoyar estrategias nacionales sólidas para la reducción de la pobreza

169. De forma general, la estrategia del país socio determinará la naturaleza y el alcance del apoyo de un organismo. Cada país presenta necesidades y capacidades distintas para enfrentarse a la pobreza, y tiene su propia opinión sobre las políticas y prioridades necesarias. El apoyo del organismo ha de ajustarse en consonancia. La legitimidad, suficiencia y adecuación de las estrategias de reducción de la pobreza de los socios constituyen criterios importantes que deben tenerse presentes en las decisiones del organismo de planificación y asignación. En algunos casos será también importante la actuación del gobierno en el pasado en la ejecución de las políticas.

c) El papel de la cooperación para el desarrollo en diferentes contextos nacionales

170. Las estrategias de un organismo para cada país han de adaptarse al contexto específico de cada país socio, por ejemplo, las condiciones sociales y políticas locales, la fortaleza y las capacidades de las instituciones nacionales, el grado y la extensión de la pobreza y su carácter geográfico y espacial.

171. Cada país socio presenta inclinaciones y oportunidades diferentes y en constante cambio para reducir la pobreza. Esta realidad hace difíciles e imprecisas las generalizaciones o categorizaciones

sobre lo que debe hacerse en el contexto de cada país. No obstante, a modo de principio organizativo es provechoso establecer una visión global de los contextos y opciones, una "tipología de países socios" nocional que ayude a orientar al personal del organismo a la hora de comprender la función que puede desempeñar la cooperación para el desarrollo en un país determinado. En general, los países socios, pese a las notables diferencias entre ellos, se encontrarán en alguna de las situaciones siguientes:

172. *Países grandes y no dependientes de la ayuda.* El papel de la cooperación para el desarrollo en la reducción de la pobreza en estos países puede ser marginal, dada la magnitud total de los balances macroeconómicos, el acceso a los mercados de capital internacionales y la fungibilidad de los flujos financieros. No obstante, las necesidades de los pobres –que pueden ser muy importantes en algunos países– han de ser abordadas y atendidas. Una prioridad clave será garantizar que la ayuda al desarrollo catalice otros recursos y acciones locales para reducir la pobreza. En vista de la reducida influencia de la cooperación para el desarrollo en esos países, los esfuerzos para fomentar un mayor compromiso y recursos para la reducción de la pobreza deben centrarse en el diálogo con los socios, la promoción y los esfuerzos encaminados a que la sociedad civil haga oír su voz en la formulación de políticas. En países con estructura federal puede ser posible trabajar a un nivel subnacional. Los puntos de entrada de la ayuda incluyen el *apoyo focalizado en la pobreza* para desarrollar el sector privado (por ejemplo, formación en técnica de microfinanciación y gestión de empresas, especialmente para mujeres), la mejora del rendimiento del sector público, el reforzamiento de las estructuras y las instituciones de gobierno (incluso a nivel subnacional) y el fomento de la coherencia entre las políticas de los gobiernos de los países miembros (especialmente en materia de comercio, agricultura y finanzas). Se dan también las condiciones para que la ayuda al desarrollo busque enfoques nuevos e innovadores de la reducción de la pobreza con carácter experimental.

173. *Países que han desarrollado una estrategia de reducción de la pobreza pero que carecen de capacidad para su aplicación a nivel local.* En países con un entorno de políticas que funcionan razonablemente bien y en los que se están realizando

esfuerzos para superar los déficit de capacidad que aún existen, las estrategias y programas de los organismos de desarrollo deben ser un subconjunto dentro de la estrategia llevada a cabo por el país y de sus prioridades de inversión pública. Será importante llegar a un acuerdo sobre la forma de satisfacer la exigencia de resultados de la financiación exterior sin distorsionar las prioridades de gasto nacionales. Cuando evalúen su apoyo a países inmersos en una transición económica, los organismos han de contabilizar como factor el tiempo necesario para el cambio social y económico. Entre las áreas clave de ayuda a estos países figuran el desarrollo institucional del sector público (a nivel nacional, regional y municipal), el desarrollo de capacidad de la sociedad civil y la cooperación técnica para el desarrollo sectorial.

174. Países que se esfuerzan por desarrollar estrategias económicas y políticas sociales para la reducción de la pobreza pero que carecen de capacidad y de mecanismos institucionales. En los países que todavía se están esforzando por articular una estrategia coherente para la reducción de la pobreza, revisten especial importancia los indicadores del proceso y las referencias intermedias del avance en la consecución de los objetivos. Los indicadores de proceso específicamente contextuales –entre ellos, si los representantes de los grupos pobres o vulnerables han podido participar, y en qué medida– puede contribuir a la evaluación del grado de compromiso con la reducción de la pobreza. En estos países, la programación del organismo de desarrollo debe fomentar la participación nacional en el análisis de la pobreza. Los miembros han de contribuir a reforzar la capacidad de estos países para analizar e interpretar los datos, especialmente los de índole social, económica y política que hacen referencia a la desigualdad entre los sexos y a otras formas de privación y de exclusión social. Si los países están comprometidos con la reducción de la pobreza pero no son capaces de articular dicho compromiso, la acción encaminada a reforzar la capacidad analítica ha de complementarse con transferencias de recursos en forma de apoyo a proyectos dirigidos por el país. Puede también existir la posibilidad de apoyar enfoques sectoriales en algunos ámbitos y de proporcionar alivio de la deuda, divisas o recursos de inversión. Las tareas de promoción y el diálogo sobre las políticas en cuestiones

de pobreza son también ámbitos posibles para el apoyo de esos organismos.

175. *Países en fases de recuperación después de un conflicto o desastre natural.* En los países que comienzan a recuperarse de un conflicto o de un desastre natural, los organismos de desarrollo pueden centrarse en la restauración de la infraestructura económica dañada y de los servicios básicos para paliar el impacto de dichas calamidades sobre los pobres. En esas situaciones, la reducción de los riegos, la vulnerabilidad y la inseguridad vinculados a la pobreza puede formar parte de los esfuerzos de ayuda de emergencia, rehabilitación o construcción de la paz. Al mismo tiempo, si bien puede que no se observe en alguno de esos países un compromiso creíble o una trayectoria de reducción de la pobreza, la ayuda al desarrollo (en particular, el apoyo para la construcción de capacidad) puede ser crucial para crear el espacio que permita a los gobiernos empezar a centrarse en las necesidades de reducción de la pobreza. Los organismos de desarrollo han de estudiar también la posibilidad de apoyar a los medios de comunicación y a la sociedad civil para crear alianzas en la lucha contra la pobreza (especialmente en los países que se recuperan de un conflicto) y para proyectos locales encaminados a mejorar la gobernación.

176. *Países cuyos gobiernos no están demostrando un compromiso suficiente con la reducción de la pobreza.* En los países en los que prevalece el mal gobierno, impera el conflicto o existe un gobierno no comprometido con la reducción de la pobreza, los tipos de apoyo que ofrecen los organismos de desarrollo pueden verse muy limitados. La existencia de fuertes prevenciones en cuanto a gobernación, derechos humanos y la efectividad de la ayuda puede impedir la cooperación entre gobiernos. En ese caso, los organismos únicamente pueden trabajar con autoridades locales o a través de organizaciones no gubernamentales (ONG) para ayudar a paliar la pobreza en poblaciones específicas y bien delimitadas. Pueden también ofrecer un apoyo más general para reducir la vulnerabilidad y atender necesidades humanitarias. Donde no hay gobernación o ésta es muy débil, es posible que la única respuesta viable sean los enfoques basados en la comunidad. Por último, los organismos bilaterales pueden estudiar de qué manea su apoyo a las estructuras locales, a la sociedad civil

y al sector privado puede abrir vías para un compromiso más serio del país socio con la reducción de la pobreza y para la intervención del organismo de desarrollo en el futuro.

177. En todos estos contextos nacionales, los organismos han de tener presente la importancia de apoyar y extraer enseñanzas de las relaciones imperantes en la sociedad civil local. Una implicación fuerte con la sociedad civil proporcionará la retroalimentación esencial para evaluar las dimensiones políticas de los esfuerzos locales de reducción de la pobreza en relación con los intereses de las elites y con el liderazgo local, así como comprender la responsabilidad del gobierno frente a los pobres y su interacción con los mismos.

d) Cómo abordar las situaciones problemáticas

178. *La ayuda a socios con problemas graves.* Además de la reducción de la pobreza, las asignaciones de ayuda persiguen otros objetivos de desarrollo. Entre estos figuran la prevención de conflictos, los derechos humanos y la democracia participativa, la igualdad entre los sexos y el desarrollo sostenible. A menudo se suma también la necesidad apremiante de ayuda a los países a hacer frente a convulsiones de origen externo, por ejemplo, refugiados procedentes de conflictos en países vecinos, desastres naturales o alteraciones de las relaciones de intercambio, todos los cuales afectan a los resultados en materia de desarrollo económico y social.

179. *Colaborar estrechamente con otros socios externos para abordar las situaciones problemáticas.* Los países con políticas e instituciones de desarrollo insuficientes necesitan apoyo con el fin de crear las condiciones necesarias para mejorar su actuación. El trabajo en asociación con esos países de una forma que promueva la titularidad nacional y que, por otra parte, asegure que la ayuda es eficaz y contribuye a la reducción de la pobreza puede ser bastante problemático. ¿Qué sucede si un gobierno socio no cumple o cumple tan solo en parte sus intenciones o compromisos declarados? La imposición de condiciones –a menudo vinculada al apoyo financiero y técnico– ha ayudado en algunos casos a gobiernos (nuevos, por lo general) reformistas a avanzar en la aplicación de las reformas. Pero como norma, la condicionalidad

impuesta desde el exterior no ha sido eficaz ni sostenible ni ha conducido a una titularidad y no cabe esperar que surta efecto en los países en los que fallan las bases para el trabajo asociativo. Las buenas prácticas más recientes proponen los siguientes enfoques:

- Debe reservarse una cuota moderada de ayuda para estos países;
- Los socios externos han de defender una postura común en cuanto al país socio y coordinar su cooperación para el desarrollo y otras acciones y políticas;
- La ayuda ha de destinarse a apoyar a las instituciones nacionales o locales sostenibles y a la sociedad civil, haciendo hincapié en la supresión de los obstáculos que impiden los resultados deseados: se requiere un nuevo diálogo sobre las políticas, el apoyo a las coaliciones locales a favor de las reformas y el fortalecimiento de la capacidad local para la investigación y diálogo social;
- La cooperación para el desarrollo puede apoyar también a las autoridades locales y a las ONG para paliar la pobreza entre poblaciones bien delimitadas con objeto de reducir su vulnerabilidad y atender sus necesidades humanitarias.

180. Las opiniones sobre cómo actuar ante un dilema de esta índole deberían ser objeto de debate entre todos los organismos que trabajan con el país socio de que se trate. Es importante que la respuesta sea rápida y decidida. Entre las acciones útiles figuran el diálogo sobre las políticas, los esfuerzos por lograr el consenso entre los socios externos, el apoyo a las coaliciones reformistas locales y el fortalecimiento de la capacidad local de investigación y del diálogo social. La evaluación de la actuación del país socio en la aplicación de su estrategia de reducción de la pobreza permitirá a los organismos determinar cómo asignar la ayuda en el futuro y qué tipo de ayuda deberá prestarse. Es de esperar que los países más cumplidores reciban más apoyo por programas, y que los países que no presentan buenos resultados reciban una ayuda más limitada (por ejemplo, con un objetivo bien delimitado, canalizada a través de intermediarios concretos, centrada en el desarrollo de la capacidad). Ello repercutirá inevitablemente

en el volumen de la ayuda, dado que en estas condiciones los gastos de transacción y los plazos para los organismos que prestan ayuda serán superiores.

E. Apoyo a los socios para diseñar estrategias nacionales sólidas de reducción de la pobreza

a) Diálogos sobre políticas: un espacio clave para la interacción entre los socios

181. El proceso de diálogo nacional sobre las políticas constituye un elemento integrante de los esfuerzos en curso para establecer asociaciones fuertes y eficaces para la reducción de la pobreza. Se trata del foro en el que deben debatirse y acordarse las opiniones y preocupaciones de todos los socios acerca de las cuestiones relacionadas con la reducción de la pobreza y las decisiones que deben tomarse. Por lo general, los acuerdos y las decisiones alcanzadas durante el diálogo acerca de las reformas económicas, políticas y administrativas en los países socios serán los que determinen el grado de implicación de los organismos. Para poder negociar de forma efectiva con sus homólogos locales, los organismos han de estar bien informados sobre la situación local de pobreza.

182. El diálogo sobre las políticas debe desarrollar la confianza y forjar asociaciones duraderas en torno a objetivos compartidos. Por lo que respecta a la reducción de la pobreza, esto significa entablar un diálogo más integrado y global que combine las distintas políticas y programas a nivel nacional, sectorial y local como forma de abordar las diversas dimensiones de la pobreza y sus causas. Las cuestiones y preocupaciones principales que deben debatirse en un diálogo sobre políticas enfocado a la pobreza incluyen el apoyo a un crecimiento favorable a los pobres (políticas económicas estructurales y enfoques sobre medios de vida sostenibles), las medidas que fomentan la equidad, la inclusión social y el desarrollo humano (integración de las consideraciones de género, mejora de la calidad y el alcance de los servicios sociales básicos) y la gobernación y los cambios institucionales que crean un entorno propicio para la reducción de la pobreza (potenciación, derechos y gobernación favorable a los pobres)[33].

183. A corto plazo, especialmente en los países que se encuentran todavía en fase de transición hacia una estrategia de reducción de la pobreza plenamente articulada con instituciones efectivas para su aplicación, es probable que siga siendo necesario un diálogo intenso entre los organismos de desarrollo y los propios países. De otro modo no cabe esperar que las prioridades y actuaciones se orienten en una dirección más favorable a los pobres y a la igualdad de sexos.

184. Las estrategias de reducción de la pobreza de los países socios contendrán compromisos y responsabilidades implícitos del gobierno socio que servirán a los demás socios para evaluar su actuación desde el punto de vista del cambio de las políticas y de las reformas estructurales. Los organismos y los gobiernos socios han de procurar ponerse de acuerdo sobre los objetivos pertinentes y los parámetros para evaluar los avances en la consecución de esos objetivos.

b) Apoyo de los organismos a las estrategias nacionales contra la pobreza

185. A menudo se necesita ayuda para elaborar las estrategias y los planes de acción nacionales contra la pobreza. La naturaleza y el momento de esa ayuda pueden resultar cruciales. Estos son algunos ejemplos de ayuda adecuada:

- Ayuda con el fin de realizar un diagnóstico sobre la naturaleza y las causas de la pobreza para permitir el diseño más efectivo de las acciones públicas, incluido un mejor entendimiento cuestiones relacionadas con el género y de sus consecuencias para los grupos vulnerables.
- Apoyo con el fin de desarrollar directrices para programas sectoriales e integrados centrados en la pobreza que fomenten la descentralización y atribuyan un papel activo a las comunidades locales.
- Recursos para el seguimiento y la evaluación del acceso de los pobres a los servicios dentro de los programas sectoriales.
- Reforzar la capacidad de generar y realizar información y estadísticas, incluido el apoyo para las evaluaciones de la pobreza y el desarrollo de técnicas y herramientas estadísticas

apropiadas (por ejemplo, datos desglosados por género, edad, grupo social, etc.)

- Facilitar y desarrollar la capacidad para una mayor participación pública en la creación de estrategias de reducción de la pobreza, por ejemplo, ayudando a las organizaciones de la sociedad civil y a las mujeres a involucrarse en consultas y apoyar el trabajo de las comisiones parlamentarias o legislativas o de los organismos independientes responsables de políticas públicas.
- Reforzar las capacidades del país socio para gestionar y rendir cuenta de las corrientes de ayuda y para evaluar el impacto y fomentar el aprendizaje por parte de las instituciones.
- Desarrollar la capacidad a nivel descentralizado y local para otorgarles el protagonismo en el reforzamiento de la titularidad local de la estrategia nacional de reducción de la pobreza.

186. No deben ahorrarse esfuerzos para garantizar que las autoridades del país socio dispongan de tiempo y espacio suficiente para desarrollar sus propias estrategias de reducción de la pobreza, ampliamente compartidas.

187. La cooperación técnica de los organismos de desarrollo debe basarse en el principio de intervención mínima. Las actividades se planearán y ejecutarán por el país en desarrollo (en la máxima medida posible), y han de contribuir verdaderamente al desarrollo de la capacidad nacional y al fomento de los conocimientos especializados locales. Esto se refiere también a los estudios que sirvan de base a las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. Los organismos han de garantizar una estrecha cooperación con los gobiernos socios y un acuerdo claro sobre las funciones y responsabilidades de los consultores extranjeros, que responderán de su trabajo directamente ante el gobierno. Ha de velarse por que los trabajos se realicen de conformidad con las prioridades locales y por que la información generada a través de la ayuda al desarrollo se comparta con todos los interesados y partes implicadas. Para desempeñar esta función de facilitación, la cooperación técnica dispone de una amplia gama de instrumentos, tales como los expertos locales e internacionales a largo o a corto plazo, que pueden combinarse con la ayuda financiera.

c) Reforzar las bases empíricas de las estrategias de reducción de la pobreza

188. Las estrategias nacionales de reducción de la pobreza han de basarse en los mejores conocimientos disponibles acerca de la pobreza. Se necesitan esfuerzos concertados para desarrollar la capacidad local de generar y gestionar datos para la elaboración de diagnósticos y la prescripción de políticas. A tal fin, los organismos de desarrollo podrían prestar apoyo directo e indirecto para el desarrollo de capacidades y conocimiento y para mediar entre los países socios y las instituciones regionales o internacionales. Entre los sectores que se beneficiarían de esta interacción figuran la seguridad alimentaria (sistemas de alerta), la agricultura, la pesca, el medio ambiente (información de satélites) y la sanidad.

189. La utilización crítica y analítica de los datos es un punto débil tanto de los países socios como de los organismos. Es necesario contrastar las preocupaciones de los organismos de desarrollo por la igualdad entre los sexos con mejores datos empíricos y desglosados por sexo con objeto de llegar a un análisis específico para cada país de los vínculos entre la pobreza y la desigualdad entre los sexos y configurar políticas de género proactivas. Se necesita también un análisis de este tipo respecto a los vínculos entre el medio ambiente y la pobreza.

190. Al mismo tiempo, el principio de trabajo asociativo plantea dos prioridades:

- Compartir de manera abierta y regular con los gobiernos socios, la sociedad civil (los del sur y del norte) y otros organismos de desarrollo todos los trabajos analíticos, que deberán utilizarse para elaborar *evaluaciones de la pobreza colectivas o compartidas.*
- Trabajar estrechamente con las instituciones de cada país a todos los niveles –sacando así el máximo partido de las aptitudes escasas, aprovechando las sinergias y promoviendo un aprendizaje activo– para elaborar *marcos comunes de diagnóstico.*

d) Colaborar con otros socios

191. *Buscar apoyos en un radio amplio.* En todos los países en desarrollo existen numerosos socios actuales y potenciales con distintos

talentos, capacidades y energías que pueden contribuir a la lucha contra la pobreza. Los ministerios centrales, el gobierno local, los grupos de autoayuda, las organizaciones de la sociedad civil (tanto del norte como del sur), los sindicatos, los movimientos de la oposición, las organizaciones de mujeres, el sector privado, la comunidad investigadora, los grupos religiosos, los organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales y los propios pobres deben participar en el diseño, financiación y ejecución de las estrategias de reducción de la pobreza. El objetivo ha de ser involucrar a todos los socios potenciales en un esfuerzo coordinado y concertado.

192. *La realidad política de la reducción de la pobreza.* Es de esperar que los esfuerzos por emprender reformas estructurales y de políticas a favor de los pobres en los países socios adquieran un tono político, dadas las tensiones inevitables entre grupos que se aferran a sus privilegios y rentas y grupos más flexibles frente a las reformas y la aplicación de políticas favorables a los pobres. Cuando se dedican a la cooperación para el desarrollo, los organismos no pueden evitar verse implicados en esas tensiones. Los organismos han de ser conscientes de que tratar con diversos socios en un contexto económico, social y político en que es posible que no todos los interesados compartan la consecución de objetivos de reducción de la pobreza planteará retos para los que no hay soluciones automáticas. Apoyar los esfuerzos del gobierno por implicar a la sociedad en el diálogo acerca de las opciones y elecciones en materia de desarrollo permitirá a los organismos mejorar su comprensión de la dinámica social y política local y crear alianzas y asociaciones estratégicas con personas e instituciones partidarias de las reformas. La forma más efectiva de abordar este reto es esforzarse por establecer democracias pluralistas y participativas en las que los pobres puedan hacer oír su voz. Otras acciones útiles podrían ser apoyar a los parlamentos u órganos legislativos, medios de comunicación independientes, instituciones de investigación sobre políticas y organizaciones de la sociedad civil.

193. *Sacar el máximo partido de las aportaciones de los socios.* La claridad acerca de los puntos fuertes relativos y las ventajas comparativas de los distintos socios puede ayudar a enfocar sus esfuerzos de la forma más efectiva. Por ejemplo, las organizaciones de

la sociedad civil pueden desempeñar un papel fundamental en la movilización de los actores locales, catalizando esfuerzos de autoayuda, canalizando recursos complementarios, defendiendo la potenciación y la participación y llegando hasta los grupos y comunidades marginados. El sector privado ha de desempeñar también una función, como sector primordial para la creación de empleo sostenible, proporcionando recursos para el desarrollo y promoviendo la transferencia de tecnología y de conocimientos técnicos especializados. Los sindicatos pueden fomentar un trabajo aceptable y mejorar las condiciones laborales. Los organismos multilaterales pueden aportar capacidad de investigación, flujos de recursos y un intercambio y una interacción más amplios a nivel mundial y regional. Los organismos bilaterales pueden aportar su fuerte presencia de campo, las relaciones duraderas con los gobiernos y los actores locales, recursos complementarios y experiencia en materia de desarrollo político y gobernación.

194. *El papel clave de las organizaciones comunitarias.* Las organizaciones no gubernamentales y las entidades de base privada, tales como las cámaras de comercio y el sector empresarial, pueden actuar como punta de lanza con iniciativas efectivas e innovadoras para la reducción de la pobreza, por lo que han de recibir el apoyo institucional y financiero que necesiten para llevar a cabo dichas actividades. Por ejemplo, numerosas ONG han sido pioneras con sus "buenas prácticas" en el desarrollo de metodologías informales de aprendizaje y alfabetización y en ámbitos como la construcción de la paz, la programación estratégica de género, la asociación con los gobiernos locales y el desarrollo de capacidad de las organizaciones locales de la sociedad civil. Apoyar las actividades de promoción, *lobbying* y *networking* de las ONG locales que representan a los pobres resulta esencial con el fin de crear y mantener un entorno propicio para la reducción de la pobreza que permita que se escuche la voz de los pobres. Entre los retos clave para la mejora de la eficacia de esos actores sociales figuran el fortalecimiento de su capacidad administrativa, el desarrollo de su capacidad analítica y la extensión de su radio de acción hasta los segmentos más pobres de la sociedad.

195. *El trabajo asociativo implica un diálogo más allá del gobierno.* Muchos socios denuncian el carácter exclusivo de los debates

sobre la pobreza en sus países. Se requiere que un número mayor y más diverso de socios participen en el diálogo sobre las políticas que ha de acompañar a los esfuerzos de formulación y ejecución de estrategias para la reducción de la pobreza. Se requerirá un esfuerzo adicional para garantizar la calidad de estos procesos de consultas, en el sentido de *asegurar una participación genuina y previa que configure los resultados.* Los organismos pueden prestar apoyo para este diálogo esencial respaldando la logística, planificación, recopilación de información, facilitación, coordinación y difusión necesarias para los distintos diálogos.

196. En su apoyo a los esfuerzos del gobierno para fomentar una participación local amplia en el diálogo, los organismos han de actuar con cuidado con el fin de no socavar la legitimidad de los gobiernos socios y de identificar representantes de buena fe de la sociedad civil que puedan hablar legítimamente en nombre de los pobres. Ha de hacerse hincapié en la necesidad primordial de respetar los esfuerzos de los socios por crear y consolidar sus propias institucionales constitucionales y democráticas. Los esfuerzos para entablar unas relaciones más abiertas con la sociedad civil revisten especial importancia en los países en los que la política gubernamental siga considerándose desfavorable o exista una estrategia de reducción de la pobreza poco definida por parte del propio país. En otros casos, estos esfuerzos serán importantes por contribuir a incrementar la responsabilidad del gobierno ante la sociedad en general.

197. *El reto de conseguir una auténtica participación de los interesados locales.* Trabajar con los socios y los interesados locales lleva tiempo, requiere mucho trabajo y es arriesgado (por ejemplo, puede no conducir a los resultados esperados). Puede resultar muy difícil facilitar y gestionar la participación dadas las presiones derivadas de una programación y un presupuesto rígidos, que seguirán impregnando los programas y proyectos de cooperación para el desarrollo. Al mismo tiempo, resulta esencial para asegurar la titularidad, la sostenibilidad y la eficacia. Los organismos de desarrollo han de abordar directamente la participación y la potenciación de las mujeres, de los grupos socialmente marginados y excluidos y de los más pobres entre los pobres. Se necesitan sistemas efectivos de seguimiento y retroalimentación para

asegurar la participación de estos grupos. En un sentido más amplio, los organismos han de apoyar los esfuerzos de los gobiernos socios por institucionalizar la participación a través de sociedades, construyendo procesos y mecanismos participativos que faciliten los esfuerzos por ampliar la participación más allá del nivel local.

198. *Colaborar de forma más efectiva con socios multilaterales.* Los organismos han de trabajar más estrechamente y de forma más colegial con socios multilaterales, tanto a nivel corporativo, mediante interacciones entre sus órganos decisivos, como sobre el terreno (Recuadro 8). Para una colaboración efectiva es preciso que los organismos bilaterales se comporten de forma más proactiva en el análisis de las políticas de las instituciones multilaterales y que estén dispuestos a enfrentarse a estas instituciones cuando sus políticas perjudiquen a los pobres.

Recuadro 8. Cómo pueden los organismos bilaterales trabajar de forma más eficaz con instituciones multilaterales

Para diversos organismos bilaterales, la colaboración con instituciones multilaterales y regionales constituye una forma importante de ampliar el alcance y el impacto de sus programas de ayuda. Un objetivo importante para todos los interesados es entablar relaciones más estrechas y conseguir un mayor apoyo entre todos los socios externos, en particular en el contexto de los procesos dirigidos por los propios países y los marcos estratégicos. Estas son algunas de las opciones:

- Determinar y acordar con las instituciones multilaterales los papeles, responsabilidades y obligaciones respectivos de los distintos socios externos en los procesos estratégicos de reducción de la pobreza para cada país.
- Establecer vías de retroalimentación desde el terreno hasta la sede central para informar de la gestión de las oportunidades, desafíos y problemas que plantea la ejecución.
- Participar activamente en foros bilaterales y multilaterales para coordinar la ayuda (por ejemplo, la asociación estratégica con África, grupos consultivos, mesas redondas).
- Siempre que sea posible, realizar un compromiso de recursos previsibles, transparentes y a largo plazo para apoyar esfuerzos conjuntos de reducción de la pobreza con instituciones multilaterales.
- Ser conscientes de las misiones y de las oportunidades para el diálogo sobre las políticas e iniciar pronto los contactos con el personal multilateral competente.

- Procurar que las reuniones periódicas de coordinación sean informales, funcionales y centradas en los resultados (por ejemplo, compartir la experiencia, debatir las opciones y los escenarios posibles, pedir consejo, coordinar actividades e investigación).
- Buscar la forma de racionalizar y simplificar los acuerdos de financiación y desembolso (por ejemplo, que cada organismo de desarrollo se ofrezca a financiar un porcentaje determinado de un programa, y que el gobierno presente informes financieros periódicos).
- Identificar y gestionar la cooperación consistente en asistencia técnica entre las instituciones bilaterales y multilaterales.

e) Apoyar las estrategias nacionales de reducción de la pobreza a través de una mejor coordinación de la ayuda

199. *Problemas de coordinación*. La coordinación de la ayuda en el contexto del trabajo asociativo es responsabilidad conjunta de todos los socios, aunque su iniciativa y dirección debe corresponder a los gobiernos socios[34]. Los organismos bilaterales han de realizar esfuerzos decididos y sostenidos para compartir la información y colaborar con vistas a emitir mensajes coherentes y consistentes y centrarse en las necesidades esenciales y en las oportunidades de colaboración. Al mismo tiempo, es esencial que los organismos multilaterales compartan información con otros socios para catalizar una auténtica coordinación y permitir que otros socios saquen el máximo partido de sus marcos. Una mayor delegación de la toma de decisiones en las oficinas locales proporcionará el impulso y el margen de maniobra necesario para alentar una mejor cooperación y coordinación sobre el terreno. Esta coordinación ha de incluir a los organismos bilaterales y multilaterales a nivel nacional, regional e internacional.

200. El desafío que se plantea para la comunidad del desarrollo es encontrar formas de colaborar que no afecten a la titularidad del país ni creen cargas adicionales para los países socios.

201. Al mismo tiempo, los organismos han de prestar más atención a la coherencia en el seno de la comunidad para el desarrollo y dentro de sus propios organismos (tanto si se trata de un único departamento u organismo gubernamental o de varios). Una mayor coherencia entre los organismos de desarrollo y sus ministerios gubernamentales representados en los consejos de las instituciones

multilaterales resulta esencial para reducir el riesgo de que existan planteamientos contradictorios y mejorar la coherencia interna de la política de desarrollo global de los miembros del CAD y de sus esfuerzos por reducir la pobreza. Cada organismo ha de estar alerta frente a los riesgos de incoherencia, duplicación y solapamiento con otros socios externos –y dentro del propio organismo– tanto en el diálogo sobre las políticas como en su programación. Se necesita una mayor armonización de las prácticas de los organismos de desarrollo a nivel bilateral, regional e internacional, pero para ello se precisa el compromiso de todos los organismos de trabajar juntos para maximizar las ventajas comparativas, determinar cuál es la mejor forma de distribuir recursos escasos y garantizar la coherencia general en la prestación de ayuda al desarrollo al país socio de que se trate.

202. Los grupos consultivos y las mesas redondas son mecanismos para la coordinación de la ayuda que pueden reforzar simultáneamente la capacidad y la titularidad del país socio. El país socio debe dirigir estos foros, reservando en los mismos un lugar prominente al programa de reducción de la pobreza. Deben realizarse esfuerzos para prestar apoyo a los foros del país socio en los que se celebren estas reuniones, y en ellas han de participar miembros de alto nivel procedentes de la sede del organismo.

F. Acciones prioritarias para la comunidad bilateral

203. En la Parte II se han expuesto los principios básicos del trabajo asociativo y se ha descrito cómo pueden aplicarlos los organismos en las distintas situaciones nacionales cuando ayuden a los socios a elaborar y aplicar estrategias nacionales sólidas para la reducción de la pobreza.

204. Los miembros del CAD han evaluado estos planteamientos y han establecido una serie de prioridades de acción para los organismos, especialmente sobre el terreno. Entre ellas figuran un mayor compromiso para:

- Apoyar las estrategias *elaborados y dirigidas por el propio país* para la reducción de la pobreza y basar la programación del

organismo en las necesidades y prioridades establecidas en dichas estrategias.

- *Asignar más ayuda al desarrollo a los países en los que existe un mayor margen para reducir la pobreza*, en función del número de personas que vivan en la pobreza absoluta, la solidez del compromiso gubernamental de luchar contra la pobreza y los resultados demostrados de las políticas.
- *Reducir la carga que representa la ayuda al desarrollo para los socios locales* combinando los esfuerzos (por ejemplo, misiones conjuntas, investigación en colaboración, diagnósticos comunes, costes compartidos), facilitando los requisitos administrativos (por ejemplo, simplificando, racionalizando, y, siempre que sea posible, armonizando el papeleo y los procedimientos; aceptando el diseño del socio en cuanto a las estrategias y documentos, siempre que sea posible), y coordinando los enfoques y acciones de cada organismo.
- *Invertir el tiempo y los recursos* necesarios para crear asociaciones genuinas y recíprocas para la reducción de la pobreza y mantenerlas mediante mecanismos y redes rentables y eficientes.
- *Adaptar las estructuras y los métodos de trabajo de los organismos de desarrollo* a los desafíos y necesidades de las asociaciones para la reducción de la pobreza (por ejemplo, reforzando y profundizando la presencia sobre el terreno, incrementando la flexibilidad de la toma de decisiones, aceptando el diseño de los documentos y estrategias efectuado por el socio, incrementando la transparencia y la rendición de cuentas frente a otros socios, prolongando la duración de la programación y desarrollando la capacidad de facilitación y de creación de consenso del personal).
- Trabajar de forma más intensa por *desarrollar la capacidad humana e institucional* (por ejemplo, mejorando la gobernación y fomentando la potenciación, autorizando a los socios a gestionar y rendir cuentas de la ayuda al desarrollo, fomentando la utilización de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, etc.).
- *Incorporar una perspectiva de género* en todas las políticas, programas, instrumentos y modalidades (en lugar de crear un apartado distinto para las consecuencias en materia de género).

- *Integrar el desarrollo sostenible*, y que incluya cuestiones medioambientales, en los marcos estratégicos para la reducción de la pobreza.
- Adoptar, en la mayor medida posible, un *marco plurianual* para la programación y la financiación orientadas a la reducción de la pobreza, como complemento de la planificación fiscal y presupuestaria plurianual del gobierno socio.
- Evaluar los resultados de la cooperación para el desarrollo en términos de *alcance e impacto en la reducción de la pobreza* y desarrollar los sistemas y metodologías necesarios de seguimiento y evaluación.
- Fomentar y reforzar los esfuerzos locales (por ejemplo, la sociedad civil, los parlamentos y órganos legislativos, los órganos de gobierno) para efectuar un seguimiento de los programas de reducción de la pobreza y del alivio de la carga de la deuda.
- Alentar a los países a desarrollar *indicadores y objetivos locales de reducción de la pobreza* y fortalecer la *capacidad* estadística, analítica y *de evaluación* de los socios.

Notas

33. Véase la Parte I F.

34. En este contexto de capacitación, la estrategia de reducción de la pobreza, el presupuesto nacional y los procesos de revisión fiscal a medio plazo constituyen mecanismos importantes para estructurar y coordinar la ayuda al desarrollo (Parte III).

III. Marcos e instrumentos para la programación por países

A. Introducción

205. Los procesos y las decisiones de la programación por países han de desempeñar un papel fundamental para la reducción de la pobreza. En la Parte III se esbozan marcos flexibles del país socio para diseñar, ejecutar y supervisar las estrategias nacionales vinculadas a los objetivos de reducción de la pobreza. Se describe el papel cambiante de las estrategias por países de los organismos bilaterales para intensificar la atención y el impacto de las operaciones del país en la reducción de la pobreza. Por último, se analizan las ventajas relativas de los instrumentos clave de la cooperación para el desarrollo y de las buenas prácticas incipientes en el incremento de la eficacia de la ayuda para la reducción de la pobreza.

B. El marco flexible de la estrategia de país socio

206. El planteamiento de la programación por países ha de basarse primordialmente en los marcos estratégicos de los países socios y en sus instrumentos de planificación. Estos marcos nacionales han de tener por finalidad encuadrar las políticas, fijar prioridades, convertirlas en decisiones de gastos y evaluar los resultados en relación con la reducción de la pobreza. En esta sección se

distinguen diversos marcos de desarrollo en los países socios que la comunidad internacional ha apoyado en los últimos años. Además, se exponen retos específicos para los organismos de desarrollo que cooperan a través de estos instrumentos.

a) Marcos de desarrollo estratégico a nivel de país

207. Existe un acuerdo generalizado en la comunidad internacional sobre la necesidad de elaborar marcos de desarrollo globales y dirigidos por el propio país que integren las estrategias nacionales contra la pobreza. Ello ha llevado a los organismos internacionales a proponer diversos marcos estrechamente relacionados entre sí y a menudo interdependientes. Entre éstos figuran las estrategias nacionales para el desarrollo sostenible (NSSD) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992; la Evaluación Común de Países del Marco de Ayuda al Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDAF/CCA) introducido como proyecto piloto en 1997; el Marco de Desarrollo Global del Banco Mundial (FDF) iniciado a principios de 1999; y los procesos relativos al Documento sobre Estrategia para la Reducción de la Pobreza (PRSP), lanzados por las instituciones de Bretton Woods a finales de 1999.

208. En su conjunto, estos marcos, en sus diversas adaptaciones nacionales, constituyen herramientas estratégicas para traducir a políticas los objetivos de desarrollo nacionales e internacionales. Han de realizarse esfuerzos para garantizar que los marcos sean globales, apoyen la reducción de la pobreza y sean coherentes con otras estrategias nacionales. El ideal sería que los países socios dispusieran de un único plan nacional que integrara las prioridades económicas, sociales y medioambientales en un marco holístico de política estratégica encaminado a garantizar que el desarrollo global –incluida la reducción de la pobreza– fuera sostenible.

209. En reconocimiento de la carga adicional que para los países socios supone tener que ajustarse a marcos múltiples, la comunidad internacional debe racionalizar los diversos documentos y planes económicos que están siendo elaborados por los socios, las organizaciones internacionales y los organismos bilaterales. Los organismos de desarrollo han de apoyar la formulación de

estrategias nacionales reforzando la capacidad local para diseñar las políticas, llevar a cabo procesos de consultas y dirigir la investigación y los análisis pertinentes (Parte II). Las estrategias desarrolladas en estos marcos, y en particular, la estrategia de reducción de la pobreza dirigida por cada país, han de ser el punto de partida de una programación y unas actividades de cada organismo para la reducción de la pobreza basadas en cada país.

b) Procesos dirigidos por cada país en conexión con la estrategia de reducción de la pobreza

210. Se plantean diversos desafíos en relación con la adopción generalizada de un enfoque de estrategia de reducción de la pobreza dirigida por el propio país: la titularidad y el compromiso por el país socio, su capacidad de elaborar planes de acción con prioridades claras y la capacidad de la sociedad civil de involucrarse con el gobierno (al igual que la disposición del gobierno a involucrarse con la sociedad civil), la calidad y disponibilidad de los datos sobre la pobreza y las dificultades que plantea la identificación de trayectorias de crecimiento favorables a los pobres. Se trata también de una oportunidad especial para promover la mejor integración de las cuestiones de sostenibilidad medioambiental en las estrategias incipientes de reducción de la pobreza. Las estrategias de reducción de la pobreza dirigidas por cada país han de convertirse en estrategias sostenibles a largo plazo.

211. En aquellos casos en que se exige a los países de renta baja elaborar documentos sobre estrategia para la reducción de la pobreza (PRSP) en el contexto de la iniciativa reforzada HIPC en la búsqueda de ayuda concesional del Banco Mundial y del FMI, se espera que la estrategia de reducción de la pobreza sirva para apoyar y mejorar, pero no duplicar ni minar, los procesos de políticas nacionales de reducción de la pobreza.

212. La estrategia de reducción de la pobreza debe ser dirigida por el propio país, basarse en procesos participativos, ser exhaustiva y estar orientada hacia los resultados. En su apoyo en los procesos de estrategia de reducción de la pobreza –que son relativamente nuevos y apenas han sido puestos a prueba–, los organismos de desarrollo han de prestar atención a las siguientes cuestiones:

deben aceptarse distintos formatos y normas; el ritmo del proceso de reducción de la pobreza debe adaptarse a la capacidad de cada país y permitir el desarrollo de una mayor titularidad local. No ha de verse influido por presiones en materia de desembolsos. Las exigencias de la estrategia de reducción de la pobreza deben ser flexibles y adaptarse a un proceso a largo plazo, ya que no se puede conseguir de la noche a la mañana una reducción sostenida de la pobreza. El proceso debe estar abierto a la participación de los organismos bilaterales de una forma integrada en función de sus ventajas comparativas respecto a la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de la estrategia de reducción de la pobreza.

c) Presupuestos nacionales y revisiones del gasto público

213. El presupuesto nacional (o subnacional) es un instrumento primordial para la fijación de prioridades y la rendición de cuentas en cuanto a la consecución de los objetivos fijados en la estrategia nacional de reducción de la pobreza. Se trata de un plan anual de ingresos y gastos, con la ventaja de que refleja las prioridades de política gubernamentales, planes cuantificados para la consecución de resultados determinados y la asignación total de recursos que se consideran compatibles con la estabilidad macroeconómica. Cuando proceda, los compromisos de financiación de los organismos de desarrollo deberán reflejarse íntegramente en el presupuesto, garantizando así una mayor transparencia en la asignación de recursos externos y permitiendo a los gobiernos fijar prioridades para la aplicación de una parte mayor de la ayuda al desarrollo. En este contexto, las revisiones del gasto público llevadas a cabo en asociación con organismos externos resultan cruciales para garantizar un empleo de los recursos favorable a los pobres, racionalizar las dimensiones del gobierno y orientar los recursos hacia los grupos vulnerables.

d) Revisiones fiscales a medio plazo

214. En los países socios que tienen capacidad para organizar una revisión fiscal a medio plazo, los organismos pueden basarse en

este instrumento controlado por el propio país y orientado hacia el futuro. Una revisión fiscal a medio plazo es potencialmente útil para reducir la pobreza porque establece vínculos más estrechos entre los objetivos de la estrategia nacional de reducción de la pobreza y los ingresos y gastos, además de crear las bases para los procesos presupuestarios anuales. Se trata de un mecanismo que puede mejorar en gran medida la rendición de cuentas si se establecen indicadores y se desarrollan procesos transparentes para averiguar si el gasto ha favorecido a los beneficiarios pretendidos.

215. Las revisiones fiscales periódicas pueden constituir una oportunidad importante para hacer balance, creando la ocasión de que los gobiernos y sus socios revisen conjuntamente sus compromisos comunes para la reducción de la pobreza. Pero el marco fiscal a medio plazo es tan sólo uno de varios mecanismos importantes para reducir la pobreza. No se centra en los resultados ni en cuestiones extrapresupuestarias tales como la política de desarrollo o el papel del sector privado.

216. La experiencia inicial en materia de estrategias de reducción de la pobreza dirigidas por los propios países ha puesto de manifiesto la necesidad de que los organismos de desarrollo asuman compromisos a más largo plazo. Cuando las políticas lo permitan, los organismos de desarrollo habrán de demostrarse dispuestos a utilizar las revisiones fiscales para subrayar la continuidad de su ayuda.

C. Estrategias por países de los organismos de desarrollo

217. La tendencia en los países socios a desarrollar marcos estratégicos para la reducción de la pobreza debería servir para orientar la programación de los organismos de desarrollo. El objetivo a largo plazo ha de ser reducir el peso de las estrategias por países de los organismos. En el mejor de los casos, la estrategia del organismo será un “plan estratégico” para la ejecución de estrategias nacionales de reducción de la pobreza dirigidas por los socios. Entretanto, los organismos recurrirán a sus propios marcos de planificación cuando necesiten

organizar y encajar su ayuda en el contexto de un país socio determinado.

218. Las exigencias básicas para la elaboración de una estrategia por países centrada en la pobreza se derivan de los principios básicos esbozados en las Partes I y II. En particular, las estrategias por países han de:

- Centrarse en objetivos de reducción de la pobreza, incluido un crecimiento económico favorable a los pobres, y justificarse en función de dichos objetivos, con una selección adecuada por parte de los altos directivos.
- Estar en consonancia con la estrategia del país socio para la reducción de la pobreza, que debe servir de plantilla para la programación y ejecución por parte de todos los socios.
- Refleja el conocimiento de lo que están haciendo otros organismos de desarrollo en cada país y de los mecanismos de coordinación de la ayuda que existen.
- Ser auténticamente estratégicas e incorporar los mejores conocimientos disponibles sobre la situación de la pobreza en el país, incluidos los resultados de las evaluaciones de la pobreza, los análisis de género y de la situación social y el examen de los vínculos entre medio ambiente y la pobreza (Recuadro 9).

Recuadro 9. Posible modelo de estrategia bilateral por países de un organismo de desarrollo centrada en la pobreza

1. Perfil de pobreza del país (naturaleza, causas, dinámica, identificación / localización de los pobres).
2. Descripción y evaluación del compromiso del país con la reducción de la pobreza.
3. Resumen de los elementos clave de la estrategia del país para una reducción sostenible de la pobreza (por ejemplo, sectores, gobernación, participación / consultas y objetivos, indicadores, seguimiento y evaluación).
4. Estrategia propuesta del organismo de desarrollo:
   Cuestiones para el diálogo sobre políticas, (prioridades, responsabilidades, actuación, gobernación, etc.).
   Revisión de las principales lecciones aprendidas y buenas prácticas dentro y fuera del organismo.
   Componentes del apoyo (justificar en relación con la estrategia nacional de reducción de la pobreza, ventaja comparativa del organismo de desarrollo, esfuerzos correspondientes de reforzamiento de la capacidad).

- Crecimiento económico favorable a los pobres: ritmo y calidad.
- Potenciación, derechos y gobernación favorable a los pobres.
- Servicios sociales básicos para el desarrollo humano.
- Seguridad humana: reducir la vulnerabilidad y gestionar las convulsiones.
- Incorporación de las cuestiones de género y reforzamiento de la igualdad entre sexos.
- Integración de la sostenibilidad medioambiental utilizando un planteamiento sostenible de los medios de vida.

Modos de intervención y financiación de los mismos.

- Equilibrio entre el enfoque directo / indirecto en los pobres (incluidos los mecanismos de focalización), acciones directas o inclusivas para amplios grupos de población, incluidos los pobres (por ejemplo, los enfoques de ámbito sectorial) y acciones estructurales más amplias para apoyar el crecimiento favorable a los pobres.
- Equilibrio entre el apoyo presupuestario (presupuesto general, fondos para pobreza, apoyo sectorial) y las subvenciones o préstamos para proyectos teniendo en cuenta las perspectivas de sostenibilidad de la deuda.

Mecanismos de coordinación (gobierno, organismos de desarrollo externos, interesados locales).

5. Aspectos de coherencia entre políticas.
6. Indicadores de actuación por países (en la medida de lo posible, extraídos de un conjunto común de indicadores acordados entre los organismos de desarrollo y el gobierno socio).
7. Parámetros para autoevaluación de la estrategia por países del organismo de desarrollo (parámetros claros, susceptibles de seguimiento y determinados en el tiempo para controlar la ejecución).

Los elementos 1-3 se extraerán directamente de los documentos sobre la estrategia de reducción de la pobreza del país socio.

D. Ámbitos de actuación para la cooperación centrada en la pobreza

219. La cooperación para el desarrollo centrada en la pobreza, cualquiera que sea la forma que adopte –ayuda para programas, apoyo sectorial, proyectos, cooperación técnica o diálogos sobre políticas–, ha de abordar los ámbitos clave señalados en la Parte I. A continuación figuran ejemplos del tipo de reformas emprendidas por los países socios que merecen un especial apoyo desde la perspectiva de reducción de la pobreza.

220. *El apoyo para el buen gobierno* representa un ámbito en el que los organismos bilaterales pueden desempeñar un importante papel defendiendo la inclusión social mediante la participación, la mayor responsabilidad, la reducción de la corrupción y el incremento de la eficiencia en la gestión del sector público. Los principales problemas de gobernación que plantea la reducción de la pobreza son garantizar que tanto los hombres como las mujeres pobres tengan mayor influencia en la adopción de políticas y un mejor acceso a unos servicios básicos de calidad razonable. A este respecto, para incrementar el acceso de las mujeres se requiere una atención, unas estrategias y unos recursos específicos.

221. *La reforma del servicio público* con el fin de mejorar la eficiencia en la gestión del sector público y en los servicios resulta determinante para el diseño y la ejecución de las políticas a favor de los pobres. Esta reforma debe reforzar los mecanismos de responsabilidad mediante la selección, nombramiento y promoción de funcionarios con arreglo a sus méritos, elaborando y aplicando códigos de conducta, sometiendo las políticas y el comportamiento del gobierno al control de órganos electivos y llevando a cabo un seguimiento y una rendición de cuentas sobre la efectividad y la calidad de la prestación de servicios públicos. La reforma debe apoyar también la inclusión: abrir las oficinas públicas en respuesta a las necesidades, estableciendo nuevos planteamientos de consulta a las personas que viven en la pobreza y fijando un nivel mínimo equitativo y financiable de servicios básicos.

222. Las *reformas de la gestión fiscal* resultan cruciales para promover una asignación de recursos favorable a los pobres entre los distintos sectores, regiones y grupos de población y dentro de cada uno de ellos. Entre las medidas de reforma de especial interés para la reducción de la pobreza figuran: i) las administraciones fiscal y aduanera, que resultan clave para mejorar la gobernación, mantener la estabilidad económica y, lo que no es menos importante, incrementar los recursos que pueden canalizarse hacia los pobres; ii) reformas institucionales, tales como la legislación fiscal, por las que se establezcan autoridades en materia de ingresos, revisiones del gasto público, una mejor gestión de tesorería y un fortalecimiento de los departamentos

contables público; y iii) reformas de política fiscal que conduzcan a una asignación de recursos más efectiva mejorando la eficacia de la recaudación de impuestos y la incidencia distributiva de los mismos.

223. La *descentralización* puede contribuir a elevar la calidad y el acceso a servicios que beneficien a los pobres. Permite una implicación más intensa de los representantes de los pobres en la política pública, mejorando así su contenido favorable a los pobres, la responsabilidad respecto de la misma y la sostenibilidad de sus resultados. La descentralización apoya también una transferencia de competencias legítima en sistemas políticos federados. Incrementa la percepción local de la titularidad y contribuye a adaptar los planes a las realidades locales. Pero plantea también algunos riesgos que no conviene olvidar: los gobiernos locales pueden ser acaparados por elites locales, se pueden intensificar las disparidades regionales, o el gobierno central puede abandonar su responsabilidad respecto a los pobres. El alcance y la graduación de la descentralización deberán tener en cuenta las circunstancias particulares nacionales y, en algunos casos, subnacionales en cada país determinado, incluida la necesidad de mantener un equilibrio adecuado entre todos los niveles, implicando a los interesados pertinentes y evaluando la capacidad local. La cooperación técnica puede mediar en conflictos de intereses y ampliar las capacidades entre los distintos grupos de interesados de implicados.

224. La *reforma del régimen de tenencia de la tierra* resulta necesaria para reducir la pobreza en muchas economías agrarias, lo que exige una acción legislativa para reforzar los derechos de propiedad y eliminar los prejuicios sexistas. La reforma agraria es un ámbito muy sensible. Si resulta políticamente viable, puede permitir grandes avances en una distribución más equitativa de los bienes. La buena práctica incluye la utilización de instrumentos basados en el mercado; aprobar una legislación que asegure la tenencia de la tierra; fomentar las asociaciones entre el sector público y el privado para apoyar la producción agrícola mediante formación, créditos y tecnología; y vincular la reforma agraria a la descentralización.

225. El *apoyo a la sociedad civil* es esencial para reducir la pobreza. Los organismos bilaterales disponen de una ventaja comparativa

en el fomento del pluralismo en la sociedad civil mediante el apoyo a las asociaciones profesionales (tales como las asociaciones de pequeños agricultores, los sindicatos) y las organizaciones de derechos humanos. Esas organizaciones locales pueden ser influyentes agentes de cambio, idóneos para abordar las necesidades y los intereses y los grupos políticamente marginados (minorías étnicas, mujeres, agricultores sin tierra, habitantes de chabolas). El apoyo a organizaciones de derechos humanos resulta determinante tanto para dar capacidad a los pobres para mejorar sus condiciones de vida como para ofrecer a la sociedad civil la oportunidad de criticar y reparar políticas injustas o ineficientes. Esto reviste especial importancia para las mujeres en su lucha contra la discriminación. Unos medios de comunicación independientes facilitarán en gran medida estos procesos. El diálogo político, especialmente al más alto nivel político y administrativo, constituye una vía adecuada para plantear cuestiones relacionadas con los derechos humanos y acciones gubernamentales y reformas políticas específicas.

226. El *desarrollo del sector privado* resulta también crucial, dado el potencial en reducción de la pobreza que tiene un sector privado dinámico, que puede generar empleo, riqueza y conocimientos especializados e integrar en la vida económica a las mujeres y a otros grupos desfavorecidos. Los organismos de desarrollo pueden apoyar medidas encaminadas a crear un marco jurídico favorable, reducir las barreras administrativas y reglamentarias a las inversiones, fortalecer el sector privado y fomentar la privatización de empresas estatales en condiciones competitivas. Mediante enfoques adaptados a cada caso se puede conseguir una orientación y un impacto más favorables a los pobres. Por ejemplo, los ingresos obtenidos con las privatizaciones pueden utilizarse para financiar fondos de microempresas para trabajadores que han perdido su puesto de trabajo, apoyar instituciones de microfinanciación o desarrollar infraestructuras que beneficien al sector informal y a los segmentos más pobres de la población.

227. Un análisis político de cada país que evalúe el impacto político de las medidas y programas resulta vital para seleccionar los ámbitos de apoyo.

E. Instrumentos clave de cooperación financiera y técnica

228. Los organismos de desarrollo recurren a distintos instrumentos de cooperación para ayudar a los países socios a reducir la pobreza. Entre éstos figuran los programas y proyectos nacionales, regionales o sectoriales, que, por lo general, se combinan con el diálogo sobre políticas a cada nivel y se refuerzan con cooperación técnica. En situaciones difíciles o circunstancias especiales, puede recurrirse también al alivio de la carga de la deuda, la ayuda humanitaria o el apoyo a la cooperación regional.

229. Dada la diversidad de contextos, no es posible afirmar que una forma de cooperación para el desarrollo vaya a tener en todos los casos mayor impacto que otras sobre la reducción de la pobreza. No obstante, en un entorno político, económico e institucional adecuado la ayuda por programas puede contribuir de forma efectiva a la reducción de la pobreza a gran escala, si el volumen de ayuda es sustancial. Los proyectos, que afectan a un número limitado de personas, pueden tener un impacto duradero en las condiciones de vida de los beneficiarios, siempre que sean sostenibles desde el punto de vista económico y compatibles con el marco macroeconómico. El empeño de los organismos de desarrollo en la reducción de la pobreza ha avivado un debate estratégico sobre las ventajas relativas de la ayuda para programas y proyectos. Como consecuencia de ello, cada vez se hace mayor hincapié en el apoyo a programas sectoriales y en un cambio hacia la maximización de la efectividad de los proyectos locales, en reconocimiento de la importancia de que el propio país asuma la titularidad.

230. Dadas las importantes sinergias que pueden conseguirse combinando distintos tipos de cooperación para el desarrollo a nivel macro, meso y micro, la programación por países debería consistir idealmente en una mezcla de instrumentos. La selección de los mismos y el equilibrio entre las acciones directas e indirectas, generales y específicas, debe ser el resultado de un análisis de las necesidades del país, determinadas mediante el diálogo con el gobierno y con otros interesados, según se esboza en la Parte II.

a) Ayuda para programas

231. La ayuda para programas consiste en contribuciones financieras concedidas a un país socio para fines generales de desarrollo, tales como el apoyo a la balanza de pagos o el apoyo al presupuesto, sin estar vinculada a actividades de proyectos específicos. A menudo se asocia con la promoción de reformas políticas a nivel macroeconómico y/o en sectores específicos.

232. La función de la ayuda para programas en la reducción de la pobreza es aportar recursos financieros, de la forma más eficiente posible, a un país que está comprometido y en condiciones de utilizarlos de manera efectiva para poner en práctica una estrategia sólida para la reducción de la pobreza. Se trata de una forma de cooperación para el desarrollo que pone de manifiesto la disposición del organismo de desarrollo de responder a las mejoras en las políticas reconociendo la responsabilidad del país socio respecto de las decisiones financieras y la gestión. Con ello se reducen sustancialmente los costes de transacción, presentes en otros procedimientos de los donantes, que pueden suponer un esfuerzo indebido para las capacidades administrativas de los países socios. Su rápido desembolso, un rasgo que caracteriza el apoyo para programas, contribuye también a satisfacer las necesidades de financiación inmediatas del país socio en casos en que de otro modo podría resultar amenazada la estabilidad macroeconómica, al igual que programas importantes para reducir la pobreza.

233. La ayuda para programas presupone la existencia de buenas condiciones marco en los países socios. Puede complementarse eficazmente con proyectos específicos o cooperación técnica tendentes a fortalecer la capacidad de los gobiernos de llevar a cabo reformas de la gobernación, incluido el incremento de la responsabilidad, y de poner en práctica programas para la reducción de la pobreza. Dado el carácter fungible de los recursos transferidos dentro del apoyo para programas, es importante garantizar que esta forma de cooperación se desarrolle debidamente en el contexto de un programa de reformas acordado con el FMI y el Banco Mundial. Sin dejar de reconocer la función específica de estas instituciones en la aportación de fondos y asesoramiento para la reforma económica, los organismos bilaterales

han de velar por asegurar la prominencia de los objetivos de reducción de la pobreza en el diseño de cualesquiera programas de reforma. A este respecto, el apoyo para programas puede sentar las bases de un diálogo continuado sobre políticas favorables a los pobres en los ámbitos críticos de la reforma macroeconómica y el buen gobierno.

b) Apoyo sectorial

234. En su lucha por conseguir una cooperación para el desarrollo efectiva, muchos donantes consideran que el apoyo sectorial, en forma de Enfoques de Ámbito Sectorial (SWAp) constituyen un instrumento potencialmente útil para reforzar la titularidad local, las asociaciones, coordinar los recursos externos e internos y crear un entorno institucional propicio al desarrollo y a la reducción de la pobreza.

235. El enfoque de ámbito sectorial es un mecanismo con el que los organismos y sus países socios pueden apoyar el desarrollo integrado de un sector. Los organismos realizan sus contribuciones a una única política sectorial y un único programa de gasto, liderado por el gobierno, intentando utilizar en la mayor medida posible procedimientos comunes de gestión e informe para el desembolso y la rendición de cuentas respecto de todos los fondos. Los SWAp son bastante recientes y luchan todavía por abrirse paso en la complejidad de la reforma institucional y la implicación de los interesados. Pueden convertirse en un método prometedor para poner en práctica estrategias asociativas de reducción de la pobreza, siempre que se superen las limitaciones actuales reforzando las capacidades institucionales necesarias, facilitando la planificación y la ejecución tanto a nivel nacional como local y fomentando la titularidad de los interesados en los programas sectoriales.

236. Los programas sectoriales suponen un planteamiento de la gestión de la ayuda diferente del planteamiento al que están habituados los organismos y al que está adaptada su organización. Exigen que los organismos de desarrollo tengan plenamente en cuenta las estrategias sectoriales de titularidad local. Y requieren una mayor modestia y aceptación de lo que puede ser un proceso de cambio lento, basándose en la creación de asociaciones

más que en la ejecución de un programa. Extender esta forma de apoyo depende en gran medida del contexto del país y de que se cumplan una serie de presupuestos, incluida la capacidad del país socio de cumplir las responsabilidades derivadas de una gobernación económica correcta.

237. Hasta la fecha los nuevos enfoques del apoyo sectorial se encuentran todavía en fase de formación. Para hacer realidad las ventajas claras de los programas sectoriales por lo que respecta a la efectividad de la ayuda en la reducción de la pobreza, la experiencia limitada apunta a los siguientes retos, que deberán abordar los organismos comprometidos con este tipo de apoyo.

238. *Centrarse en el objetivo de reducción de la pobreza.* Los programas sectoriales constituyen un buen mecanismo para debatir la asignación de los recursos y la forma en que la equidad y la eficacia están relacionadas con la reducción de la pobreza. El diálogo sobre los derechos de los pobres y las cuestiones de género en sectores específicos puede influir en los procesos políticos y administrativos para que respondan en mayor medida las necesidades y demandas de los pobres. La financiación sectorial presenta también la importante ventaja de internalizar cuestiones que forman parte del entorno de los proyectos (por ejemplo, un gasto excesivo en hospitales regionales a expensas de la atención sanitaria básica). Pero incluso en los sectores sociales resulta difícil a menudo reconciliar los enfoques sectoriales con una atención reforzada a la reducción de la pobreza en sí misma. En algunos casos será necesario tomar medidas deliberadas para asegurar que se avance, no sólo en la producción de mejores servicios, sino también en la facilitación del acceso a los mismos y en la mejora del bienestar de los pobres. Puede ser necesario diseñar mecanismos de focalización que concentren los servicios de forma desproporcionada en las zonas pobres, las comunidades desfavorecidas y los grupos vulnerables.

239. *Hacer hincapié en los componentes de creación de capacidad.* El enfoque sectorial presupone un papel más activo de todos los niveles de gobierno en la coordinación de los organismos, la formulación de las políticas, la fijación de prioridades y la ejecución de los programas. La ejecución de programas sectoriales requiere reformas institucionales considerables, incluida la necesidad de redefinir papeles dentro de la jerarquía político administrativa

y de determinar la forma de compartir la responsabilidad entre los sectores público, privado y comunitario. Estos programas tan complejos se enfrentan a limitaciones de capacidad en el sector público y entre los actores privados y de la sociedad civil, lo que crea cuellos de botella importantes en el diseño de la política sectorial y en todo el proceso de ejecución y seguimiento de programas. Todo ello pone de relieve la necesidad de incorporar e integrar, en las fases preparatorias de los programas sectoriales, componentes de creación de capacidad y de participación. Estos resultan esenciales para asegurar una política bien fundamentada a la que hayan contribuido la mayor parte de los interesados y que tengan capacidad para ponerla en práctica.

240. *Facilitar la coordinación con el gobierno local.* Aunque los gobiernos nacionales estén asumiendo una responsabilidad cada vez mayor respecto de los programas sectoriales, ello no significa necesariamente que exista una mayor titularidad por parte de los interesados por debajo del nivel nacional o fuera del sector público. Dado que la programación sectorial es responsabilidad de la autoridad central y de sus ministerios sectoriales, puede perder influencia el gobierno local, que normalmente tiene un planteamiento más multisectorial de la asignación de recursos y responde en mayor medida a las necesidades locales. Los organismos de desarrollo han de apoyar los análisis que intenten encontrar el mejor equilibrio entre la responsabilidad nacional y local y los requisitos para mejorar la coordinación entre los distintos niveles de administración. Esto reviste especial importancia en el contexto de la descentralización, que tiene por objeto atribuir mayores facultades a las autoridades locales. Los agentes de la cooperación técnica que forman parte integrante de los programas sectoriales pueden intervenir como expertos en apoyo de la participación a todos los niveles y actuar como moderadores entre los distintos grupos de intereses, convirtiéndose así en catalizadores de los resultados sobre el terreno.

241. *Fomentar las asociaciones público-privadas.* Uno de los principales retos es involucrar a la sociedad civil en los programas sectoriales. En sectores productivos como la agricultura y las infraestructuras, la privatización desempeña un papel prominente, pero los programas sectoriales tienden a considerarse programas del sector público. Por lo tanto, es importante tener presente las

ventajas de aprovechar la acción combinada y complementaria de todos los interesados. En sectores sociales como la sanidad y la educación, la función regulatoria de los ministerios sectoriales puede reforzarse mientras se fomenta la gestión descentralizada de la prestación de los servicios, otorgando un papel más importante a los prestatarios privados de servicios (ONG, el sector privado y las organizaciones de base comunitaria).

242. *Buscar las sinergias con otras políticas sectoriales.* Uno de los principales fines que persiguen los programas sectoriales es superar la fragmentación de las inversiones descoordinadas, en particular de los proyectos apoyados por los donantes (y a menudo gestionados por éstos), reuniendo todas las actividades de un sector dentro de un marco común. Esto permite avances considerables en la coordinación alrededor de estrategias sectoriales de titularidad nacional. Pero concentrarse en un único sector puede conducir a pasar por alto oportunidades de coordinación y sinergias con otras políticas sectoriales. Esto es especialmente importante en relación con la reducción de la pobreza, ya que los pobres no viven en sectores. La pobreza está presente en todos los sectores y ha de abordarse en consonancia. Se trata de un desafío real, ya que la coordinación entre los ministerios sectoriales reviste una complejidad extrema, al perturbar rutinas arraigadas y poner a prueba la capacidad institucional limitada de las distintas burocracias. Las buenas prácticas sitúan la lucha contra la pobreza entre las prioridades expresas de todos los programas sectoriales.

243. A este respecto, es importante basarse en evaluaciones de la pobreza (véase la Parte I) que comprendan tanto datos cuantitativos como cualitativos, desglosados por sexo, edad, categoría social y que comprendan dimensiones geográficas, culturales y socioeconómicas. De este modo, la naturaleza multidimensional de la pobreza y los factores que contribuyen a la misma pueden constituir la base de los programas sectoriales y aportar vínculos esenciales a una estrategia nacional de reducción de la pobreza.

244. *Armonizar los procedimientos de contabilidad e informe.* La financiación del apoyo sectorial puede utilizar mecanismos de financiación paralelos (líneas presupuestarias) o depositarse en una cesta común. Se precisa un acuerdo entre los socios sobre determinados principios amplios acerca de la utilización del presupuesto sectorial. En último término, los organismos de desarrollo tendrán

que establecer prácticas que alivien la carga que supone para los socios cumplir una multiplicidad de procedimientos distintos y complejos de los países donantes. Se requieren grandes esfuerzos para lograr una cierta simplificación y, en la medida de lo posible, armonización de los procedimientos, teniendo presente la necesidad de garantizar la transferencia y la responsabilidad. A este respecto, se espera que el Grupo de Trabajo del CAD sobre prácticas de los donantes aporte nuevas orientaciones tendentes a reforzar la titularidad y reducir los costes de transacción y los riesgos de responsabilidad que implica la prestación de la ayuda tanto para los organismos de desarrollo como para el país socio. Desde la perspectiva del gobierno, esto exigirá desarrollar sistemas transparentes de gestión presupuestaria y un mecanismo independiente de control y auditoría del gasto.

245. En resumen, los múltiples problemas que plantea el desarrollo de la capacidad institucional, la participación del gobierno local, la creación de asociaciones público-privadas y el reforzamiento de la titularidad y la responsabilidad pueden distraer la atención en un principio del objetivo primordial de reducir la pobreza. Pero la experiencia demuestra que esto puede superarse en los programas de segunda generación, en los que es más fácil que se haga realidad el potencial de reducción de la pobreza de los programas sectoriales. La participación de personal de los organismos con experiencia en la materia resulta crucial para desarrollar el diálogo sobre la reducción de la pobreza y abordar estas dificultades.

Recuadro 10. Apoyo sectorial para luchar contra la pobreza: la educación en Uganda

El programa de educación primaria universal de Uganda constituye un buen ejemplo de enfoque sectorial de la educación. Reúne los elementos clave de una asociación orientada a la reducción de la pobreza.

- El programa se inició con el fuerte liderazgo de un Jefe de Estado comprometido con la educación primaria universal.
- La política se desarrolló dentro de un proceso altamente participativo, que incluyó consultas con grupos de la sociedad civil y, en una fase posterior, con representantes de los pobres.

- Las asignaciones presupuestarias al sector –que se incrementaron y protegieron como parte del fondo de acción contra la pobreza– reflejaron un compromiso político de alto nivel.
- El diseño del programa era el resultado directo de un análisis en profundidad de la pobreza, basado en los estudios sobre hogares y las evaluaciones participativas de la pobreza, que se plasmaron en las prioridades de gasto a través del marco fiscal a medio plazo.
- La titularidad gubernamental de esta iniciativa atrajo un fuerte apoyo por parte de los organismos de desarrollo que compartían la prioridad otorgada a la educación primaria.

El programa constituye también un modelo de buena práctica en el fortalecimiento de la responsabilidad en la ejecución. Entre sus rasgos clave figuran los siguientes:

- Atribuir el análisis de la pobreza y el seguimiento al poderoso Ministerio de Hacienda.
- Involucrar al Parlamento, la sociedad civil y los organismos de desarrollo en las decisiones sobre políticas y en el seguimiento de la ejecución del programa.
- Insistir en la transparencia para permitir que los usuarios de los servicios educativos exijan responsabilidad a quienes prestan dichos servicios a través de múltiples fuentes de información y vías para sugerir posibles mejoras.
- Acciones para evitar la desviación de recursos (dirigidos a las escuelas pero absorbidos por los distritos).
- Esfuerzos para otorgar poderes a las comunidades invitando a sus representantes a participar en los comités de escuela y atribuyéndoles cierta responsabilidad financiera.

246. Este énfasis en el apoyo sectorial está conduciendo a un diálogo más focalizado acerca de las políticas y los programas de desarrollo social, especialmente en sectores tan importantes para la reducción de la pobreza como la sanidad y la educación (Recuadros 10 y 11).

Recuadro 11. Apoyo a sistemas sanitarios favorables a los pobres

La buena salud es esencial para reducir la pobreza y promover el desarrollo social y económico, hasta el punto de que varios análisis recientes sobre las causas del crecimiento han llamado la atención acerca de la importancia de mejorar la salud y de reducir el crecimiento de la población. Tres de los siete objetivos internacionales de desarrollo para el año 2015 se refieren a resultados sanitarios: reducir en dos tercios la mortalidad infantil, reducir en tres cuartas partes la mortalidad materna, y asegurar la cobertura universal de los servicios de sanidad reproductiva.

Para conseguir estos objetivos es esencial dar prioridad a la salud de los pobres, ya que es el único bien de que disponen para sobrevivir y ganarse la vida. A continuación figuran buenas prácticas para incrementar la focalización en los pobres de los sistemas sanitarios:

- *Movilizar el compromiso, las asociaciones y los recursos hacia una sanidad favorable a los pobres.* Situar la salud en el centro del diálogo sobre las estrategias de reducción de la pobreza. Determinar qué políticas ajenas al sector sanitario pueden contribuir a mejorar la salud. Ampliar las asociaciones para involucrar a la sociedad civil y el sector privado (como se hizo en la erradicación de la polio). Incrementar el nivel muy reducido de la ayuda al sector sanitario (cerca del 6% de la AOD) en apoyo de programas para el sector sanitario de titularidad estatal y centrados en la pobreza, en línea con el objetivo 20/20.
- *Conseguir que el sistema sanitario responda en mayor medida a las necesidades de los pobres.* Prestar servicios sanitarios de calidad. Establecer sistemas de pago razonables y equitativos. Dar formación al personal sanitario para que respeten la dignidad de los pobres. Abordar las causas de la privación: discriminación por razón del sexo, exclusión social, aislamiento geográfico.
- *Centrarse en las amenazas para la salud que perpetúan la pobreza.* Desplazar la atención hacia las enfermedades principales (malaria, diarrea, tuberculosis) que afectan a los pobres. Luchar contra la morbilidad y la mortalidad materna, la pandemia del SIDA, las enfermedades relacionadas con el tabaco y el medio ambiente. Los riesgos para la salud han de evaluarse a nivel local tanto como a nivel nacional, y convendría destacar los riesgos específicos que corren los hombres, mujeres y niños. Los datos sanitarios desglosados por nivel de renta, edad, sexo y localidad han de complementarse con una investigación participativa que documente las necesidades sanitarias expresadas por los pobres.

Además, la acción internacional puede estimular el desarrollo de bienes públicos globales en el campus sanitario (como por ejemplo, centrarse en las enfermedades relacionadas con la pobreza y en las vacunas contra las mismas).

c) Enfoques de zona

247. A pesar de un legado histórico de ineficiencia, los enfoques integrados limitados a una zona rural específica han salido a relucir recientemente en el contexto de la liberalización política y económica en los países socios. Cuando las autoridades locales gozan de autonomía suficiente y los mercados rurales están liberalizados, resulta posible operar sin el marco institucional de arriba abajo que contribuyó al fracaso de los anteriores programas integrados de desarrollo rural. En la base de este resurgimiento del interés por los enfoques de zona se encuentra también el deseo de los organismos de abordar la multidimensionalidad de

la pobreza y centrarse en la creación de medios de vida sostenibles[35] operando en todos los sectores.

248. Centrados a menudo en la producción rural (cosechas, ganado, pesca, productos forestales, conservación), los enfoques de zona apoyan servicios básicos como la sanidad, la educación y suministro de agua, así como la infraestructura (por ejemplo, las carreteras rurales) y las oportunidades de empleo a pequeña escala de carácter no agrícola. El punto de partida es adoptar un planteamiento holístico y tomar en consideración los diversos factores que afectan a la renta y al bienestar de los pobres. Para ello se requiere una buena comprensión de los contextos social, institucional y político de la forma de vida de los pobres, incluida la dinámica de las relaciones entre sexos y el empleo de enfoques participativos para recopilar información. Muchos programas se centran en crear capacidad tanto en las comunidades como en las administraciones locales, creando espacios en algunos casos para negociaciones participativas en las que se escuche la voz de los pobres o de sus representantes.

249. Siempre que estén dirigidos por el país socio y sean sostenibles desde el punto de vista económico e institucional, los nuevos enfoques de zona pueden ayudar a crear un entorno local propicio para la reducción de la pobreza. Pero plantean el problema recurrente de la escala y de la sostenibilidad siempre que estos esfuerzos se limiten a zonas de proyectos con apoyo externo. La relación con el gobierno y el cumplimiento de las prioridades nacionales deberán analizarse cuidadosamente para evitar el tipo de desarrollo mediante enclaves que prevaleció en el pasado. Básicamente, las reformas para dotar al gobierno local de una base segura y democrática resultan esenciales para el éxito a largo plazo de la lucha contra la pobreza por zonas. En conexión con este problema se plantea la cuestión más amplia de la descentralización, incluida la de transferencia de responsabilidad y la financiación de los servicios básicos y su importancia para la reducción de la pobreza.

d) Apoyo a proyectos

250. Los proyectos tienen una larga historia como instrumentos de cooperación para el desarrollo. Su ventaja es que permiten extraer

de una realidad compleja y confusa un grupo de problemas gestionable y determinar las aportaciones necesarias para fomentar el desarrollo local. No obstante, la experiencia de muchos organismos pone de manifiesto que los proyectos independientes presentan limitaciones importantes en los contextos de los distintos países socios. Si no se incluyen en los marcos de planificación nacional, pueden alterar el esquema de gasto nacional utilizando vías de financiación separadas, de lo que pueden derivarse costes elevados de gestión. Estos proyectos aislados suelen caracterizarse por una gestión de los donantes de arriba hacia abajo tanto en las fases de diseño como de ejecución, con los consiguientes problemas de sostenibilidad tras la retirada de la financiación externa.

251. Por estas razones los organismos de desarrollo están avanzando hacia modalidades de proyectos que tienen el potencial de reducir resultados más sostenidos y una mayor repercusión en la pobreza. Actualmente se presta atención al diseño de actividades dentro de un marco de desarrollo más amplio como parte del apoyo a nivel nacional o de los enfoques de ámbito sectorial. Están apareciendo proyectos de potenciación que hacen hincapié en la titularidad como la participación y la sostenibilidad. Su objetivo es incrementar las capacidades locales y habilitar a las comunidades para organizarse y movilizarse. Promueven también el liderazgo de los interesados respecto de la planificación y de la ejecución y para sentar las bases de la sostenibilidad financiera. Dos factores fundamentales para su éxito son la compatibilidad del proyecto con el marco institucional y cultural en el que está inmerso y su aceptación por las autoridades públicas, locales y centrales y por la sociedad civil.

252. La buena práctica en materia de reducción de la pobreza permite que el trabajo de desarrollo aborde las múltiples preocupaciones de los pobres (ingresos, dignidad, seguridad), fomentando y fortaleciendo al mismo tiempo aptitudes y capacidades para lograr un medio de vida sostenible. Esto incluye:

- La identificación de los pobres y de su condición a través de evaluaciones de la pobreza y de evaluaciones de las necesidades de los beneficiarios.

- Aprovechar el conocimiento que tienen los pobres de su situación, sus sanciones y sus estrategias, utilizando planteamientos participativos para involucrarles en los proyectos.
- Convertir las cuestiones de género en una preocupación primordial, y no secundaria, a lo largo del ciclo del proyecto.

Recuadro 12. Focalización en la pobreza de los proyectos de infraestructura

Para garantizar que los proyectos se centren en la reducción de la pobreza, han de examinarse en los mismos cada uno de los siguientes elementos: técnica, zona, foco de atención y organización. Estos elementos se han tomado de proyectos de inversión en infraestructura en que los vínculos con la reducción de la pobreza tal vez no sean tan obvios como en el caso de los proyectos sociales.

- *Técnica:* Los métodos basados en el empleo intensivo de mano de obra son con frecuencia más favorables a los pobres que los enfoques basados en los equipos. En la construcción de carreteras, los métodos basados en la mano de obra suelen ser más baratos y proporcionan importantes conexiones con la economía local. Pero es preciso velar por que las mujeres tengan acceso a estos trabajos, ya que el proceso de selección de personal puede dar lugar a limitaciones basadas en el género.
- *Zona:* El apoyo ha de dirigirse a las zonas o regiones en las que predominan los pobres. Por ejemplo, la electrificación rural es más favorable a los pobres que la electrificación urbana, y las mejoras de infraestructuras en las zonas de chabolas están más orientadas a la pobreza que el desarrollo urbanístico general. Pero a veces existen efectos compensatorios: las decisiones de inversión de capital sobre el uso más eficiente de los recursos pueden inclinarse a favor de infraestructuras que estimulen un desarrollo rápido y de amplia base. Por ejemplo, puede existir una fuerte demanda de energía por parte de un sector privado incipiente que tiene la capacidad de generar empleo e ingresos fiscales, pero que no se encuentra en las regiones en que viven los pobres.
- *Foco de atención:* Las carreteras secundarias y los caminos son con frecuencia más importantes para los pobres que las carreteras principales. Para tener acceso a los mercados, los pobres de las zonas rurales necesitan normalmente mejores carreteras y oportunidades de transporte más frecuentes. Dado que los pobres de las zonas rurales suelen estar espacialmente dispersos, una tupida red de carreteras secundarias es más importante que un transporte interurbano de alta calidad, que no reviste gran interés para los pobres de las zonas urbanas. En algunas situaciones, financiar los costes recurrentes puede ser más importante para los pobres que realizar las inversiones iniciales. No obstante, a menudo los organismos no consiguen el compromiso del gobierno de cubrir los costes recurrentes de funcionamiento y mantenimiento de los proyectos de infraestructura a los que apoyan.

- *Organización:* En el apoyo a las infraestructuras es preciso identificar y tener en cuenta las necesidades y las prioridades locales. A pesar de que la mejora de las infraestructuras se ha planteado a menudo desde una perspectiva nacional y técnica, cada vez se admite en mayor medida que la participación de las comunidades pobres influye de forma sustancial en el funcionamiento y la sostenibilidad de las infraestructuras a largo plazo. Tener en cuenta las opiniones de los pobres acerca de los programas de infraestructura puede incrementar también sus efectos en relación con la pobreza.

e) Apoyo centrado en la pobreza e intervenciones focalizadas

253. La focalización en los pobres es una forma de asegurarse de que los proyectos se centren en las acciones y estrategias de los pobres (las personas sin hogar, los habitantes de las chabolas, los hogares encabezados por mujeres). Los organismos de desarrollo prestan apoyo focalizado mediante instrumentos tales como los programas integrados de seguridad alimentaria y los programas de alimentos por trabajo, los fondos sociales y la microfinanciación. Estas microintervenciones tienen por objeto ayudar a las comunidades pobres a reducir su vulnerabilidad frente a los riesgos (ya sean estructurales, consecuencia de la pobreza crónica, o transitorios, consecuencia de convulsiones de corta duración). Por lo general, hacen hincapié en la movilización desde las bases, la participación, la autoayuda y la potenciación.

254. Los *programas de alimentos por trabajo* constituyen intervenciones focalizadas que se dirigen primordialmente a los pobres: no suelen atraer a los grupos acomodados porque proporcionan un nivel de beneficios bajo. Se han obtenido resultados desiguales por lo que respecta a la sostenibilidad de su impacto sobre la pobreza.

255. Los *fondos sociales* son subvenciones de los organismos de desarrollo para pequeños proyectos gestionados por comunidades pobres. Pretenden potenciar a los pobres involucrándolos activamente en la determinación de las prioridades de desarrollo (fundamentalmente en materia de sanidad, educación y suministro de agua), la gestión de los fondos del proyecto y el mantenimiento de facilidades y servicios una vez finalizado el proyecto. La experiencia con los fondos sociales es desigual: son difíciles de mantener y resultan problemáticos cuando se utilizan para defender

fines políticos locales en lugar de concentrarse en la reducción de la pobreza. Pueden desentenderse de las prioridades presupuestarias previamente acordadas para un sector determinado (por ejemplo, apoyando la creación de nuevos centros sanitarios que no se ajustan al programa nacional para el sector sanitario). La experiencia ha sido positiva en aquellos casos en los que los fondos estaban claramente orientados a reducir la pobreza, concentrarse en las actividades locales y complementar las actividades iniciadas por el gobierno sin perturbar las prioridades establecidas.

256. Los sistemas de *microfinanciación* suelen estar diseñados para reducir la vulnerabilidad de los hogares pobres ampliando sus oportunidades de generación de ingresos, incrementado su productividad y potenciando a las mujeres. Pero en muchos casos no llegan a quienes viven en la pobreza absoluta y, por sí solos, rara vez elevan la renta lo bastante para sacar a las personas de su situación de pobreza. Su impacto es mayor cuando se combinan con ayudas para el desarrollo de actitudes empresariales y de comercialización, la identificación de mercados para bienes de producción local, la adquisición de tierras y su mejor uso posible. Los planes para mejorar el acceso de los pobres a la financiación han de tener también presentes las diferencias entre los sexos. Esto significa superar el problema colateral que se plantea cuando barreras jurídicas o culturales impiden a las mujeres ser propietarias de tierras o de otros bienes. Significa también facilitar información sobre cómo obtener y utilizar los créditos, especialmente para las mujeres que hayan podido quedar excluidas de los grupos beneficiarios o que no tengan tiempo para solicitar dichos créditos. Los sistemas de financiación tendrán un impacto limitado si no van respaldados por macropolíticas que apoyen a los mercados financieros y faciliten la implantación de entidades financieras informales viables. En las zonas rurales, la mayoría de los sistemas de crédito público no están organizados para atender a los pobres, y las entidades bancarias del sector privado, que con frecuencia creciente sustituyen a aquéllos, no consideran que los pobres sean riesgos crediticios fiables ni un mercado rentable. Por lo tanto, para llegar a los pobres se necesitan estrategias especiales de servicio de crédito.

257. A la hora de prestar apoyo para proyectos pequeños o intervenciones focalizadas, los organismos de desarrollo han de procurar que las operaciones más visibles centradas en colectivos limitados de pobres no distraigan la atención de programas indirectos y de ámbito sectorial igualmente importantes que afectan a colectivos mayores de pobres.

f) Cooperación técnica para el desarrollo de la capacidad

258. La cooperación técnica (TC) representa a menudo un importante componente de los instrumentos de cooperación para el desarrollo descritos anteriormente en las secciones a) a e). Ha de desempeñar un papel continuado y fundamental en el apoyo a la formulación de estrategias de reducción de la pobreza y la ejecución de programas favorables a los pobres. Ya sea de forma aislada o en combinación con cooperación financiera en apoyo de programas, sectores o aspectos específicos, la cooperación técnica tiene por objeto reforzar las capacidades institucionales y humanas en los países socios. Al mejorar los marcos jurídico y administrativo, la eficiencia de los recursos humanos y el funcionamiento de las organizaciones, la cooperación técnica resulta también clave para dotar de mayor eficacia a la cooperación para el desarrollo.

259. Ha de darse la máxima prioridad al desarrollo de la capacidad cuando se preste apoyo a los esfuerzos de los socios por crear un entorno más propicio para la reducción de la pobreza. Numerosos países socios necesitan instituciones cooperativas y recursos humanos especializados en los sectores público, privado y no gubernamental, con el fin de llevar a cabo y sostener los programas de reforma en los ámbitos amplios de las políticas macroeconómicas, el buen gobierno y el desarrollo social, todos ellos cruciales para la reducción de la pobreza. Los organismos de desarrollo pueden desarrollar las capacidades nacional y local de diseño de políticas, planificación y gestión de programas sectoriales y prestación de servicios sociales más avanzados por su calidad, equidad, acceso y eficiencia. Asimismo, los agentes de la cooperación técnica pueden intervenir como facilitadores moderando los procesos con múltiples interesados. La mediación reviste especial importancia en el contexto de la reducción de la

pobreza cuando sea previsible la aparición de conflictos de intereses entre los distintos grupos de la sociedad.

260. Las iniciativas de desarrollo de la capacidad han de tener también en cuenta el fuerte avance de la pandemia del SIDA en muchos países pobres. El SIDA golpea con más fuerza a los pobres, al diezmar la capacidad administrativa nacional para la reducción de la pobreza, privar a los hogares pobres de las personas que los mantenían e incrementar el número de hogares huérfanos. La utilización de procesos más participativos para buscar el consenso acerca de las estrategias de reducción de la pobreza requiere también mejorar la capacidad de la sociedad civil de participar de forma más efectiva en la formulación y ejecución de las políticas. Requiere también desarrollar la capacidad de los grupos promotores que ayudan a los pobres a adquirir influencia como clientes políticos.

261. El éxito de la cooperación técnica, en el contexto de la titularidad nacional, depende en gran medida del compromiso de los organismos de desarrollo por aplicar enfoques comprobados para mejorar la efectividad y el impacto a largo plazo de los programas cooperación técnica[36]. Entre estos enfoques figuran los siguientes:

- Convertir la autosuficiencia en un objetivo estratégico, centrándose en el desarrollo de la capacidad a largo plazo, en lugar de buscar una mejora de los resultados a corto plazo colmando las lagunas en los conocimientos.
- Planificar las actividades de cooperación técnica en el contexto de las estrategias de reducción de la pobreza y los programas sectoriales del país socio, en lugar de realizar propuestas aisladas de cooperación técnica dirigidas desde el lado de la oferta.
- Definir los objetivos en términos de resultados que han de conseguirse, y no en función de las aportaciones que han de realizarse.
- Fomentar un mayor uso de la experiencia y los conocimientos locales y definir los papeles específicos de los expertos internacionales cuando sean necesarios.
- Desarrollar las instituciones y la capacidad ya existentes, tanto públicas como privadas, en lugar de fomentar la aparición de estructuras paralelas.

- Utilizar instrumentos de planificación y gestión participativa y basarse en los procesos autóctonos de cambio político.
- Evaluar la capacidad de los países socios de cubrir los costes recurrentes e incluir el gasto relacionado con la cooperación técnica en el presupuesto nacional.

262. Ha de darse la máxima prioridad a las actividades de cooperación técnica que puedan tener un amplio impacto, al ayudar a los pobres a mejorar su acceso a los servicios sociales básicos (educación, sanidad) y –por lo que respecta a las mujeres y a otros grupos socialmente marginados que trabajen en pequeñas explotaciones agrícolas y microempresas– al facilitar su acceso al crédito, la tecnología y al asesoramiento. Avanzar hacia una mayor descentralización implica también atribuir un nuevo papel a la cooperación técnica en el reforzamiento de los gobiernos locales, los ayuntamientos y determinadas instituciones privadas, tales como las entidades de crédito locales y las asociaciones profesionales. Para hacer frente a los retos futuros que plantea la reducción de la pobreza, la cooperación técnica deberá desempeñar también un papel crucial a la luz de la necesidad de un buen gobierno, el fomento de los procesos democráticos, la protección de los derechos humanos, el respeto del Estado de derecho y el fortalecimiento e los mercados y el desarrollo del sector privado.

F. Instrumentos especiales de focalización

263. En esta sección se ofrecen diversas pautas sobre el empleo del alivio de la carga de la deuda, la ayuda humanitaria y el apoyo para la cooperación regional, tres ámbitos de importancia creciente en los programas de los organismos y que presentan vínculos significativos con la reducción de la pobreza.

a) Alivio de la carga de la deuda

264. En los países pobres muy endeudados (HIPC), los pagos de servicio de la deuda en moneda fuerte sustraen unos recursos nacionales escasos de otras inversiones en ámbitos como la educación

y la sanidad, que resultan vitales para reducir la pobreza. Por lo tanto, el alivio de la carga de la deuda forma parte integrante de la contribución de la comunidad internacional a la reducción de la pobreza. Se están utilizando mecanismos diversos, desde la condonación directa hasta la conversión de la deuda en medidas de protección de los recursos naturales y la conversión de la deuda bilateral en fondos destinados a fundaciones locales para la concesión de subvenciones.

265. Con la iniciativa reforzada de HIPC, los gobiernos de los Estados miembros de la OCDE se comprometen a ampliar y acelerar el alivio de la carga de la deuda con el objetivo específico de liberar fondos para la reducción de la pobreza. El impacto en la reducción de la pobreza de este esfuerzo sin precedentes depende, por una parte, de los progresos que realizan los HIPC en el desarrollo y ejecución de estrategias para la reducción de la pobreza y, por otro lado, de que los países de la OCDE garanticen la financiación necesaria sin reducir otras corrientes de ayuda. Para asegurar que los fondos liberados por el alivio de la carga de la deuda se utilicen correctamente, deberán crearse sistemas de seguimiento que permitan controlar el gasto presupuestario.

266. En el futuro, los prestamistas y los países prestatarios deberán tomar medidas para evitar la ulterior acumulación de una deuda insostenible. Como complemento de las cancelaciones de deuda de los HIPC, los organismos de desarrollo han de explorar otras oportunidades para aliviar la carga de la deuda. Entre éstas figura la conversión de la deuda en programas de desarrollo de la capacidad en ámbitos en los que cabe esperar un mayor impacto sobre la reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, es importante no perder de vista las necesidades de ayuda de países con buenas políticas que han evitado problemas graves de deuda.

b) Ayuda para la prevención de conflictos y ayuda humanitaria

267. En su apoyo a la prevención de conflictos violentos y la restauración de la paz, la cooperación para el desarrollo ha de centrarse en abordar la pobreza y la desigualdad tanto como causas

como consecuencias del conflicto. Al mismo tiempo, ha de prestar apoyo a largo plazo para reforzar la gobernación y crear instituciones y mecanismos democráticos adecuados para resolver las tensiones sin recurrir a la violencia. Cuando se producen situaciones graves de emergencia, conflictos violentos o desastres naturales, la ayuda humanitaria proporciona una respuesta rápida, a menudo a gran escala, concentrada en salvar vidas y aliviar el sufrimiento.

268. Dado que los pobres con frecuencia carecen de los medios para evitar las crisis, este tipo de ayuda se centra por definición en la pobreza. Pero puede socavar los esfuerzos por reducir la pobreza al crear dependencias y mermar la capacidad de las comunidades afligidas de resolver sus problemas y autogobernarse. La buena práctica a este respecto incluye planificar la ayuda de tal forma que:

- Integre las necesidades a largo plazo de los beneficiarios y las estrategias de los pobres para hacer frente a sus problemas.
- Incorpore análisis de género como práctica estándar.
- No afecte negativamente a la producción local y a la prestación de servicios inundando de alimentos los mercados locales.
- Apoye las capacidades locales para gestionar las operaciones de socorro lo antes posible[37].

269. Un reto importante para la ayuda humanitaria es integrar el socorro y la rehabilitación en el contexto de los enfoques a largo plazo encaminados a fomentar la autosuficiencia.

c) Apoyo a la cooperación regional

270. Formular una estrategia nacional para la reducción de la pobreza requiere una perspectiva tanto regional como nacional. En muchos países socios, se necesitan perspectivas y soluciones regionales para compensar las limitaciones nacionales derivadas de las pequeñas dimensiones de los mercados o de las escasas dotaciones de recursos. Los mercados regionales ofrecen oportunidades para un mayor crecimiento al mejorar la competitividad y la productividad, por lo que constituyen un importante peldaño para

facilitar la integración en la economía mundial. La cooperación regional puede facilitar una mayor coordinación de las políticas de reforma económica y la fijación de marcos reguladores armonizados, esenciales para la expansión de las oportunidades de inversión y para expoliar el crecimiento. Las ventajas de una mayor integración regional ya se están poniendo de manifiesto: el comercio intrarregional dentro de Asia, África y Latinoamérica se ha intensificado en los años noventa y ha crecido mucho más rápidamente que el comercio con los países de la OCDE.

271. Las estrategias de los pobres para hacer frente a sus problemas suelen ser de alcance regional, e incluyen la migración de uno o varios miembros de la familia que se desplazan a los países vecinos para ampliar las oportunidades de obtención de ingresos. Estos inmigrantes suponen una importante fuente de ingresos para sus familias, a través de las remesas de los trabajadores, y aportan nuevas ideas y aptitudes que, a su vez, contribuyen a desarrollar actividades generadoras de ingresos.

272. Al mismo tiempo, tendrán que encontrarse soluciones para los problemas regionales que repercuten en la pobreza. Por ejemplo, la productividad de la mano de obra y los medios de vida de los hogares pobres resultan gravemente afectados por enfermedades transfronterizas como el SIDA, o por la degradación de los recursos naturales comunes, tales como las cuencas hidrográficas, la erosión del suelo y la desertificación.

273. Los organismos de desarrollo han de integrar dimensiones regionales de la reducción de la pobreza en sus estrategias por países. En particular, han de analizar en qué medida las estrategias de reducción de la pobreza de los países socios pueden beneficiarse de las instituciones, capacidades y mercados regionales. La creación de centros de excelencia en algunas subregiones puede contribuir a reducir los costes de formación y de investigación, creando importantes economías de escala. Estos centros regionales y redes profesionales pueden desempeñar un importante papel en los análisis de la pobreza efectuados por los propios países que sirven de base a la estrategia y a las opciones políticas. Pueden contribuir también a evaluar los resultados en términos de reducción de la pobreza, reforzando al mismo tiempo la capacidad nacional de poner en práctica estrategias de reducción de la pobreza.

G. Conclusión

274. La reducción de la pobreza debe situarse en el centro del diálogo sobre las políticas y convertirse en punto de partida para la planificación y la ejecución de la cooperación para el desarrollo. Cuando exista apoyo político en los países socios, una cooperación para el desarrollo favorable a los pobres deberá evaluar los siguientes elementos:

- La capacidad de comprender y vincular la pobreza a la gobernación y a la política económica y social, especialmente por lo que respecta a las cuestiones de género y a otros sistemas institucionales que configuran los derechos.
- La asignación de recursos a los pobres por sectores y el acceso a los servicios públicos y la calidad de éstos. Ello exige crear margen suficiente a los presupuestos nacionales mediante la mejor utilización posible de los recursos internos y del alivio de la carga de la deuda.
- El compromiso político y disposición del sistema administrativo de poner en práctica las reformas propuestas y efectuar un seguimiento de sus resultados.

Notas

35. Puede consultarse en la Parte I la definición de medios de vida sostenibles.

36. Véanse los "Principios del CAD en relación con las nuevas orientaciones de la cooperación técnica" contenidas en el documento *Principios del CAD para una ayuda efectiva,* OCDE, París 1992.

37. Véanse las Directrices del CAD sobre conflicto, paz y cooperación para el desarrollo (1998).

IV. Hacia la coherencia política para la reducción de la pobreza

A. Introducción

275. En las Partes precedentes de estas Directrices ha quedado patente que, para que las políticas de cooperación al desarrollo sean eficaces, deben centrarse y ser plenamente coherentes con el objetivo de reducción de la pobreza en los países socios. Pero es, como mínimo, igualmente importante, desde el punto de vista de su impacto sobre la reducción global de la pobreza, el grado global de coherencia entre las políticas de los gobiernos de los Miembros de la OCDE.

276. Con el fin de diferenciar entre los conceptos, estrechamente vinculados entre sí, de coherencia, compatibilidad y coordinación políticas, el Recuadro 13 ofrece las siguientes definiciones:

Recuadro 13. Las dimensiones de la coherencia política

La coherencia implica un desafío con una serie de dimensiones que debemos contemplar de manera sincronizada, sin olvidar el hecho de que la coherencia absoluta no es un objetivo realista.

- La *coordinación política* implica impulsar la cooperación entre los distintos sistemas institucionales y administrativos que formulan las políticas.
- La *compatibilidad política* supone la ausencia de contradicciones internas en cada política concreta y el rechazo de las políticas que entren en conflicto con el objetivo marcado: en este caso, la reducción de la pobreza a escala internacional.

- La *coherencia política* va aún más allá: supone la promoción sistemática de acciones políticas que se refuercen mutuamente en todos los departamentos y organismos gubernamentales, creando sinergias que ayuden a avanzar hacia el objetivo marcado.

277. La coherencia política para la reducción de la pobreza es un desafío de gran magnitud, porque trata de cuestiones en las que habitualmente intervienen grupos de intereses de ámbito nacional y organismos públicos con intereses y responsabilidades primordiales distintos de la reducción global de la pobreza. Por ejemplo, los esfuerzos de un gobierno por responder a intereses o comunidades particulares pueden entrar en conflicto con el compromiso de ese mismo gobierno para reducir la pobreza en los países en desarrollo. El grado de coherencia política tiende a disminuir cuando determinada sociedad está más sensibilizada ante dichas cuestiones políticas internas e intereses conexos y, por el contrario, aumenta cuando es mayor la corriente de opinión favorable a la lucha contra la pobreza en los países pobres.

278. Es necesaria la coordinación política para enfrentarse a la existencia de intereses y objetivos contrapuestos, que se ve reforzada por la compartimentación de las políticas y de la administración pública. Así, la coordinación política es un proceso de carácter tanto político como administrativo. Los organismos de desarrollo se encuentran a menudo en una posición políticamente débil en comparación con la mayoría de los demás departamentos gubernamentales y de los intereses públicos y privados asociados a ámbitos como pueden ser el comercio, la inversión, la agricultura y la seguridad nacional. No obstante, hay razones que justifican que la reducción de la pobreza adquiera ahora más peso en relación con otros objetivos nacionales y una mayor prioridad para una serie más amplia de responsables políticos:

- Los líderes e instituciones mundiales, tales como el G7/8, el FMI, el Banco Mundial, la OCDE y la ONU han formulado declaraciones políticas que convierten la reducción de la pobreza en un marco de referencia común y en un objetivo estratégico fundamental.

- La pobreza se percibe cada vez más como un "mal público global", no sólo por motivo éticos, sino también por ser una fuente de disfunción y desorden en el mundo, con efectos negativos indirectos que se reflejan en la inestabilidad política, la degradación del medio ambiente, los flujos migratorios, etc.
- Cada vez es mayor la conciencia de que la población de la OCDE supone sólo mil millones de un total mundial de seis mil millones. Esta tendencia se verá exacerbada por las presiones del crecimiento de la población: el 97% del aumento de dos mil millones de personas previsto para los próximos veinte años corresponderá al mundo en desarrollo. Así, el bienestar global depende cada vez más de que resolvamos los problemas de desarrollo de los países pobres.

279. Una mayor coherencia política por parte de los países de la OCDE podría tener una importancia fundamental para los países en desarrollo. Según estimaciones de las secretarías de la OCDE y del Banco Mundial, los aranceles y subvenciones de la OCDE a la agricultura y a los productos manufacturados pueden causar a los países en desarrollo pérdidas anuales de la misma magnitud que el total de sus ingresos en concepto de AOD. Si añadimos el efecto de las barreras no arancelarias, la protección de los servicios y otras medidas de política comercial que generan costes en las transferencias y transacciones, el coste estático total para los países en desarrollo del proteccionismo de la OCDE puede ser tres veces superior al importe de AOD, y los efectos dinámicos pueden ser aun mayores. Sólo el coste de la aplicación de las políticas agrarias asciende para los países de la OCDE a alrededor de mil millones de dólares diarios, casi siete veces más que los gastos en AOD de los países miembros del CAD.

280. Para alcanzar los Objetivos Internacionales de Desarrollo es vital que los miembros se esfuercen por lograr una mayor coherencia de las políticas. Al adoptar el documento estratégico *Conformando el siglo XXI*, el CAD declaraba que "debemos aspirar, como mínimo, a garantizar que toda la serie de políticas pertinentes de los países industrializados guarden coherencia con los objetivos de desarrollo y no contribuyan a debilitarlos".

Recuadro 14. Lista de control ilustrativa de la coherencia de las políticas para la reducción de la pobreza

En el año 2000, el Consejo de Ministros de la OCDE y la Reunión a Alto Nivel del CAD decidieron elaborar una lista de control de la coherencia de las políticas que sirviera de punto de referencia para las políticas públicas de los países miembros. Las Directrices incluyen una lista de control (véase Anexo al presente Capítulo) que abarca una serie de cuestiones que inciden en el desarrollo. La lista de control tiene un carácter más ilustrativo que definitivo, y su objetivo es el de alentar a los gobiernos miembros para que integren sistemáticamente las cuestiones relativas al desarrollo y a la pobreza en todas las áreas políticas pertinentes. Se ha elaborado tras celebrar consultas con una amplia gama de expertos de la OCDE en materia de políticas. Ha sido concebida como un documento de referencia autónomo y compacto que pueda ser utilizado por las distintas comunidades políticas de los gobiernos miembros y pretende promover y guiar los futuros trabajos en el seno de la propia OCDE sobre cuestiones de coherencia política.

B. Globalización y coherencia política

281. La coherencia política debe contemplarse en el contexto general del proceso de globalización. La rápida intensificación del movimiento de personas, mercancías, servicios, capital, tecnología e información a través de las fronteras nacionales está dando lugar a una economía global cada vez más integrada. Este es el significado principal de la globalización, y ha dado pie a un mundo más interconectado e interdependiente que nunca. Esta creciente apertura e integración de la economía mundial está creando unas condiciones que podrían hacer posible una reducción a gran escala de la pobreza en todo el mundo. La globalización está generando una gran riqueza y posee el potencial para beneficiar a todos. No obstante, esto sólo ocurrirá si la comunidad internacional y los gobiernos emprenden acciones políticas decididas.

282. Los rápidos cambios en las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) están transformando los mercados, incluidos los mercados financieros, y exigen nuevos métodos de organización del trabajo, los negocios y el comercio para aprovechar las ventajas de la globalización. Al mismo tiempo, los

rápidos cambios económicos y tecnológicos en curso suscitan gran preocupación. Los ministros de la OCDE han reconocido la importancia de hacer frente a estos temas en el ámbito local, nacional e internacional.

283. La globalización ofrece nuevas oportunidades y plantea nuevos desafíos a todos los países, regiones, sociedades y pueblos. A pesar de que las exportaciones mundiales de bienes y servicios han crecido de forma sostenida y sin precedentes desde el principio de la década de 1980, a los países en desarrollo (el 78% de la población mundial) sólo les corresponde una cuota del 18%. Pese a su acceso preferente al mercado, la cuota de los países menos desarrollados (PMD, el 11% de la población mundial) descendió al 0,5% en 1999.

284. Los países más pobres no están en condiciones de obtener ventajas importantes, derivadas del aumento de las oportunidades comerciales, sin medidas especiales para apoyar su desarrollo económico y social y la creación de capacidad institucional. De manera similar, las regiones y grupos más pobres en todos los países se encuentran en desventaja en un mundo cada vez más competitivo de globalización económica y tecnológica.

285. En el contexto de la reducción de la pobreza, el desafío clave radica en garantizar que los países en desarrollo, y especialmente los pobres de esos países, se beneficien de la globalización y sean capaces de adaptarse con éxito a este nuevo entorno. A tal fin, es vital conseguir el compromiso y la participación de los países en desarrollo en los sistemas y marcos internacionales de cooperación que dictan gran parte de las políticas sociales y económicas. Esto implica atribuir un mayor peso a sus preocupaciones y perspectivas y fomentar su capacidad para actuar como socios de pleno derecho en las negociaciones internacionales sobre cuestiones política relacionadas con el desarrollo.

286. La responsabilidad principal para hacer frente a este desafío recae en los gobiernos de los países en desarrollo. No obstante, es esencial una mayor coherencia política entre las políticas de los gobiernos de la OCDE con el fin de permitir a los países en desarrollo aprovechar el proceso de globalización y reducir la pobreza. La globalización exige, hoy más que nunca, que los gobiernos de la OCDE tengan en cuenta los objetivos más amplios de desarrollo en todas las políticas y relaciones exteriores.

287. En un mundo en que cada vez es más borrosa la distinción entre asuntos internos y asuntos internacionales, unos programas eficaces de cooperación para el desarrollo no bastarán para reducir la pobreza en la medida adecuada. Es preciso integrar los objetivos de desarrollo en toda la gama de departamentos públicos, no sólo en los países en desarrollo sino también en los países de la OCDE. Los siguientes apartados C y D tratan de cómo lograr este objetivo y de las lecciones extraídas hasta el momento. Las principales áreas que requieren una mayor coherencia política son objeto del apartado E y del resumen contenido en el Recuadro 16. En el Anexo figura una lista de control ilustrativa.

C. ¿Cómo puede lograrse una mayor coherencia política?

288. Avanzar hacia una mayor coherencia política exige conocer los mecanismos que vinculan las distintas políticas a la pobreza en los países en desarrollo. Disponemos ahora de pruebas abundantes sobre cómo las políticas en una serie de áreas pueden obstaculizar la reducción de la pobreza.

289. El papel de cada política, su impacto sobre la pobreza y el lugar donde la misma puede insertarse, en el seno del gobierno, en aras de una mayor coherencia, exigen un análisis cuidadoso. Esto requiere, a su vez, los recursos adecuados para proceder al análisis de las políticas. Los resultados deberían formar parte de las directrices a las que deben atenerse los responsables políticos que se ocupan de la coordinación interministerial y de las negociaciones internacionales. La coherencia puede no ser total, pero hay áreas en las que puede conseguirse mucho con relativamente poco esfuerzo.

290. El ajuste de las políticas para lograr una mayor coherencia suele formar parte del proceso político. Es importante que los distintos responsables políticos y los distintos interesados posean los conocimientos necesarios para apoyar este ajuste. En este sentido, las ONG y los medios de comunicación pueden desempeñar un papel fundamental informando a la sociedad, pero es importante que la información de que dispongan sea fiable y basada en hechos y en análisis sólidos.

291. Las diferencias entre los sexos en cuanto a oportunidades económicas se ven a menudo exacerbadas por políticas incoherentes. Por ejemplo, muchos de los productores y consumidores más afectados por la apertura de la economía a la globalización son mujeres. Su situación es crítica por lo que respecta al acceso a la información, tecnología y recursos necesarios para aprovechar las oportunidades que la globalización ofrece. Por ello, el análisis de género cobra una importancia fundamental en la formulación de políticas y en la valoración del impacto de las políticas. También puede contribuir a la comprensión de la pobreza y al desarrollo de políticas e iniciativas eficaces. La adopción de una perspectiva de género desde la fase inicial del proceso de formulación de políticas ayudará a que se obtengan mejores resultados y a que se eviten o atenúen las consecuencias negativas.

292. La coherencia política debería impulsar a los gobiernos de la OCDE a promover y a apoyar la participación de los países en desarrollo en los distintos foros internacionales, tales como la Organización Mundial del Comercio, el Foro para la Estabilidad Financiera y el Convenio de Ayuda Alimentaria. Deberían estar abiertos a las naciones en desarrollo no sólo los períodos de sesiones formales de dichos foros, sino también las reuniones informales, tan importantes para el resultado de las negociaciones. La coherencia política exigirá asimismo transparencia y responsabilidad en estas deliberaciones, incluidas las de las instituciones financieras internacionales.

293. Debe reforzarse mucho más la capacidad de los países en desarrollo para participar en la negociación y aplicación de los acuerdos internacionales, así como su capacidad para recoger sus frutos. Algunos miembros del CAD ofrecen programas para la creación de capacidad relacionada con el comercio internacional: tanto en lo que se refiere a las aptitudes de negociación de los funcionarios públicos como en lo relativo a la capacidad del sector privado para competir en la economía global. La promoción de la capacidad de exportación de los países en desarrollo puede hacer que aumente la competencia para las empresas de los países de la OCDE. La coherencia política se pone a prueba cuando las exportaciones de los países en desarrollo se enfrentan a intereses proteccionistas arraigados en mercados potenciales.

D. Lecciones extraídas en los países de la OCDE

294. Algunos gobiernos de la OCDE ya cuentan con gran experiencia a la hora de intentar alcanzar una mayor coherencia política respecto de la reducción de la pobreza. Del análisis de esta experiencia se desprenden varias conclusiones importantes. Una de ellas es la de que unas políticas coherentes contribuyen a mejorar sustancialmente la efectividad de los esfuerzos para reducir la pobreza. La coherencia fomenta también la credibilidad y la legitimidad de los gobiernos de la OCDE frente a sus socios.

295. Las reuniones en la cumbre, como la Asamblea del Milenio de las Naciones Unidas y las reuniones anuales del G-8, han demostrado la importancia de que el mensaje de reducción de la pobreza se transmita desde arriba. Una vez que el mismo se enuncie con claridad es mucho más fácil fortalecer los cauces para forjar políticas coherentes en relación con las fuerzas centrífugas de los intereses sectoriales o de carácter particular.

296. La coherencia política requiere consultas efectivas con los organismos públicos y con el sector privado. Se ha demostrado la utilidad de designar una unidad de coordinación política dotada de autoridad, preferiblemente en los escalones más altos del poder ejecutivo, que establezca vínculos fuertes en toda la serie de ministerios y organismos públicos y también con la sociedad civil. Las sesiones formales de contacto poseen un valor incalculable para conseguir una mayor coherencia, pero también es esencial que se proporcione una cultura organizativa apropiada para los contactos informales.

297. Una declaración oficial clara por parte del gobierno de que su objetivo es reducir la pobreza contribuye a impulsar la coherencia de las políticas. Por ejemplo, el *Reino Unido* ha publicado en los últimos años dos Libros Blancos sobre la Supresión de la Pobreza en el Mundo en los que se enuncian con claridad los principios para impulsar el principio asociativo y unas políticas coherentes en una amplia serie de áreas. Se han establecido procedimientos formales para garantizar, en el seno de los poderes públicos, los vínculos necesarios para la coherencia política. Además, se ha otorgado rango ministerial a la Secretaría para el Desarrollo Internacional, aumentando así la importancia de

la reducción de la pobreza como objetivo nacional (véase Recuadro 15).

298. Los *Estados Unidos* están recurriendo cada vez más a los grupos de trabajo interinstitucionales para establecer políticas internacionales y debatir las cuestiones relativas a la coherencia y a la compensación recíproca de las políticas. En este contexto, se hace lo posible para alcanzar una decisión consensuada que tenga en cuenta los aspectos relativos al desarrollo. Los ejemplos son numerosos e incluyen, entre otros: el Comité de Ciencia, Ingeniería y Tecnología Internacionales, que formula recomendaciones en materia de políticas al poder ejecutivo; el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Países Pobres muy Endeudados, dependiente del Departamento del Tesoro, que ha asumido la reducción de la pobreza como parte integrante de su mandato en relación con dichos países; y la Empresa para la Fundación Americana, que transforma la deuda en subvenciones locales para el desarrollo y está codirigida por el Departamento del Tesoro, el Departamento de Estado y USAID.

299. En los *Países Bajos*, el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) es el responsable de las relaciones, en todos sus aspectos, entre ese país y los países en desarrollo. El objetivo de esta "descompartimentación" es crear sinergias en el seno y a través de todos los estamentos del Gobierno holandés, mejorando así la coherencia y eficacia globales de las políticas. El Departamento Bilateral del MAE integra la cooperación al desarrollo con otros aspectos de la política exterior y las relaciones comerciales. El Consejo para Asuntos Europeos e Internacionales, un comité creado por el Gobierno, se encarga de supervisar la coherencia de las políticas.

300. Las Directrices Norte-Sur de *Suiza* hacen especial hincapié en la necesidad de que exista coherencia entre las distintas políticas que tienen un impacto en los países en desarrollo. Las Directrices han contribuido a lograr una mayor sensibilización en cuestiones de coherencia política. Los procedimientos formales de consulta, en los que participan departamentos y ministerios, tienen como meta garantizar que se identifiquen y, en la medida de lo posible, se resuelvan las incompatibilidades. Una comisión consultiva, integrada por representantes de una amplia gama de sectores de la sociedad civil, ofrece asesoramiento al

Gobierno en materia de cooperación al desarrollo y es también una herramienta institucional para mejorar la coherencia política. Se celebran consultas habituales con las ONG y las organizaciones políticas.

301. En *Alemania* existe una normativa que garantiza el examen rutinario por el Ministerio de Cooperación al Desarrollo (BMZ) de toda la nueva legislación que se promulgue, para comprobar su coherencia con la política de desarrollo. El Ministerio también cuenta con un representante en el Consejo Federal de Seguridad, con objeto de facilitar la integración de la prevención de las crisis y la solución de los conflictos con las políticas de desarrollo. La Agencia Internacional de Desarrollo de *Canadá* participa con frecuencia directamente en las consultas con otros departamentos gubernamentales sobre políticas distintas de las políticas de ayuda pero relacionadas con la condonación de la deuda, los aranceles preferentes a la importación y otras cuestiones. El Gobierno de *Nueva Zelanda* ha asumido expresamente el compromiso de garantizar que las políticas que formule sean coherentes y compatibles. *Suecia* ha creado una comisión parlamentaria sobre mejora de la coherencia de las políticas para la reducción de la pobreza en la era de la globalización. *Noruega* está desarrollando un Plan de Acción contra la Pobreza que contempla la coherencia política. *Finlandia* ha recalcado la importancia de la reducción de la pobreza y de la seguridad colectiva en su Política Global sobre Relaciones con los Países en Desarrollo.

302. La *Unión Europea* despliega considerables recursos en materia de personal en sus complejas estructuras de toma de decisiones. Además de la coordinación política en el seno de la Comisión Europea (CE), la UE debe también coordinar las políticas de la CE con las de sus gobiernos miembros. Una vez que se alcanzan posturas comunes aceptables, se facilita el proceso de avanzar hacia una mayor coherencia. Un ejemplo se refiere a las reformas propuestas en la elaboración de las políticas de seguridad alimentaria, incluida la ayuda alimentaria, separándola de la cesión de excedentes de existencias de alimentos basada en la oferta. Otro sería la iniciativa “Todo menos Armas”, que suprime las restricciones a las importaciones a los países menos desarrollados.

Recuadro 15. Promoción de la coherencia política en el Reino Unido

El Reino Unido ha tomado iniciativas de gran alcance para promover la coherencia de las políticas. Estos son los elementos principales:

- El Gobierno ha asumido un compromiso político claro. Se ha creado un Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) como ministerio separado dentro del Gobierno, participando su responsable de pleno derecho en el Consejo de Ministros. Tras una serie de debates en profundidad entre los departamentos gubernamentales, se elaboró un Libro Blanco que se ha presentado ante el Parlamento y que ha recibido gran difusión.
- Se han destinado recursos para lograr una mayor coherencia política. Se ha reforzado la capacidad del DFID para analizar las implicaciones para el desarrollo del comercio y las inversiones, y para participar en el debate en el seno del Gobierno. El DFID ha encargado también investigaciones relacionadas con la liberalización del comercio agrícola, la seguridad alimentaria y la biodiversidad.
- Se han fortalecido los mecanismos de coordinación política entre los departamentos gubernamentales. A nivel ministerial, se ha creado un Grupo de Trabajo Interdepartamental sobre Desarrollo para tratar los temas transversales. El DFID cuenta con representantes en un grupo oficial, presidido por el Ministerio de Comercio e Industria, que celebra reuniones periódicas para debatir el enfoque aplicado por el Reino Unido a las negociaciones comerciales de carácter multilateral.
- Se han fortalecido los vínculos del DFID con organizaciones multilaterales como OMC, UNCTAD, CCI y el Banco Mundial, que actúan en áreas donde es necesaria la coherencia política.
- El DFID ha contribuido a la creación de capacidad en los países en desarrollo, para ayudarles a prepar y participar en las negociaciones internacionales sobre comercio, inversiones y otras áreas.

303. Un principio básico de la coherencia política consiste en abrir los procesos de toma de decisiones de tal modo que, no sólo los hombres, sino también las mujeres, y en particular las que pertenecen al grupo de los pobres, participen plenamente en la determinación de lo que es importante y de qué necesidades deben considerarse prioritarias. En la Conferencia Mundial sobre la Mujer de las Naciones Unidas, celebrada en Beijing en 1995, se acordó que “los gobiernos y otros actores deben promover una política activa y visible para integrar la perspectiva de género en todas las políticas y programas.” El análisis político debe

contemplar las oportunidades que se ofrecen a los hombres y a las mujeres, el potencial de unos y otras y los efectos que sobre ellos tiene cualquier actividad de desarrollo. Una de las ventajas de este tipo de acción radica en que la participación de las mujer produce un impacto positivo en la reducción de la pobreza, dado el importante papel desempeñado en este ámbito por las mujeres, tal como se ha apuntado más arriba. Debe prestarse especial atención a la serie de factores que han obstaculizado el acceso de la mujer a las negociaciones internacionales y a otros puestos de responsabilidad formal.

304. La elección selectiva de los países socios y la asignación de la ayuda allí donde pueda ser más efectiva pueden ser instrumentos importantes para lograr la coherencia política en el seno de los gobiernos de la OCDE. La coherencia, en este contexto, está relacionada con la asignación de los recursos de AOD siguiendo criterios orientados principalmente a la reducción de la pobreza y no a objetivos en otras áreas como el comercio, la política exterior o la seguridad nacional.

305. El CAD ha impulsado la mejora de la capacidad institucional de los países socios en las negociaciones comerciales internacionales mediante el desarrollo de un conjunto de buenas prácticas. Estas han sido concebidas para mejorar la coordinación de dicho apoyo, garantizando a la vez que la creación de capacidad se base en la demanda y sea de titularidad local. En este sentido, debe prestarse especial atención a la serie de obstáculos que han apartado a las mujeres de los puestos de responsabilidad formal.

306. Otro esfuerzo para promover la coordinación ha sido la creación del Marco Integrado de Asistencia Técnica Relacionada con el Comercio, una sociedad integrada por seis organismos multilaterales (OMC, Banco Mundial, FMI, PNUD, UNCTAD, CCI) cuyo objetivo es coordinar el apoyo dirigido a integrar la ayuda al comercio y la ayuda técnica conexa, así como la creación de capacidad, en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza de los países menos adelantados.

307. También existe la necesidad de articular mecanismos para que, en los procesos de negociación internacional, se garantice la plena participación de los países socios en la formulación y concertación de los acuerdos. Noruega, Suecia y Suiza han contribuido a la creación de capacidad en campos como gestión de la

deuda, presupuesto y sistemas de inspección. Australia presta asistencia técnica relacionada con las negociaciones comerciales de ámbito mundial.

E. Áreas políticas

308. Es importante la coherencia de toda la gama de políticas de los países de la OCDE por su repercusión en muchas de las dimensiones de las relaciones norte-sur. La coherencia puede incidir de muchas formas en la reducción de la pobreza pero, por razones prácticas y teniendo en cuenta las probabilidades de lograr cambios efectivos, sólo seleccionaremos las más importantes en estas Directrices. En el Recuadro 16 se propone una serie de áreas prioritarias divididas por temas, que se procede a exponer con brevedad y en el mismo orden en el resto del presente capítulo[38].

Recuadro 16. Áreas de coherencia política: lista abreviada

- *Comercio internacional e inversión extranjera directa*
  - Régimen de comercio internacional
  - Acuerdos comerciales preferenciales
  - Comercio de servicios
  - Finanzas de la exportación
  - Inversión extranjera directa
  - Transferencia de tecnología (incluida TCI)
- *Finanzas internacionales*
  - Reforma de sector financiero
  - Inversión de cartera
  - Alivio de la deuda
- *Agricultura y alimentación*
  - Comercio alimentario y política agraria
  - Ayuda y seguridad alimentarias
  - Investigación agraria
- *Recursos naturales y sostenibilidad medioambiental*
  - Contaminación global
  - Comercio e inversión
  - Utilización de recursos naturales renovables
    - Pesquería
    - Silvicultura
- *Cuestiones sociales*
  - Condiciones de trabajo
  - Inmigración

– Sanidad pública global
– Drogas ilegales
• *Gobernación y conflicto*
– Democracia y derechos humanos
– Gobernación empresarial
– Prevención y solución de conflictos
– Exportación de armamento

a) Comercio internacional e inversión directa

309. El comercio internacional es una herramienta poderosa para reducir la pobreza. El impacto potencial que la eliminación o reducción de las restricciones aun existentes a las importaciones produciría sobre las rentas y el bienestar nacional de los países en desarrollo eclipsaría los flujos actuales de AOD. A pesar de que ya se han aplicado algunas reformas para la liberalización del comercio, todavía son posibles y necesarias nuevas reformas, aunque éstas son progresivamente más difíciles desde el punto de vista político desde el momento en que afectan a objetivos clave como el empleo y el desarrollo regional. Las principales áreas en el ámbito del comercio y la inversión en las que sería precisa una mayor coherencia política son las siguientes: i) el régimen de comercio internacional global; ii) los acuerdos comerciales preferenciales; iii) el comercio de servicios; iv) las finanzas de la exportación; v) la inversión extranjera directa; y vi) la transferencia de tecnología. Las subvenciones a la agricultura y el comercio de alimentos se contemplan en el siguiente apartado c).

i. El *régimen de comercio internacional* abarca distintas disposiciones que limitan, en particular, el acceso de los productos elaborados de las naciones en desarrollo a los mercados de la OCDE y de otros países. A pesar de que los niveles arancelarios medios se han reducido a niveles mínimos sin precedentes, los *aranceles más altos* se siguen imponiendo a los productos en los que los países en desarrollo son más competitivos. Otra cuestión es la *escalada arancelaria*, con tasas cada vez más altas para un mayor número de productos elaborados, que obstaculizan las exportaciones industriales de los países en desarrollo. Además, existen otras normas restrictivas en el ámbito de las *barreras no arancelarias* como

la normativa sobre productos, la denominación de origen y el etiquetado de productos, las subvenciones discriminatorias y los derechos compensatorios conexos, los derechos antidumping y las adquisiciones públicas no transparentes, incluida la vinculación de la ayuda y su transporte.

ii. La coherencia de las políticas comerciales se ve dificultada por la incoherencia intrínseca de una serie de *acuerdos comerciales preferenciales*, que benefician principalmente a los países de rentas medias y países en transición. Se limitan las ventajas al excluirse productos sensibles en algunos sectores, en los que los países pobres tienen más posibilidades de ampliar y diversificar sus exportaciones, y pueden retirarse unilateralmente dichas ventajas si las importaciones de un país determinado aumentan significativamente. Además, estos planes son a menudo demasiado complejos para que puedan ser comprendidos y aplicados por administraciones poco estructuradas.

iii. Las políticas y prácticas de *finanzas de la exportación* (incluidas las garantías) tienen impacto sobre la deuda, el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. Los Ministros de la OCDE han encomendado al Grupo de Créditos a la Exportación (GCE) que refuerce las medidas para garantizar que los créditos a la exportación sean compatibles con los acuerdos internacionales sobre desarrollo sostenible y, en el caso de los países pobres fuertemente endeudados, no se utilicen para fines no productivos. Además, el GCE ha recomendado medidas para luchar contra la corrupción por lo que refiere a los propios créditos y para denegar éstos cuando los contratos de exportación de que se trate impliquen prácticas corruptas[39].

iv. El *comercio de servicios* se está extendiendo con mucha mayor rapidez que el comercio de mercancías, en parte debido a que, gracias a los avances tecnológicos, es posible comerciar por primera vez con muchas clases de servicios. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC supone un paso decisivo hacia el establecimiento de un sistema normativo multilateral para el comercio de servicios. A pesar de que ha sido escasa la liberalización efectiva del comercio de servicios lograda por dicho instrumento,

sí que ha creado un marco para futuras negociaciones en cada uno de los sectores de los servicios. El acceso a los mercados de los países de la OCDE es un factor básico para lograr la coherencia, pues los compromisos asumidos por aquéllos en el marco del CAD está lejos de haberse cumplido, en especial por lo que respecta a los servicios de mano de obra, en los que los países en desarrollo gozan de mejores perspectivas.

v. La *inversión extranjera directa* (IED) en los países en desarrollo ha crecido con gran rapidez en los últimos años. Ha beneficiado, en particular, a un número reducido de economías de mercado emergentes de Asia Oriental y Latinoamérica[40]. Los países de renta baja no poseen el marco político e institucional adecuado, las infraestructuras, el dinamismo económico y el mercado de otras naciones más ricas, factores todos ellos necesarios para atraer la IED. Gran parte de lo que de hecho reciben se canaliza a las industrias extractivas, con un impacto limitado y a veces negativo en la estabilidad política y social y en la pobreza. Cualquier proceso de negociación tendente a lograr un acuerdo internacional sobre normas de inversión, que podría garantizar un mayor acceso a las finanzas de desarrollo, deberá incluir a los países en desarrollo como socios de pleno derecho.

vi. La *transferencia de tecnología* a los países en desarrollo acompaña habitualmente a la IED, pero también se produce por otras vías. El acuerdo aplicable sobre los ADPIC[41] de la OMC regula la transferencia de tecnología. Se concluyó para impulsar las inversiones de capital en la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, pero no con vistas a reducir la pobreza. Han surgido una serie de cuestiones en materia de coherencia política que guardan relación con las patentes sobre bienes públicos globales, como las formas de vida, la biodiversidad y los fármacos capaces de salvar vidas (véase más abajo). Un campo relacionado con lo anterior es la *tecnología de la información y la comunicación* (TIC), que podría ofrecer inmensas posibilidades a los países en desarrollo. Pero existe el riesgo de que el dominio de la TIC por parte de los países desarrollados contribuya a agudizar las desigualdades económicas a escala mundial. Deben

intensificarse los esfuerzos en el ámbito de la educación y la formación y aplicarse medidas concretas para facilitar el acceso a las tecnologías, las infraestructuras, las condiciones de mercado, los marcos jurídicos y los conocimientos necesarios.

b) Finanzas internacionales

310. En la década de los noventa hemos presenciado un gran aumento de los flujos de capital internacional a los países en desarrollo, en los que el capital privado ha sido, en términos absolutos, mucho más importante que la AOD. Este fenómeno se debe a distintos factores, como la liberalización normativa, la integración regional y los avances en la tecnología de la información. A pesar de que se ha atraído mucho capital necesario, en especial a los países en desarrollo más grandes y avanzados, también ha dado lugar a una mayor volatilidad de los flujos, a crisis de endeudamiento y a crisis financieras más extendidas. Se detectan problemas de coherencia en los siguientes campos: i) reforma del sector financiero; ii) inversiones de cartera y iii) alivio de la deuda de los países pobres. Las inversiones extranjeras directas y la financiación de las exportaciones se han analizado en el anterior apartado a).

i. La *reforma del sector financiero* es importante, tanto a nivel nacional como internacional, para fomentar las inversiones eficaces y el crecimiento económico y minimizar el riesgo de crisis financieras. Es crucial que las reformas sigan una secuencia ordenada y que incluyan una reglamentación prudente del sector bancario, la creación de capacidad institucional y una mejor coordinación entre la política sobre tipos de cambio, la política monetaria y los controles o impuestos a los flujos de capital. En relación con lo anterior hay que subrayar la necesidad de que los países en desarrollo estén adecuadamente representados en los foros internacionales en los que se debaten las reformas de la arquitectura financiera.

ii. Las *inversiones de cartera* suministran un capital financiero valioso, especialmente a los países en desarrollo de renta intermedia con índices de solvencia crediticia de normales a

buenos. Pero los movimientos de capital a corto plazo son una de las causas de la volatilidad que, en las últimas crisis financieras ocurridas en el mundo, han contribuido a incrementar la pobreza. Otros problemas conexos son la evasión de capital, el secreto bancario y los paraísos fiscales. La coherencia política implica reconocer estos riegos y aplicar medidas normativas adecuadas que se integren en la arquitectura financiera internacional y en las políticas monetarias de los países que importen o exporten capital.

iii. Se reconoce a escala internacional, que para reducir la pobreza, un factor necesario es el *alivio de la carga de la deuda* de los países pobres fuertemente endeudados. Para que sea eficaz, este factor debe tener carácter complementario, tras considerarse en qué medida se habría podido pagar y se habría efectivamente pagado la deuda de no haberse aliviado la carga de la misma y también el riesgo de que se reduzcan otras formas de AOD y otras transferencias financieras. El alivio de la carga de la deuda debe ser suficiente para la sostenibilidad de la deuda, para garantizar las inversiones orientadas al crecimiento económico, así como otros gastos importantes de carácter social dirigidos a reducir la pobreza. Los acreedores deben estudiar los riesgos y responsabilidades derivados de los préstamos realizados a países pobres, y deben sufrir también las pérdidas producidas por los créditos no devueltos.

c) Alimentos y agricultura

311. El objetivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación de reducir a la mitad el número de personas desnutridas en todo el mundo para el año 2015 exige que se incremente la producción de alimentos, en especial en las pequeñas explotaciones agrícolas de los países en desarrollo importadores netos de alimentos. Esto es de importancia vital para mejorar la seguridad alimentaria y las rentas de los hombres y mujeres pobres. Existen problemas de coherencia en distintas áreas relacionadas con la alimentación y la agricultura: (i) comercio de alimentos y política agraria; (ii) ayuda y seguridad alimentarias; y (iii) investigación agraria y biotecnología.

i. Las *políticas alimentarias, agrarias y comerciales* son de una enorme importancia por su carácter conflictivo desde el punto de vista político y por afectar directamente a los grupos de pobres que carecen de seguridad alimentaria. La reducción de las subvenciones internas y a la exportación incide especialmente en los precios de los alimentos a escala mundial y, en consecuencia, en los costes de importación a los que deben hacer frente los países en desarrollo importadores netos de alimentos. La mayoría de estos países se han hecho cada vez más dependientes de las importaciones de alimentos y son cada vez más vulnerables al aumento de los precios e, indirectamente, se ven afectados por las políticas agrarias de los países de la OCDE. Por otra parte, unos precios más altos de los alimentos impulsarían a largo plazo su propia producción y les harían menos dependientes de las importaciones de alimentos. Los precios de los alimentos pueden bajar como consecuencia del aumento de la producción y de las exportaciones por productores con bajos costes, pero, a corto plazo, los países pobres con déficit de alimentos pueden enfrentarse a graves problemas de seguridad alimentaria.

ii. Ha aumentado sustancialmente la coherencia en las áreas de *seguridad y ayuda alimentarias* dentro de la cooperación al desarrollo; se ha pasado de la simple transferencia de excedentes alimentarios a formas más flexibles de ayuda en este ámbito. Aquí debe incluirse una mayor disponibilidad de ayudas en efectivo para realizar adquisiciones en los mercados locales o regionales, una menor interferencia en éstos, una combinación de productos más apropiada y una mejor previsión de las necesidades. Persisten algunos problemas, como el de la utilización de la ayuda alimentaria para mantener precios agrícolas internos, la falta de suministros adecuados tanto de alimentos como de efectivo para garantizar la seguridad alimentaria y la incoherencia de las políticas entre los principales exportadores de alimentos.

iii. La *investigación agraria* es esencial para el desarrollo agrícola y para la seguridad alimentaria. La biotecnología aplicada al desarrollo posee, en especial, gran potencial para reducir la pobreza. Pero la transferencia de esta tecnología a

los países pobres supone un gran desafío que exige una mayor coherencia política. Esto se debe principalmente a dos razones:

- En los países ricos es la demanda del mercado la que impulsa las investigaciones del sector privado, más que las necesidades de los pobres y de los países para los que se requerirían medidas especiales que garantizasen la seguridad alimentaria.
- Existe una extendida preocupación sobre la salud alimentaria y el impacto ambiental, sanitario y socioeconómico a largo plazo derivado de la utilización de la tecnología genética. Esto plantea cuestiones en materia de designación, identificación, y mecanismos reguladores internacionales que garanticen que las nuevas tecnologías son debidamente puestas a prueba con el fin de analizar sus posibles efectos negativos[42]. Las normas y acuerdos internacionales de reconocimiento mutuo podrían contribuir a evitar la aparición de nuevas barreras comerciales en este campo. Es importante prestar el apoyo necesario para crear una capacidad jurídica, administrativa y científica efectiva que permita a los países en desarrollo aprovechar las posibilidades y controlar los riesgos derivados de la tecnología genética.

d) Recursos naturales y sostenibilidad medioambiental

312. Muchas de las cuestiones políticas que afectan a la gestión de los recursos naturales y del medio ambiente deben afrontarlas primordialmente los países socios. Sin embargo, algunas cuestiones son de ámbito regional o mundial y atañen a cuestiones de coherencia política. Entre ellas figuran: i) la contaminación mundial, ii) el impacto del comercio y de la inversión, y iii) la utilización de recursos naturales renovables.

i. La *contaminación mundial* perpetúa el cambio climático y una reducción de la capa de ozono[43]. Como consecuencia, los pobres de los países en desarrollo sufrirán más penalidades y serán más vulnerables. Hasta ahora, las emisiones han sido superiores en los países del área de la OCDE, pero los países

en desarrollo de rápido crecimiento se están igualando a ellos. La rapidez con que se está produciendo el cambio climático es motivo de especial preocupación, ya que la capacidad de adaptación de las sociedades y de los ecosistemas es limitada. La contaminación medioambiental mundial plantea importantes problemas de coherencia a los gobiernos de la OCDE, tanto en relación con las medidas unilaterales que tomen para reducir el calentamiento global y restablecer la capa de ozono, como en relación con las posturas que adopten en los foros internacionales correspondientes.

ii. El *comercio y la inversión* no son normalmente causas de la pobreza o de la degradación medioambiental, pero pueden exacerbar, o sacar a la luz, las distorsiones o desigualdades existentes en la dotación de recursos. Las normas y políticas comerciales, el acceso al mercado y las características de los productos afectan a los complejos nexos entre la gestión de los recursos naturales y la reducción de la pobreza. El comercio y la inversión elevan el valor de los recursos naturales, reforzando los incentivos para una gestión eficiente y sostenible. Pero, cuando los derechos de propiedad no están claramente definidos y las normas que regulan la extracción de los recursos naturales no son estrictas o no se aplican con rigor, el aumento de la demanda de recursos naturales derivado de la apertura del comercio puede acelerar el uso insostenible de los recursos. Cuando existe muy poca equidad en el acceso a los recursos naturales, las ventajas del comercio pueden agravar las desigualdades de las rentas y marginar aún más a los pobres.

- La inversión extranjera directa a menudo comprende la transferencia de tecnologías y métodos de producción modernos; éstos, a su vez, dan lugar a una mejora de la eficiencia en el uso de los recursos y a la reducción de la contaminación y de los residuos. Sin embargo, a veces puede implicar la transferencia de procesos de producción y extracción contaminantes (industria manufacturera, minería y petróleo) a los países en desarrollo con efectos negativos para el medio ambiente, la sanidad y otros aspectos sociales, en particular para los pobres[44]. Una cuestión afín es la

exportación de residuos peligrosos, que debe vigilarse estrictamente para mantener la coherencia con el desarrollo sostenible[45].

iii. La aceleración en la *utilización de los recursos naturales renovables* en los países en desarrollo puede ser insostenible y afectar a los intereses económicos de países de la OCDE. Los dos ejemplos principales son la pesca y la silvicultura:

- La *pesca* suele ser una importante fuente de ingresos y de alimentación, así como un medio de vida en los países costeros en desarrollo, en especial para comunidades de pequeños Estados insulares. Aunque a menudo persiguen especies diferentes, la pesca por parte de flotas factorías extranjeras puede reducir las capturas locales. En algunos casos, las flotas extranjeras están subvencionadas y pueden no estar pagando el coste total de la pesca que capturan y se corre el riesgo de sobreexplotación de los caladeros. Las industrias pesqueras existentes o potenciales, que suelen emplear mujeres, pueden verse afectadas negativamente y perderse un potencial significativo para la reducción de la pobreza. En Asia y América Latina una cuestión afín es la conversión a gran escala de los manglares en viveros de gambas insostenibles. La coherencia política exige valoraciones y medidas especiales para garantizar que los acuerdos bilaterales sobre pesca a gran escala en las aguas de países en desarrollo y sobre la cría de gambas contribuyan a una reducción sostenible de la pobreza. Las tasas de acceso y los ingresos por exportación deberán utilizarse para mejorar la gestión pesquera y costera y para un desarrollo favorable a los pobres en las comunidades costeras.
- El agotamiento de los *bosques* puede perpetuarse mediante la explotación de los recursos naturales de los bosques en busca de madera, en especial cuando no existe una regulación efectiva del comercio ni de la explotación forestal. En los países o regiones más pobres otra de las principales causas de agotamiento de los recursos forestales es el desmonte para la recogida de leña por parte de los

pobres que carecen de acceso a fuentes de energía alternativas. Muchas especies de la fauna y la flora silvestres se encuentran en peligro debido a la explotación forestal, la caza y la captura para la exportación.

e) Cuestiones sociales

313. Si se quiere reducir la pobreza, las políticas sociales deben ser coherentes, tanto en el plano internacional como en el nacional. Las cuestiones principales surgen en materia de: i) normas laborales, ii) inmigración, iii) sanidad pública mundial y iv) drogas ilegales.

i. Las *normas laborales* esenciales e internacionalmente reconocidas figuran en las *Directrices para empresas multinacionales* de la OCDE, que son aplicables a los inversores radicados en países de la OCDE y a sus filiales de todo el mundo, incluidas las establecidas en los países en desarrollo. La OIT ha adoptado una "agenda de trabajo digno" en cooperación con la OMC, UNCTAD, el Banco Mundial, el FMI y la OCDE, que vincula los derechos en el trabajo y el diálogo social con las políticas de empleo y la protección social. La eliminación de las peores formas de trabajo infantil exige que la cooperación para el desarrollo en apoyo de las políticas para garantizar que los niños tengan pleno acceso a la educación y que los padres puedan prescindir de su trabajo y de los ingresos correspondientes[46].

ii. Los países miembros de la OCDE, al mismo tiempo que alentaban a los países pobres a abrir sus mercados, han establecido políticas restrictivas de *inmigración* que cierran sus fronteras a toda la mano de obra salvo la más especializada. Como los países en desarrollo suelen carecer de oportunidades suficientes para estas personas, estas políticas de inmigración selectivas contribuyen al agotamiento de los recursos humanos. La "fuga de cerebros" es una importante cuestión de coherencia. Unas políticas de cooperación para el desarrollo que apoyen el incremento de las oportunidades de empleo en los países socios pueden contribuir a la solución del problema.

iii. En lo que respecta a la *sanidad pública mundial*, la coherencia tiene que ver con la investigación y los precios de los medicamentos. La investigación médica se realiza principalmente en los países de la OCDE y está dirigida primordialmente a sus propios problemas sanitarios. Únicamente el 10% de los costes de la investigación médica mundial se refiere a enfermedades como la malaria y la tuberculosis, que afectan al 90% de la población mundial. Cuando existen medicamentos que podrían prolongar las vidas de los pobres, como, por ejemplo, los utilizados contra el VIH/SIDA, los pobres no pueden comprarlos. Esto ha dado lugar a un debate sobre los derechos de propiedad intelectual cuando entran en conflicto con importantes cuestiones sociales. Aunque el acuerdo ADPIC de la OMC exige la protección general de esos derechos, también establece excepciones para la protección de la salud pública. Se están dando algunos pasos importantes para abordar estos problemas –incluidos los incentivos a la investigación y la asequibilidad–, pero quedan por resolver importantes cuestiones en el ulterior desarrollo de marcos internacionales apropiados.

Según las estimaciones de la OMS, el tabaquismo causa alrededor de cuatro millones de muertes al año en todo el mundo. Esta tasa de mortalidad está previsto que aumente a diez millones en 2030, el setenta por ciento de los cuales serán en los países en desarrollo. Este es un coste humano terrible, así como una convulsión económica para los países pobres debido a la pérdida de personas productivas y a la carga sobre los sistemas de sanidad pública. Los gobiernos de la OCDE pueden plantearse la promoción de medidas políticas para combatir el tabaquismo y sensibilizar aún más a la población de los países en desarrollo ante los riesgos del tabaquismo, al igual que lo hacen a nivel interno, y para mejorar las responsabilidades sociales por parte de las empresas tabaqueras.

iv. Las *drogas ilegales* están estrechamente relacionadas con la pobreza. Los agricultores a menudo cultivan las plantas utilizadas para producir drogas ilícitas porque tienen pocas alternativas aceptables. Las políticas que tan sólo persigan prohibir y eliminar el comercio pueden tener consecuencias

negativas para los medios de vida de las comunidades rurales pobres. Solamente serán efectivas a largo plazo si los cultivadores pueden encontrar otros medios de vida sostenibles. Las drogas ilegales (y los minerales como los diamantes) se han convertido en una de las principales fuentes de ingresos de las organizaciones criminales, los caudillos y los ejércitos que libran guerras intestinas. Los beneficios de esta actividad ilícita se destinan cada vez en mayor medida a la financiación de los conflictos armados. Así pues, existe una estrecha vinculación entre la lucha por reducir el narcotráfico y los esfuerzos por promover la prevención y resolución de los conflictos armados.

f) Gobernación y conflicto

314. Existe actualmente un consenso generalizado en que una reducción sostenible de la pobreza requiere un buen gobierno, estabilidad económica y política y paz. Las principales cuestiones de coherencia en esta esfera política se refieren a: i) la democracia y los derechos humanos, ii) la gobernación empresarial, iii) la prevención y resolución de conflictos, y iv) el tráfico de armas.

i. Para reducir la pobreza es esencial la potenciación de los pobres mediante la *democracia* participativa y *los derechos humanos*. Cuando los gobiernos de la OCDE dan prioridad a la reducción de la pobreza y apoyan la democracia participativa y el respeto de los derechos humanos, las políticas suelen ser coherentes. Por otra parte, cuando se abordan cuestiones como un gobierno deficiente, la falta de transparencia y la corrupción en los países socios, las dificultades por razón de las sensibilidades políticas y otras consideraciones comerciales o de política exterior pueden dar lugar a cierta falta de coherencia.

ii. Los responsables de las políticas cada vez son más conscientes de la importancia de las cuestiones de buena *gobernación empresarial* y de los efectos perversos de la corrupción. No obstante, queda mucho espacio para una mayor cooperación en el diseño de políticas coherentes entre los medios políticos de la zona de la OCDE que se ocupan de la corrupción

a gran escala en los medios empresariales internacionales, de la pequeña corrupción en la medida en que afecta a los pobres, de la política de la competencia, de la competencia fiscal nociva y del blanqueo de dinero[47].

iii. La reducción de la pobreza está estrechamente asociada con la *prevención y resolución de conflictos*. La falta de oportunidades o de aptitudes para conseguir trabajo, la incapacidad para pagar las tasas escolares, la escasez de alimentos y de agua, y la falta de acceso a la asistencia sanitaria pueden ser incentivos importantes para que los varones y jóvenes pobres se unan a grupos armados. Pueden surgir cuestiones de coherencia política si las causas del estallido o de la persistencia de los conflictos están conectadas con los intereses comerciales, de política exterior o de seguridad nacional de países de la OCDE. Hacer todo lo posible por prevenir y resolver los conflictos, incluido el apoyo a las Naciones Unidas y a sus fuerzas de mantenimiento de la paz es uno de los elementos fundamentales en la plataforma de las políticas coherentes para la reducción de la pobreza.

iv. En los años noventa se ha registrado un pronunciado incremento en el *tráfico de armas* internacional –en particular de las armas cortas, armas ligeras y minas terrestres– que ha hecho multiplicarse enormemente el número de mujeres, hombres y niños pobres mutilados. La cifra anual del tráfico de armas se estima en unos 10.000 millones de dólares, y en su mayor parte procede de una docena de países más o menos. Reducir este tráfico es uno de los principales retos para la coherencia política de la OCDE.

Anexo: lista de control ilustrativa de la coherencia de las políticas para la reducción de la pobreza

La mejora de la coherencia política en el seno de los países de la OCDE es también necesaria para que los países en desarrollo aprovechen plenamente las oportunidades de la globalización: la OCDE elaborará

una lista de control de la coherencia política para ayudar a sus países miembros en este ámbito. La OCDE profundizará asimismo su trabajo analítico sobre los nexos entre la liberalización comercial, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza[48].

¿Por qué centrar los esfuerzos de coherencia en la reducción de la pobreza?

1. El concepto de coherencia a través del espectro de las áreas de las políticas ha conseguido con el transcurso de los años un apoyo creciente en las discusiones a alto nivel de la OCDE. Los gobiernos tienen múltiples prioridades, a menudo contrapuestas. La reducción de la pobreza no siempre superará a otras prioridades en la toma de decisiones de los miembros de la OCDE, pero actualmente existe una propensión más evidente a situarla en un lugar elevado de la escala. Recientemente se ha expresado una amplia aceptación y apoyo políticos respecto del objetivo de la reducción de la pobreza a niveles muy elevados: en la OCDE, entre los Jefes de Estado del G-8, y en el Banco Mundial, el FMI y las Naciones Unidas.

2. ¿Por qué tendría la reducción de la pobreza, y no otro objetivo político amplio, que merecer el lugar central en los esfuerzos en aras de la coherencia? No menos de 1.200 millones de personas –una quinta parte de la población mundial y una cuarta parte de todos los habitantes de los países en desarrollo– viven en condiciones de extrema pobreza, con menos de 1 dólar al día. Tres mil millones de personas –la mitad de la población del mundo– viven con menos de 2 dólares al día. Los líderes políticos de la OCDE, entre ellos los Jefes de Estado del G-8 y los ministros de la OCDE, han reconocido la pobreza como un “mal público global”, no sólo por motivos económicos y humanitarios, sino también como una fuente de disfunciones y de desorden en las sociedades en desarrollo y en el mundo en general. La inestabilidad política, la degradación medioambiental, las migraciones perturbadoras y otros fenómenos similares resultantes suponen amenazas para los intereses de los países miembros de la OCDE. Esta percepción ya es generalizada. Los Objetivos Internacionales de Desarrollo[49], incluido el de reducir a la mitad la incidencia de la extrema pobreza para el año 2015, han sido adoptados como un

marco común de referencia por el FMI, el Banco Mundial y la ONU, así como por los líderes del G-8.

3. Los críticos de la globalización, tanto dentro como fuera de la OCDE, ven en la pobreza en medio de la abundancia la manifestación más notoria de los efectos desiguales de la globalización. Asimismo, muchos de sus defensores, perfectamente conscientes de que los cambios económicos rápidos a escala global pueden dar lugar a "ganadores" y "perdedores", se dan cuenta de cómo la globalización puede marginar a los países más pobres y a una proporción considerable de la población de los países en desarrollo con ingresos medios, cuando el crecimiento económico asimétrico genera una desigualdad en los ingresos. Esos efectos no tienen por qué producirse, pero cuando se producen ponen en peligro la globalización y sus múltiples ventajas.

4. Por tanto, la coherencia en las políticas es necesaria para garantizar que la globalización beneficie a todos. Con unas políticas coherentes se pueden superar las asimetrías que la globalización comporta, a menudo debido a la *in*coherencia política en los países tanto desarrollados como en desarrollo. Con sus enormes ventajas en cuanto a crecimiento e integración económica, la globalización es un amigo, no un enemigo de la reducción de la pobreza. Adoptando la coherencia en las políticas para la reducción de la pobreza como un objetivo clave, los países desarrollados generarán mayor confianza y apoyo a favor de la globalización como un proceso que incrementa el bienestar en el mundo en general.

¿Por qué una lista de control?

5. Todo un amplio abanico de las políticas de los países desarrollados incide directamente en la pobreza de los países en desarrollo. Si las mismas son coherentes, pueden contribuir a paliarla. Es axiomático que las políticas coherentes son más efectivas que las incoherentes, pero el reto no es baladí. Las cuestiones específicas muy a menudo afectan a grupos nacionales de intereses y a organismos gubernamentales cuyos objetivos primordiales no son la reducción de la pobreza. Pueden surgir conflictos entre los esfuerzos por satisfacer las exigencias de los intereses nacionales

y el compromiso de reducir la pobreza en los países en desarrollo. Asimismo, los organismos dedicados al desarrollo a menudo tienen una posición débil frente a otros organismos gubernamentales e intereses públicos o privados asociados con cuestiones –como el comercio, las inversiones, la agricultura y la seguridad nacional– en las que los esfuerzos en pos de la coherencia podrían ser más efectivos.

6. Son mayoría los gobiernos que no han promovido la coherencia en la formulación de las políticas entre los distintos ministerios o departamentos. Los funcionarios y las instituciones, a menos que se les impulse mediante instrucciones ineludibles de los centros de gobierno y se les haga responsables de la obtención de resultados coherentes, suelen proteger sus territorios de forma deliberada. Sin embargo, en los últimos años, algo ha empezado a cambiar en esta cuestión. En una serie de ámbitos cada vez más amplia, los responsables de las políticas de los países desarrollados reconocen que no pueden asesorar adecuadamente a sus gobiernos en cuestiones políticas fundamentales, ni entablar discusiones o negociaciones internacionales, sin tener en cuenta el impacto sobre los países en desarrollo, incluidos los más pobres, y las reacciones de éstos. Un factor importante en este aspecto es que las ONG dejen oír su voz con claridad y que recuerden a los gobiernos y al público el impacto de las políticas en los países pobres. Sobre este fondo campea una preocupación cada vez más extendida entre las diferentes comunidades responsables de las políticas por ocuparse del impacto de esas políticas sobre la reducción de la pobreza.

7. Valorar la coherencia de las políticas exige criterios y conocimientos acerca de los mecanismos que vinculan determinada política con la pobreza internacional. Hace falta un análisis cuidadoso del papel de cada política, de su impacto sobre la pobreza y determinar en qué punto dentro de la maquinaria gubernamental puede ser objeto de cambio para mejorar la coherencia. Ese análisis requiere unos recursos adecuados tanto por parte de los organismos de asistencia como de otras comunidades responsables de las políticas. Los resultados deberían formar parte de las instrucciones destinadas a los responsables políticos que intervienen en las deliberaciones interministeriales y en las negociaciones internacionales.

8. Los ajustes consiguientes en las políticas para conseguir una mayor coherencia –algunos de los cuales, aunque no todos, pueden ser de cumplimiento relativamente fácil una vez que se ha realizado un esfuerzo y se ha puesto de relieve la incoherencia– es probable que surjan como resultado de un proceso político. Sin embargo, sea fácil o no, la tarea clave es hacer ver su necesidad, lo cual requiere un análisis riguroso y esfuerzos serios por transmitir el conocimiento necesario a los responsables políticos y personas interesadas, así como la debida atención a la difusión de información solvente y fiable a los medios de comunicación y a la sociedad civil, que desempeñarán un papel decisivo a la hora de informar y educar al público.

Recuadro 17. Las dimensiones de la coherencia política

El reto de la coherencia presenta una serie de dimensiones de las que es preciso ocuparse de manera sincronizada, sin dejar de reconocer que la coherencia absoluta no es nunca un resultado realista.

- La *coordinación de las políticas* significa conseguir que los diversos sistemas institucionales y gerenciales que formulan las políticas colaboren entre sí.
- La *compatibilidad de las políticas* significa que cada política no abriga contradicciones internas, así como evitar las políticas que se opongan a la obtención de determinado objetivo político, en este caso la reducción de la pobreza internacional.
- La coherencia de las políticas es algo que va más allá: supone la promoción sistemática de una acción política que se refuerce mutuamente entre los departamentos y organismos del gobierno, creando unas sinergias que permitan la consecución del objetivo definido.

Cómo conseguir que funcione la coherencia de las políticas

9. Para conseguir la coherencia de las políticas hace falta:

- Un claro liderazgo político por parte de los dirigentes nacionales y una gestión fuerte desde el centro del gobierno.
- Una exposición clara y oficial de los objetivos.

- Consultas efectivas y fuertes vínculos entre los organismos públicos, los intereses privados y la sociedad civil, incluidas las ONG. Los organismos de desarrollo probablemente tengan mejores relaciones con muchas ONG claves (incluso las que operan en los países en desarrollo) que otras esferas del gobierno. De ahí que puedan ofrecer este recurso a los ministerios de hacienda, de comercio y otros similares.
- El desarrollo de la capacidad institucional en el seno de los gobiernos, tanto para analizar lo que significa la coherencia en áreas de políticas concretas y prácticas como para tratar de alcanzarla en los mecanismos efectivos de cooperación dentro de los gobiernos.
- Hacer que los organismos de ayuda sean socios igualitarios en esos acuerdos institucionales.
- Más atención por parte de los organismos de la ayuda a los vínculos con las organizaciones multilaterales, junto con la aquiescencia de los organismos y departamentos gubernamentales que tratan normalmente con esas instituciones.

Lista de control ilustrativa: un instrumento para los gobiernos que tratan de promover la coherencia de las políticas en la reducción de la pobreza

10. Esta lista de control está concebida para alentar y ayudar a los gobiernos de los países miembros de la OCDE a establecer las capacidades y sistemas que garanticen la coherencia de las políticas para la reducción de la pobreza en sus procesos de toma de decisiones. Contiene únicamente sugerencias y orientaciones, ya que los distintos gobiernos de los países miembros de la OCDE suelen diseñar y seguir de muy distintas maneras los sistemas de coherencia de las políticas.

11. La lista de control consta de dos partes. La primera parte, procedimental, sugiere pasos para establecer un sistema de coherencia. Aquí es importante la flexibilidad. Los entornos y las prioridades de las políticas pueden cambiar rápidamente, y un sistema efectivo debería ser capaz de responder a esos cambios sin una revisión constante del sistema mismo. La segunda parte de la lista de control abarca una serie de puntos sustantivos estratégicos e ilustrativos para una revisión

sistemática de las políticas, que requerirán una revisión y actualización casi constantes. Las cuestiones políticas a menudo se inscriben en un marco temporal limitado. Las cuestiones de coherencia de mañana no tendrán necesariamente el mismo aspecto que las de hoy, aun cuando la reducción de la pobreza siga siendo el foco constante. Además, esta parte de la lista de control está incompleta, limitada arbitrariamente a una única página ilustrativa. Los distintos gobiernos pueden y deben elaborar puntos de la lista de control más exhaustivos y a menudo diferentes.

Medidas que deben considerarse para mejorar la coherencia de las políticas con vistas a la reducción de la pobreza: lista de control ilustrativa

A. Medidas organizativas y procedimentales

- Compromiso formal con los Objetivos Internacionales de Desarrollo mediante:
  - Una declaración oficial clara sobre el objetivo de reducción de la pobreza y su prioridad.
  - Programas de información pública en que se explique la importancia de la reducción de la pobreza internacional.
- Dotar a los organismos gubernamentales de capacidad analítica para evaluar los nexos de la reducción de la pobreza en sus áreas políticas y para identificar las cuestiones prioritarias, y:
  - Vincular esas capacidades y prioridades con los Objetivos Internacionales de Desarrollo y con la Declaración del Milenio de la ONU sobre los Objetivos de Desarrollo.
  - Garantizar la inclusión del análisis de género en todos los estudios pertinentes sobre políticas.
- Establecer procesos entre ministerios y entre organismos con el fin de seleccionar las políticas y las decisiones de cara a los objetivos de reducción de la pobreza, con un organismo líder y/o un grupo “nuclear” capaz de conseguir resultados. Esos procesos podrían constar de:
  - Procedimientos de intercambio de información entre las comunidades políticas.
  - Sistemas de rendición de cuentas, con el fin de que los responsables de las políticas conozcan las deficiencias en materia de coherencia dentro del gobierno y sobre el terreno y ello les sirva para efectuar correcciones.
  - Formación y sensibilización en todas las esferas del gobierno

acerca de la reducción de la pobreza y la adaptación de diversas políticas para contribuir a ella.

– Contactos regulares y apropiados con el sector privado y la sociedad civil y aportaciones de éstos.

B. Lista ilustrativa de las cuestiones sustantivas para la revisión de las políticas

- Objetivos de las negociaciones internacionales, con el fin de mejorar la coherencia de las políticas para la reducción de la pobreza, incluidas las relativas a comercio, agricultura, finanzas, medio ambiente, migración, normas laborales, gobernación, conflicto y esferas políticas afines.
- Plena participación de los países pobres en todas las negociaciones internacionales de interés para la reducción de la pobreza.
- Medidas de política comercial (p. ej., antidumping, derechos compensatorios y acciones de salvaguarda, acuerdos comerciales preferenciales, financiación y disciplinas de exportación.
- Regímenes arancelarios y su coherencia con los objetivos de reducción de la pobreza (p. ej., progresividad arancelaria y crestas arancelarias que desalientan las importaciones procedentes de países pobres).
- Políticas internas en materia de subvenciones por sus posibles implicaciones en cuanto a la coherencia debido a sus efectos internacionales (p. ej., energía, agricultura y pesquerías).
- Normas de origen en la legislación y procedimientos aduaneros, haciendo hincapié en su adaptación a la globalización de la producción.
- Regulación de las normas internas, haciendo hincapié en el acceso de las importaciones de países y regiones pobres, en consonancia con los principios sobre seguridad de los productos y sanidad pública, utilizando el enfoque basado en el principio de precaución basado en la valoración científica de los riesgos y a cubierto de las presiones proteccionistas.
- Políticas financieras internacionales, con vistas a promover el crecimiento y las inversiones favorables a los pobres y minimizar los riesgos de volatilidad y crisis financieras con un fuerte impacto en la pobreza.
- Acuerdos de alivio de la deuda, con el fin de asegurar la sostenibilidad de la deuda de los países pobres, dejando recursos fiscales suficientes para los gastos de reducción de la deuda e involucrando a los acreedores en un reparto adecuado de los riesgos.
- Esfuerzos de creación de capacidad en los países en desarrollo, para garantizar una atención suficiente a los países más pobres y mejorar la coordinación con los programas de otros países y organizaciones internacionales. Prestar especial atención a la coherencia y la eficiencia entre los programas de diferentes organismos y ministerios nacionales.
- Aportaciones financieras, técnicas y de políticas para promover la utilización de la *tecnología de la información y de la comunicación* en los países pobres.

- Presupuestos nacionales sobre investigación sanitaria y ayuda, con el fin de incrementar la investigación respecto de las enfermedades endémicas en los países pobres, en cooperación con otros países y el sector privado, de modo que ofrezcan incentivos y financiación para los programas internacionales encaminados a hacer que los productos farmacéuticos eficaces sean asequibles para los pobres.
- Cuestiones de coherencia política relacionadas con los derechos de propiedad intelectual (p. ej., patentes que afecten a bienes públicos globales como las formas de vida, la biodiversidad y los medicamentos que salvan vidas, los conocimientos e innovaciones indígenas, las atribuciones geográficas).
- Políticas de ayuda alimentaria y de lucha contra el hambre, con vistas a una mejor coordinación internacional de los programas internacionales, teniendo especialmente en cuenta los aspectos de reducción de la pobreza de los ajustes en el comercio agrícola liberalizado.
- Elementos de reducción de la pobreza y de prevención de conflictos en los países pobres en las políticas relativas al tráfico internacional de armas, con las orientaciones apropiadas.
- Políticas en materia de conflictos y de seguridad en los países pobres con el fin de mejorar la coordinación y de reducir las incoherencias en las respuestas de los países desarrollados.
- Apoyo a la creación de capacidad en una gobernación efectiva, democrática y transparente y para combatir la corrupción en los países de bajos ingresos.
- Compatibilidad y adecuación de las políticas de gobernación empresarial (p. ej., en relación con la corrupción en los negocios internacionales, el narcotráfico, los paraísos fiscales, el blanqueo de dinero y la regulación de la competencia).

Recuadro 18. Áreas de coherencia política: lista ampliada

1. Comercio internacional de bienes y servicios; inversiones extranjeras directas; políticas afines

- Cuestiones de negociación internacional
  - Aranceles
  - Barreras no arancelarias
    - Normas sobre productos y servicios
    - Regulación del comercio de bienes y servicios
    - Contratación pública; ayuda vinculada
    - Normas de origen
  - Subvenciones y derechos compensatorios
  - Acuerdos comerciales preferenciales
  - Regímenes antidumping
  - Derechos de propiedad intelectual
  - Acuerdos de inversión internacional
  - Créditos oficiales a la exportación y garantías de créditos

(incluidos créditos mixtos y créditos agrícolas)
- Creación de capacidad
- Gobernación empresarial
- Política de la competencia
- Maximización de los beneficios de la inversión extranjera directa en los países pobres
- Paraísos fiscales y competencia fiscal nociva
- Cuestiones de transferencia de tecnología
  - Producción y comercio de medicamentos genéricos y su disponibilidad para los pobres (en parte relacionadas con la propiedad intelectual)
  - Tecnología de la información y de la comunicación: cuestiones relativas a la "divisoria digital"

2. Comercio y agricultura

- Políticas agrícolas
- Comercio agrícola
- Seguridad alimentaria
- Ayuda alimentaria
- Hambre
- Investigación agraria, incluida la biotecnología
- Organismos genéticamente modificados y comercio de sus productos

3. Recursos naturales y sostenibilidad medioambiental

- Medio ambiente global (p. ej., cambio climático, capa de ozono, biodiversidad)
- Medio ambiente regional y subregional (p. ej., sedimentos ácidos, contaminación marina)
- Medio ambiente local tanto como cuestión de sostenibilidad como de salud pública (p. ej., contaminación de la atmósfera, del agua, del suelo).
- Explotación sostenible de los recursos renovables (p. ej., pesca, bosques)
- Uso de recursos no renovables y minimización de los impactos medioambiental y social adversos.
- Impactos del comercio y de la inversión en el medio ambiente.

4. Cuestiones de gobernación

- Democracia y derechos humanos
- Transparencia
- Instituciones públicas responsables
- Lucha contra la corrupción
- Organización y profesionalización de la administración civil
- Derechos laborales

5. Cuestiones de conflictos y de seguridad

- Prevención y resolución de conflictos
- Tráfico de armas

6. Cuestiones sociales

- Educación y formación
- Redes de protección social
- Sistemas de sanidad pública
- Migración
- Cuestiones de sanidad pública como las enfermedades tropicales, el tabaquismo

7. Cuestiones económicas y financieras de gran amplitud

- Política macroeconómica
- Políticas de seguimiento estructural
- Arquitectura financiera internacional
- Blanqueo de dinero

Notas

38. La lista de comprobación adjunta, concebida como documento coherente y autónomo, contiene una lista ampliada de áreas para la coherencia política, aunque también incompleta y de carácter meramente ilustrativo. Al estar dirigida a un público más amplio que las presentes Directrices, está estructurada de distinta forma e incluye cuestiones sobre cooperación al desarrollo a las que se hace referencia en otras partes de las presentes Directrices.

39. Véase Declaración de Medidas del GCE (diciembre 2000) en relación con el Convenio de la OCDE de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales.

40. El 90% de la IED corresponde a veintitrés de estos países. De ellos, sólo China y Brasil recibieron la mitad de los flujos de IED a países en desarrollo en 1998, y diez países de renta intermedia recibieron el 70%.

41. Derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio.

42. El *Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad* del *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, adoptado en Montreal (Canadá) en el año 2000, entrará en vigor después de su ratificación.

43. En 1996, el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) llegó a la conclusión de que "el conjunto de las pruebas parece indicar una influencia humana apreciable en el clima mundial". La investigación posterior ha reforzado esta conclusión. Véase IPCC Third Assessment Report *Climate Chang: The Scientific Basis*, Shanghai 2001 (http://www.meto.gov.uk/sec5/CR_div/ipcc/wg1/WGI-SPM.pdf.)

44. *Foreign Direct Investment and the Environment*, OCDE, París 1999.

45. Esta materia está regulada por el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (1989). Problemas similares han surgido con los plaguicidas proporcionados como ayuda que son peligrosos para los usuarios y causan contaminación medioambiental. Véanse las Directrices para los Organismos de Ayuda sobre Gestión de Plagas y Plaguicidas, Directrices de la OCDE/CAD sobre Ayuda y Medio Ambiente nº 6, 1995.

46. Véase las *Declaraciones y decisiones sobre inversión internacional y empresas multinacionales: textos básicos*, OCDE, París, noviembre de 2000; *Comercio internacional y normas laborales esenciales*, OCDE, París 2000, *Declaración de principios fundamentales y derechos en el trabajo de la OIT* (1998), *Convenio de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil* (1999).

47. Aun cuando no se trata de un órgano de la OCDE, la Organización acoge y presta servicios al Grupo de Trabajo de Acción Financiera (FATF) , que ha conseguido importantes avances en la cooperación internacional para combatir las operaciones de blanqueo de dinero.

48. OCDE (2000), Conformando la Globalización, Comunicado de la Reunión del Consejo de la OCDE a nivel ministerial, París, 27 de junio.

49. OCDE/CAD (1996), Conformando el siglo XXI: la contribución de la cooperación para el desarrollo, París, OCDE. Los objetivos clave para el período 1990 – 2015 son: 1) reducir a la mitad la proporción de las personas en condiciones de extrema pobreza (determinada por unos ingresos o un consumo de menos de 1 dólar EE.UU. al día); 2) conseguir la educación primaria universal en todos los países; 3) demostrar el progreso hacia la igualdad de género eliminando las disparidades de género en la educación de aquí a 2005; 4) reducir la mortalidad neonatal y de los menores de cinco años en dos tercios; 5) reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes; 6) proporcionar acceso universal a los servicios de sanidad reproductiva; y 7) aplicar estrategias nacionales para un desarrollo sostenible de aquí a 2005, con el fin de garantizar una reversión efectiva de las tendencias actuales de pérdida de recursos medioambientales.

V. Cambio y desarrollo institucional para integrar la reducción de la pobreza y fomentar el principio asociativo y la coherencia de las políticas

A. Introducción

315. Para abordar la pobreza de manera eficaz es preciso integrar la reducción de la pobreza en todas las políticas y operaciones de los organismos, cooperar como buenos socios y mejorar la coherencia de las políticas de todos los gobiernos de los miembros del CAD. Estos son desafíos clave para los organismos de cooperación al desarrollo. Para afrontarlos con éxito son necesario cambios importantes en sus instituciones: sus estructuras organizativas, sus sistemas de incentivos, sus prácticas, sistemas y culturas. La reorganización de la capacidad institucional de los organismos y la adecuación de sus sistemas de gestión a estos desafíos serán factores que contribuirán a la aplicación de estas Directrices y a la consecución de los objetivos de desarrollo.

316. La presente sección se centra en el marco organizativo de los organismos de desarrollo y plantea opciones para lograr un mayor apoyo institucional a la reducción de la pobreza, el principio asociativo y la coherencia de las políticas[50]. El cambio

institucional en los sistemas administrativos públicos es complejo y exige a menudo hacer gala de creatividad, innovación y un fuerte liderazgo. El CAD y sus miembros seguirán buscando vías para promover el cambio institucional, a medida que se obtiene mayor experiencia y salen a la luz buenas prácticas adicionales.

B. ¿Por qué analizar nuestras propias instituciones?

317. En 1998, POVNET del CAD encargó la elaboración de un informe que valorase la actuación de cada organismo bilateral a la hora de abordar la reducción de la pobreza. Los resultados del *Informe de evaluación sobre las políticas y prácticas de los donantes en materia de reducción de la pobreza (OCDE, París, 1999)* revelaron que la actuación de los organismos (en cuanto a su compromiso, orientación y seguimiento de la reducción de la pobreza) no llegaba a cumplir los objetivos previstos.

318. Este estudio señalaba la existencia de tres problemas concretos, aunque con diferentes grados de intensidad:

- Falta de un compromiso claro en materia de reducción de la pobreza por parte de la dirección, lo que daba lugar a la existencia de objetivos múltiples y contradictorios y a que no se prestase la debida atención a los sistemas de gestión y control y a la programación por países.
- Normas institucionales, prácticas de gestión y sistemas de incentivos que tendían a consolidar las funciones de control de los organismos, que perpetuaban las presiones en materia de gastos, que inhibían la interacción con otros socios en el desarrollo, que desalentaban enfoques transversales más integrados y que mantenían una programación basada en la oferta.
- Sistemas de evaluación y de gestión de la actuación profesional centrados en los insumos y en los resultados mensurables, sin tener en cuenta debidamente la responsabilidad del organismo o de su personal en el logro de los objetivos de dicho organismo en el ámbito del desarrollo.

319. Estos problemas son indicativos de instituciones cuyas estructuras, sistemas y cultura no se adecuan plenamente a los objetivos que pretenden alcanzar. Con el fin de llevar a la práctica el programa de reducción de la pobreza acordado por los miembros del CAD y que estas Directrices describen con detalle, serán necesarios cambios sustanciales, que variarán dependiendo del contexto de cada organismo[51]. Es cierto que los organismos de desarrollo tienen también otros objetivos, pero en la medida en que la pobreza sea un objetivo clave o principal, dichos cambios adquirirán un mayor peso específico.

C. Aclaración de definiciones y de conceptos

320. Un organismo de desarrollo es, en primera instancia, una organización. Para entender cómo pueden cambiar desde dentro los organismos, es importante entender qué es una organización, cómo funciona y cómo puede funcionar más eficazmente.

321. *¿Qué entendemos por "organizaciones"?* Las organizaciones son sistemas sociales complejos integrados por cuatro componentes estrechamente interrelacionados:

- Las personas: los directivos, los gestores y el personal.
- El trabajo: actividades desarrolladas por los empleados.
- La organización formal: estructuras, procesos y sistemas que organizan las actividades y dirigen a las personas en el desarrollo de su trabajo.
- La organización informal (o cultura organizativa): valores, actitudes y creencias de la organización, cauces de comunicación y líneas de influencia oficiosos, y normas de comportamiento aceptadas.

322. Las organizaciones poseen también una visión y una estrategia que les permiten avanzar en determina dirección y lograr objetivos concretos.

323. El éxito de una organización radica en su buen funcionamiento, en el sentido de su "ajuste organizativo" o "congruencia" o "alineación", es decir, que todos los componentes internos de la organización (la estrategia, el trabajo, los acuerdos organizativos

formales e informales y las personas) sean compatibles y estén bien engranados unos con otros. No existe *una* estructura, cultura o estrategia idónea: *lo que importa es el funcionamiento conjunto de todos estos componentes*. Ocurre con demasiada frecuencia que unas organizaciones imitan a otras (en particular a aquéllas con las que comparten redes y objetivos), adoptando prácticas que pueden no favorecer su propia estrategia o que son incompatibles con los acuerdos organizativos existentes. Esto da lugar a disfunciones organizativas, frustrando los esfuerzos para lograr las metas y objetivos marcados.

324. A modo de ejemplo, en un organismo plenamente coherente con el objetivo de reducción de la pobreza:

- Existe un compromiso de reducir la pobreza por parte de los cuadros directivos, expresado de forma continuada y visible mediante palabras y hechos, tanto al personal como a los países socios y a la sociedad en general.
- La estructura organizativa facilita la interacción del personal, la fusión de conocimientos y los flujos de comunicación en el grado necesario para hacer frente a la pobreza en todas sus dimensiones.
- Los sistemas de gestión de recursos humanos (GRH[52]) crean una estructura positiva de organización y gestión, con los sistemas de incentivos apropiados en el ámbito interno, necesaria para generar los conocimientos, capacidades y motivación requeridos con vistas a integrar la dimensión relativa a la pobreza.
- Los sistemas y prácticas internos (como el reglamento y los manuales de personal, los documentos de contratación, los procedimientos de aprobación y control) crean vínculos precisos y fortalecen el compromiso con el objetivo institucional del organismo de reducir la pobreza.
- El personal asume el compromiso de integrar la reducción de la pobreza en su trabajo y de promover la misma como un importante objetivo de la política estatal, cuando interactúen con otros poderes públicos en las capitales, sobre el terreno o en los foros internacionales.
- El objetivo de reducir de la pobreza está integrado en todo el sistema de ayuda: en las políticas y actividades de los organismos

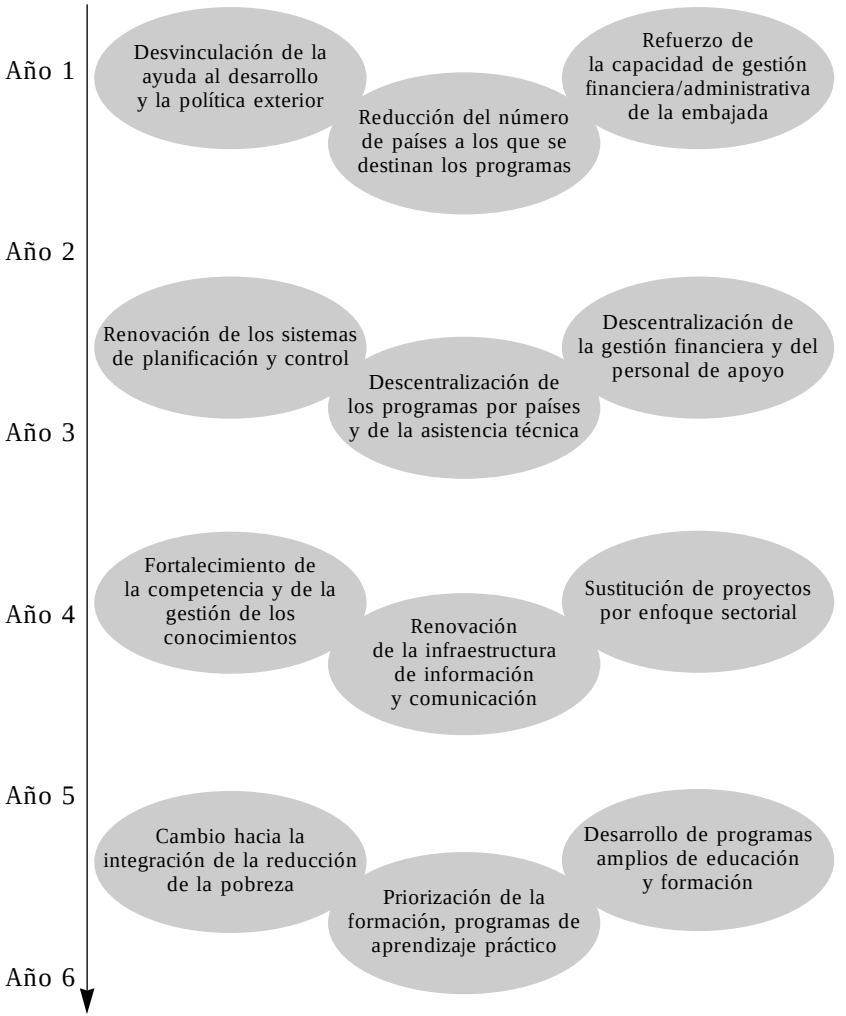
responsables de la ejecución y sus asesores, mediante la participación en los órganos directivos de las instituciones multilaterales de desarrollo, y en la asistencia al desarrollo prestada por otros poderes públicos.

325. *¿Qué se entiende por "cambio organizativo"?* Las organizaciones cambian con el fin de aumentar sus perspectivas de éxito. El éxito del cambio organizativo depende de los siguientes factores:

- Articulación de una visión clara y compartida del futuro/estado final deseado, para promover el compromiso con el cambio.
- Un liderazgo fuerte que tome las riendas del proceso de cambio.
- Una participación e implicación amplias.
- Una comunicación amplia (presente a todos los niveles), compartiéndose la información sobre los resultados.
- Coordinación de los sistemas y procedimientos de la institución.
- Actuación por medio de equipos de personas.
- Reconocimiento de la importancia de la cultura institucional a la hora de facilitar o inhibir el cambio.

326. Algunos organismos de desarrollo están en plena fase de cambios institucionales[53], en muchos casos con el fin de poder responder de manera más efectiva al nuevo programa de reducción de la pobreza. Por ejemplo, PNUD, RU/DFID, Suecia/SIDA y el Banco Mundial están introduciendo cambios en sus organizaciones tanto formales como informales, además de en su propio trabajo. Canadá/Cida, Dinamarca/Danida, Alemania/BMZ y USAID están cambiando sus sistemas de control y de gestión de la actuación profesional. Estos cambios están dirigidos a encontrar el "ajuste" adecuado entre el compromiso reforzado de dichos organismos con respecto a la reducción de la pobreza, el principio asociativo y la coherencia política, por un lado, y sus estructuras, sistemas y procesos formales, por otro lado. El Cuadro 3 ofrece un ejemplo de cómo un organismo puede comenzar a ajustar las distintas "piezas" de su organización a los objetivos estratégicos de reducir la pobreza y de trabajar de manera asociada.

Figura 3. Ejemplo de integración progresiva en un organismo de desarrollo de los objetivos de reducción de la pobreza y descentralización



327. No existe un único "plan maestro" para promover el cambio institucional: el proceso es iterativo y requiere tiempo. No sólo deben adoptarse nuevos planteamientos, nuevas funciones y actitudes, sino que también deben "desaprenderse" las pautas de actuación existentes. Cada organismo habrá de realizar su propio diagnóstico organizativo para evaluar cómo, en qué medida y con qué rapidez podrá llevar a cabo los cambios necesarios para alcanzar sus objetivos de reducción de la pobreza y de aplicación del principio asociativo.

328. También afectará al proceso de cambio el contexto político y administrativo interno del país en el que opere cada uno de los organismos. Los organismos de cooperación al desarrollo forman parte de sistemas de administración pública complejos que poseen normas y procedimientos que pueden limitar las opciones de dicho organismo para realizar cambios institucionales. Al mismo tiempo, los organismos están sujetos a un sinnúmero de influencias, propias de cada país miembro del CAD: los parlamentos y órganos legislativos, los políticos, otros poderes públicos, los organismos ejecutivos, la sociedad civil, las ONG, el sector empresarial, los asesores y el mundo académico. Las posibilidades de cambio institucional variarán de un organismo a otro según el grado de libertad que en cada caso le otorguen el sistema administrativo público, la dinámica política interna y la influencia de la sociedad en general. Integrar[54] una orientación basada en la reducción de la pobreza es un desafío que exige visión, tiempo, unos pasos adecuados y la capacidad para aceptar contrapartidas en estructuras institucionales complejas. No obstante, existe un campo considerable para lograr que la cultura, las estructuras y las prácticas de los organismos se adecuen en mayor medida al programa de reducción de la pobreza.

D. Las distintas estructuras institucionales

329. *Los organismos bilaterales poseen distintos paradigmas estructurales y funcionales.* Los organismos de los miembros del CAD pueden clasificarse en cinco modelos organizativos genéricos:

- Organismos encuadrados en el Ministerio de Asuntos Exteriores, donde la cooperación al desarrollo se vincula a la

política exterior y a las relaciones comerciales, en departamentos integrados nacionales o regionales.

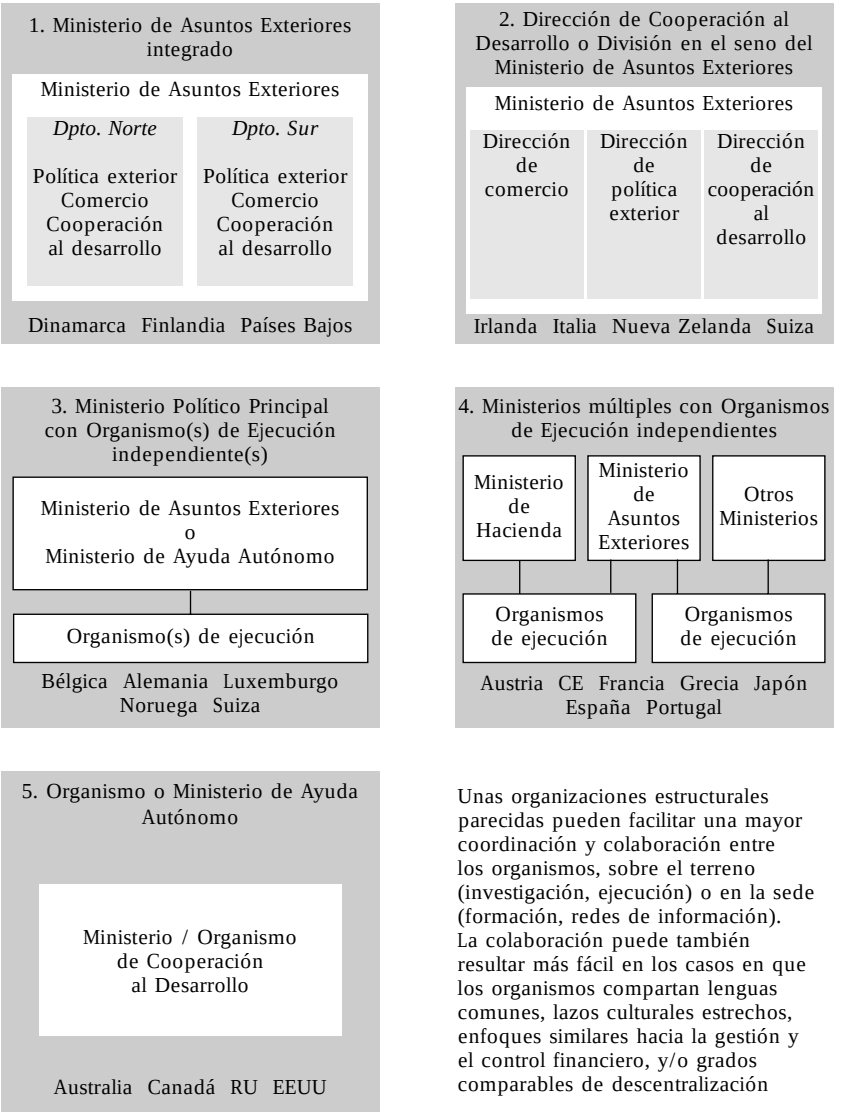
- Direcciones o divisiones de cooperación al desarrollo encuadradas en el Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Organismos dependientes de un ministerio y con uno o más organismos independientes responsables de la ejecución.
- Países en los que la cooperación al desarrollo se asigna a varios ministerios, cada uno de los cuales asume la responsabilidad sobre un aspecto concreto del programa, colaborando con distintos organismos responsables de la ejecución.
- Organismos autónomos.

330. Cada organismo es diferente en cuanto a su tamaño, operaciones, ámbito de actividad, gama de aptitudes y perfil de edad de su personal, y también en cuanto a su grado de descentralización y su mayor o menor compromiso con el objetivo de reducción de la pobreza. Poseen distintas maneras de trabajar, distintas culturas organizativas, distintos grados de autonomía, distintas ventajas comparativas y distintas estructuras funcionales.

331. No obstante, existen también muchos rasgos comunes, en particular entre los organismos con parecidos paradigmas estructurales o afinidades culturales. En el Cuadro 4 se establece una comparación entre los distintos organismos de desarrollo en función de su base estructural y, recurriendo a la agrupación de los organismos más parecidos entre sí, se señala dónde existen más posibilidades para una colaboración más estrecha a un coste más bajo. Puede también facilitar la colaboración entre los organismos el hecho de compartir una lengua común, lazos culturales estrechos, enfoques parecidos hacia la gestión y el control financiero, grados comparables de descentralización y/o fuertes vínculos profesionales entre sus altos directivos.

332. Aplicar el principio asociativo supone ir más allá del cambio organizativo en el seno de cada organismo particular: implica cambio e intercambio entre los distintos organismos y una colaboración más intensa entre ellos, especialmente sobre el terreno. Conocer el funcionamiento de los distintos organismos permitirá a los miembros del CAD dilucidar cómo pueden trabajar juntos y, lo que es más, cómo pueden trabajar juntos *de forma más positiva* aprovechando sus sinergias y aspectos complementarios.

Figura 4. Los cinco modelos organizativos genéricos de los organismos de cooperación al desarrollo de los miembros del CAD



Unas organizaciones estructurales parecidas pueden facilitar una mayor coordinación y colaboración entre los organismos, sobre el terreno (investigación, ejecución) o en la sede (formación, redes de información). La colaboración puede también resultar más fácil en los casos en que los organismos compartan lenguas comunes, lazos culturales estrechos, enfoques similares hacia la gestión y el control financiero, y/o grados comparables de descentralización

E. El camino a seguir: integración del programa de reducción de la pobreza en todos los estamentos del organismo

333. Promover la reducción de la pobreza en las políticas y actividades de un organismo exige mucho más que la mera creación de una unidad especializada centrada en la pobreza. Exige la *integración* de un enfoque orientado a la reducción de la pobreza en todo el organismo, en el sentido de que los objetivos de reducción de la pobreza se tengan en cuenta en *todas* las actividades y a *todos* los niveles organizativos.

334. No existe un "único camino" para integrar la reducción de la pobreza: lo que funciona en un organismo puede no funcionar en otro. Entre los elementos clave de la estructura organizativa de cada organismo que entrarían en juego estarían el liderazgo, los sistemas y prácticas, las aptitudes, las estructuras y las políticas de GRH (gestión de recursos humanos) relativos a la gestión de la actuación profesional, los incentivos y la formación. Todos estos elementos se describen más abajo, y se ofrecen también algunas recomendaciones y algunas posibles opciones para hacer efectivo el cambio. Al estudiar las posibles opciones de integración, es esencial no olvidar la importancia del "ajuste" organizativo: *asegurarse que las distintas piezas del rompecabezas organizativo guardan coherencia entre sí* (por ejemplo, que la gestión de la actuación profesional y los incentivos del organismo sirvan de apoyo a su objetivo de reducción de la pobreza).

a) La importancia del liderazgo en el seno de un organismo: visión, compromiso y creación de una cultura del cambio

335. El compromiso con la reducción de la pobreza de los dirigentes y de los cuadros superiores de un organismo es fundamental para crear una cultura de compromiso en el seno del mismo. La actuación de los dirigentes a la hora de definir los objetivos y valores y de inculcar la conciencia de la misión de una institución contribuye a crear el marco adecuado para la acción. Es muy importante el ejemplo que se ofrece desde arriba: el personal busca en sus líderes dirección, inspiración y orientación. Unos mensajes claros por parte de la dirección, difundidos a lo largo y ancho de

la organización (mediante declaraciones, discursos y memoranda), y un comportamiento coherente por parte de los cuadros superiores pueden contribuir en gran medida a crear un clima de compromiso con la aplicación del programa para la reducción de la pobreza, convirtiendo la retórica en realidad.

336. Los dirigentes de los organismos desempeñan un papel clave en la creación de una cultura del cambio dentro de sus organizaciones. No es fácil impulsar el cambio en las estructuras institucionales. El personal de un organismo suele estar demasiado ocupado enfrentándose a los problemas, a las presiones y a las personas: tienen poco tiempo y poco interés en cambiar las cosas. Además, el cambio no se percibe de manera positiva: provoca desconcierto, perturbación y suspicacia. En el pasado, era habitual aplicar un enfoque autoritario al cambio organizativo. Pero no siempre se lograban los efectos deseados. El cambio impuesto desde arriba, con poca participación del personal, genera hostilidad, desconfianza y una actitud defensiva, suscitando la oposición tanto expresa como encubierta. El resultado final es que se producen cambios en la organización pero no en las actitudes de la gente: *cambios superficiales sin un compromiso real.*

337. El personal debe ser consciente de la necesidad del cambio, debe desear el cambio e implicarse en la planificación de los pasos y de los métodos necesarios para llevarlo a cabo. Las organizaciones que han logrado auténticos cambios en el comportamiento lo han hecho a base de aplicar un enfoque amplio en virtud del cual los miembros del personal han tenido oportunidades frecuentes para influir en el proceso, lo que ha contribuido a fomentar la responsabilidad y la motivación. Los organismos deben ser conscientes de que el cambio no será posible sin la creación de una cultura institucional favorable al mismo: *y esto sólo sucederá si se realizan esfuerzos explícitos para fomentar y gestionar el cambio.*

Posibles campos de acción:

- *Un liderazgo enérgico a nivel tanto político como estratégico podrá recabar y canalizar el interés y el compromiso de todo el personal, de otros poderes públicos y de la sociedad civil para que apoyen de manera más decidida y contundente la reducción de la pobreza en los países socios.*

- *Desarrollo de una visión institucional clara, de un marco político y de una estrategia para luchar contra la pobreza.*
- *Las tensiones surgen cuando los organismos poseen múltiples objetivos (por ejemplo, objetivos de desarrollo sostenible, reducción de la pobreza, igualdad entre los géneros, conflictos o política exterior). Los cuadros superiores deben especificar con claridad los objetivos y realizar amplias consultas con el personal a tal efecto, a fin de identificar aspectos complementarios, realizar transacciones y resolver diferencias en los debates que surjan.*
- *Es esencial establecer vínculos entre el personal de recursos humanos y el personal responsable de las políticas: la directiva debe entender las implicaciones prácticas de las estrategias y las políticas en la gestión del personal y en la renovación de los recursos humanos.*
- *Es preciso que los directivos a todos los niveles del organismo (y, en particular, en los cuadros intermedios) hagan gala de su compromiso con la reducción de la pobreza.*

b) Reestructuración de los sistemas y procesos institucionales

338. Las organizaciones poseen muchos mecanismos para organizar, controlar y facilitar su propia labor y para gestionar los recursos humanos. Los objetivos de reducción de la pobreza deben integrarse en esos mecanismos para reforzar el enfoque y la disciplina.

Posibles campos de acción:

- *El objetivo de reducir la pobreza debería informar todos los procesos de planificación (incluidas las estrategias por países, los enfoques sectoriales y las intervenciones basadas en proyectos) en el seno del organismo. Los programas y proyectos deberían evaluarse sistemáticamente según su potencial para reducir la pobreza, en todos los procedimientos de selección y aprobación aplicados por el organismo.*
- *Estudiar posibles revisiones y ampliaciones del reglamento del personal que refuercen el papel de la reducción de la pobreza, como elemento central de los objetivos, operaciones y actuación del organismo.*

- *Promover una cultura institucional que apoye la reducción de la pobreza. Una cultura del "gasto" o una cultura que aborde la reducción de la pobreza sólo de manera teórica puede difuminar o socavar un enfoque adecuado en ese sentido. Desarrollar enfoques, instrumentos o estrategias tendentes a encajar o a reducir las presiones en materia de gasto al final del ejercicio fiscal del organismo.*
- *El mandato en el ámbito de la investigación, los estudios o la elaboración de programas debe hacer referencia a los objetivos de reducción de la pobreza. Incluir metas y principios en materia de reducción de la pobreza en acuerdos contractuales y en acuerdos de cooperación con organismos externos, ONG y asesores. Dichos acuerdos deberán incorporar incentivos y sanciones, y establecer sistemas precisos para la monitorización de los resultados.*

c) Nuevas capacidades y aptitudes necesarias

339. El *Informe de evaluación del CAD* indicaba que los organismos no han analizado necesariamente si la combinación y el nivel de sus aptitudes guarda coherencia con sus prioridades en materia de reducción de la pobreza y con las nuevas formas de trabajar. Las aptitudes necesarias dependerán de cómo esté organizado el organismo y de qué enfoques considere más idóneos para una reducción efectiva de la pobreza.

340. Una "valoración de las aptitudes" a escala global del organismo servirá para identificar las aptitudes que deban adquirirse o perfeccionarse, mediante la formación, la contratación, los servicios de asesoría, o los intercambios y destinos temporales concertados con otros socios. Se necesitará personal con una gama más amplia de conocimientos especializados (también sobre temas transversales como el género, el medio ambiente y el buen gobierno, así como sobre enfoques participativos). El programa de reducción de la pobreza hará mayor hincapié en el trabajo realizado por equipos multidisciplinarios (lo que requerirá aptitudes para la creación de equipos). Dicho programa exigirá además contar con un personal con mayor capacidad para interpretar la información cuantitativa y cualitativa sobre la pobreza y para aplicar conocimientos que se refieren a disciplinas distintas.

341. Además de la adquisición de aptitudes, se necesitarán acciones concretas para aunar dichas aptitudes. Ello supone fortalecer la capacidad del personal para integrar información de carácter general o específica de un sector, para combinar conocimientos especializados y generales fomentando la fertilización recíproca mediante el trabajo en equipo, y para proporcionar conocimientos especializados a nivel de país en momentos cruciales del proceso de planificación y ejecución.

Posibles campos de acción:

- *Trabajar con el conjunto de aptitudes existente del organismo, ayudando al personal sectorial a adquirir e integrar aptitudes de reducción de la pobreza en su trabajo.*
- *Centrarse en la creación de "nuevas aptitudes":*
- *Para fomentar el principio asociativo: aptitudes de facilitación y coordinación y de fortalecimiento de las relaciones (como la receptividad, el fomento del consenso, la negociación, la diplomacia).*
- *Para el personal diplomático: aptitudes para comprender los temas de desarrollo, para asumir riesgos y para interactuar con los socios sobre el terreno.*
- *Para todo el personal operativo: aptitudes para fomentar la flexibilidad, la capacidad de adaptación, la autocrítica y el pensamiento lateral.*
- *Es preciso, para abordar las múltiples dimensiones de la pobreza, crear y desplegar a nivel de país equipos multidisciplinarios con competencia y aptitudes en muchos ámbitos. Aunar las aptitudes a los niveles superior, medio e inferior.*
- *La selección del personal (tanto el permanente, como el temporal o el diplomático) deberá basarse en las aptitudes y en la actuación en materia de reducción de la pobreza, en la capacidad de trabajar en equipo y en la experiencia como coordinadores (aptitudes para facilitar, escuchar y negociar).*
- *Fomentar el desarrollo de "conductores" del personal que puedan enlazar las aptitudes y conocimientos sobre el terreno con los análisis políticos en la sede, proporcionando así un "cheque de realidad" a la política de desarrollo del organismo.*

d) Estructuras

342. La pobreza es multidimensional y exige acciones en una serie de ámbitos, tales como la sanidad, la educación, las infraestructuras, así como el desarrollo y potenciación de las pequeñas empresas. Son necesarias estrategias globales e integradas que aborden estas dimensiones en los distintos sectores, regiones y grupos sociales. Esto está muy lejos de las modalidades "tradicionales" de ayuda, basadas en un conjunto unidimensional y relativamente simple de intervenciones basadas en proyectos. Este cambio supone que los organismos deberán contar con un conocimiento más profundo de los países socios (también desde la perspectiva de los propios pobres) y con una comprensión adecuada de los temas sectoriales, las conexiones intersectoriales y las buenas prácticas.

343. Una estructura organizativa que facilite el intercambio de conocimientos, la comunicación recíproca de experiencias y la coordinación estará en mejores condiciones para aplicar una estrategia efectiva y multidimensional de lucha contra la pobreza. Las actuales estructuras organizativas, que habitualmente dividen a su personal en unidades autónomas y aisladas, responsables del desarrollo de un sector o de una zona geográfica concreta, dificultan el intercambio, la coherencia y la sinergia.

344. Los organismos han desarrollado cuatro enfoques estructurales para impulsar su capacidad institucional global de lucha contra la pobreza, aprovechando en gran medida las buenas prácticas desarrolladas en la integración de la perspectiva de género:

- Una unidad especializada encargada de integrar la reducción de la pobreza.
- "Adalides" o "coordinadores" que faciliten la acción y el cambio institucional (y que, a menudo, trabajan en estrecha cooperación con la unidad especializada).
- Combinar los "adalides" y las unidades para la reducción de la pobreza con la responsabilidad del personal a todos los niveles en la promoción de la reducción de la pobreza.
- Desarrollo de una estructura matriz "laxa" que combine la reducción de la pobreza (una estructura de programa) con un esquema geográfico/regional (una estructura funcional).

345. Existen otros mecanismos estructurales más flexibles que pueden utilizarse con muy buenos resultados a la hora de movilizar la experiencia y los conocimientos en la lucha contra la pobreza. Los equipos multidisciplinarios, creados para realizar tareas específicas, y el establecimiento de redes de conocimientos para difundir la información y las lecciones extraídas a lo largo y ancho del organismo, son instrumentos con un gran potencial para aumentar el impacto sobre la reducción de la pobreza. Estos mecanismos poseen también otras implicaciones en cuanto a la distribución del personal y a la colaboración entre sus miembros, y también por lo que respecta el acceso a la tecnología y a la formación.

346. No existe ningún enfoque estructural concreto que sea más efectivo que todos los demás, ya que las formas y el contexto en que se aplican son muy variables. Al mismo tiempo, la estructura es algo más que un simple cuadro organizativo. Comprende también las interconexiones o el "espacio en blanco[55]" alrededor de las casillas del cuadro organizativo. Los organismos siempre acaban teniendo una serie de estructuras diferentes, cada una de las cuales responde a las limitaciones y necesidades concretas de cada uno de ellos.

Posibles campos de acción:

- *Fomentar el trabajo en equipo, traspasando fronteras profesionales, para abordar de manera más efectiva la naturaleza multidimensional de la pobreza y para superar los enfoques reduccionistas centrados en un único sector o basados en la oferta.*
- *Desarrollo de estructuras y mecanismos para integrar la reducción de la pobreza. Puede recurrirse a "adalides" de la reducción de la pobreza para dar más relieve a este objetivo dentro del organismo, para prestar asesoramiento, para reforzar la comunicación entre los distintos niveles organizativos y para promover las buenas prácticas. Debe dotarse de recursos y de autoridad a los promotores de la reducción de la pobreza en el seno del organismo.*
- *Las estructuras organizativas más simples y uniformes resultan más compatibles con las tendencias hacia el trabajo en equipo, ya que promueven y valoran la competencia multidisciplinaria del personal y recurren en mayor medida a los*

flujos de información y a las redes. Al mismo tiempo, se necesita cierta jerarquía para garantizar el principio de responsabilidad, el control de la calidad y el liderazgo.

- *Es esencial comprender que, sin restar importancia a las estructuras organizativas, lo principal son los métodos informales de trabajo: éstos determinan la forma en que las personas trabajaban juntas en grupos y en la totalidad de la estructura organizativa.*

e) Adecuación de las prácticas en materia de gestión de recursos humanos al objetivo de reducción de la pobreza

347. La GRH desempeña un papel esencial a la hora de encauzar, fortalecer y renovar el activo más valioso con el que cuenta cualquier organización: su personal. La gestión de la actuación profesional, los sistemas de recompensa e incentivos y la formación son factores con gran incidencia en la motivación y en la capacidad del personal. Se trata de aspectos centrales de las políticas de gestión de recursos humanos, que deberían ponerse al servicio de los objetivos de reducción de la pobreza de un organismo.

1) Gestión de la actuación profesional e incentivos

348. La gestión de la actuación profesional, el control, la evaluación y las recompensas son procesos y sistemas de apoyo que podemos encontrar en todas las organizaciones. Para que el trabajo se realice se recurre tanto a las prácticas de gestión como a estos procesos primarios de apoyo. Cuando no están bien definidos, diseñados ni gestionados los procesos y sistemas de actuación de una organización, no existe ni el contexto ni el impulso adecuado para que las personas y el propio sistema funcionen. En un entorno semejante, lo que se produce son actividades bienintencionadas pero realizadas en el vacío y, con demasiada frecuencia, desacertadas.

349. A menudo, los objetivos y estrategias de una organización no están vinculados a procesos tales como los sistemas de gestión de la actuación profesional o los sistemas de incentivos. El *Informe de evaluación del CAD* revelaba que los organismos no vinculan los incentivos y recompensas al objetivo de reducción

de la pobreza. Como consecuencia de ello, el impulso hacia la reducción de la pobreza oscila considerablemente de un departamento a otro, de un programa por país a otro y de una persona a otra. En tales casos no existe el ajuste adecuado entre el compromiso de la organización con los objetivos de reducción de la pobreza y sus procesos de seguimiento y evaluación o sus sistemas de incentivos.

350. Para tener en cuenta debidamente en las evaluaciones de personal la actuación individual de cada uno de sus miembros en aras del objetivo de reducción de la pobreza, y para trabajar eficazmente como socios y promover la coherencia de las políticas, es necesario examinar con atención cuáles deben ser los criterios y referencias que deben aplicarse. El control periódico del personal por parte de la dirección y los sistemas de evaluación del organismo pueden desempeñar un papel clave, facilitando información sobre la que basar las valoraciones. La actuación relacionada con la reducción de la pobreza debería centrarse, en la medida de lo posible, en el *impacto* obtenido. Esto supone un reto, pues la atribución de efectos causales a determinadas acciones de un organismo puede ser difícil en términos empíricos. Deberán desarrollarse metodologías de evaluación para determinar los progresos y logros atribuibles al apoyo prestado a los distintos países en su lucha contra la pobreza, incluidas indicaciones de las medidas más aproximadas, cuando no sea posible establecer el nexo causal.

351. Traducir los objetivos de un organismo (como la reducción de la pobreza) o los valores institucionales (tales como el trabajo en equipo, la cooperación, etc.) en indicadores de la actuación del personal supone un verdadero reto. Esto puede verse facilitado si los objetivos y criterios de actuación a los distintos niveles jerárquicos (como las direcciones, secciones, divisiones, unidades, etc.) están directamente relacionados con los objetivos y valores generales de la institución. Este sistema “en cascada” de la gestión de la actuación fortalecerá y ampliará los esfuerzos de todo el organismo para lograr sus objetivos de lucha contra la pobreza y para fomentar las actitudes y reflejos cooperativos.

352. Las recompensas y los incentivos son importantes para conformar y reforzar el comportamiento del personal y son un verdadero motor de la actuación profesional. Entre las recompensas no

monetarias podría incluirse una mayor posibilidad de escoger puestos de trabajo o destinos en el extranjero, puestos de trabajo más interesantes o estimulantes, una mayor visibilidad, más tiempo para dedicarse a otros intereses profesionales conexos, acceso a formación especial para ampliar las expectativas profesionales, financiación de investigaciones o estudios avanzados, promociones, etc.

Posibles campos de acción:

- *Reforzar los vínculos entre los objetivos estratégicos del organismo, los planes de trabajo de sus unidades y los "acuerdos de resultados" relativos a la actuación de cada miembro del personal, con el fin de lograr una mayor coherencia interna y consolidar los esfuerzos.*
- *Los directores por países y los directores de programas deberían tener objetivos claros en materia de reducción de la pobreza y de aplicación del principio asociativo, tanto en sus planes como en sus evaluaciones del trabajo realizado y en sus criterios para valorar la actuación de su personal.*
- *Unos sistemas creíbles de gestión de la actuación profesional deben basarse en criterios objetivos. Si uno de los criterios aplicados es la actuación en la lucha contra la pobreza, los sistemas de evaluación del organismo deberán quizá centrarse en desarrollar metodologías para valorar el impacto real sobre la reducción de la pobreza.*
- *Los sistemas de incentivos deberían ser flexibles y de carácter facilitador/regulador.*
- *Es importante identificar y comprender los incentivos y desincentivos institucionales (tanto explícitos como implícitos) a la hora de evaluar las medidas para lograr una mayor coherencia entre los objetivos de reducción de la pobreza del organismo y la actuación de su personal.*

2) Formación

353. Para que determinado aparato burocrático cambie su forma de actuar, se necesita mucha formación sobre el nuevo entorno operativo e institucional. Deberá sensibilizarse al personal sobre los

temas y las preocupaciones relacionados con la pobreza. El personal deberá aprender a "identificarse" con los nuevos objetivos, valores y compromisos de la organización. Las personas deberán desarrollar nuevas aptitudes. La formación también puede desempeñar un papel importante para mejorar la eficacia de la ayuda, mediante la transmisión de buenas prácticas y de las lecciones aprendidas.

354. La formación en materia de reducción de la pobreza deberá adaptarse a las necesidades de los distintos destinatarios.

- Los cursos introductorios para el personal en general, los recién llegados y el personal de campo (incluidos los contratados locales) proporcionan una formación básica sobre la pobreza: sus dimensiones, su magnitud, los planteamientos básicos necesarios para abordar este problema, etc. Estos cursos son importantes para favorecer la comprensión de la misión institucional y de los valores del organismo en relación con el objetivo de reducción de la pobreza.
- Los cursos de refresco para el personal subalterno de experiencia limitada, para el personal que desee ampliar sus conocimientos y para el personal de campo (incluidos los contratados locales) podrá servir para ponerlos al día en temas tales como los Objetivos Internacionales de Desarrollo, los nuevos conceptos y enfoques en el ámbito de la pobreza, el cambio de los enfoques basados en proyectos a los enfoques basados en programas, cómo configurar y poner en práctica el apoyo, etc. Esta formación mejora el nivel de competencia del personal operativo, de manera que puedan trabajar de manera más eficaz como parte de un equipo.
- Los especialistas técnicos necesitan una formación más específica e intensiva para ampliar sus conocimientos y aptitudes y mantenerse al corriente de las últimas investigaciones y experiencias.
- También es necesaria la formación de los asesores, de los profesionales procedentes de otros departamentos de la administración pública y de la sociedad civil en general, para sensibilizar a todos ellos sobre los distintos conceptos, necesidades y desafíos relacionados con la pobreza y, en particular, para ayudarles a comprender en qué punto confluye su trabajo con el objetivo de reducción de la pobreza.

Posibles campos de acción:

- *Los programas de formación deberían promover una mayor sensibilización de todo el personal hacia la reducción de la pobreza y una mejora de las aptitudes operativas del personal especializado.*
- *Los organismos pueden compartir entre sí y con los socios las actividades dirigidas a la formación. La colaboración en cursos de formación específicos resulta especialmente útil a nivel de país y puede vincularse a ejercicios de desarrollo de las estrategias locales para la reducción de la pobreza. La planificación y la formación deben marchar mano a mano.*
- *Los organismos deben intercambiar información sobre sus herramientas, enfoques y productos destinados a la formación, poniéndolos a disposición del público en general (por ejemplo, una website) para que otros puedan "escoger a su gusto", adaptando los materiales a sus necesidades institucionales específicas.*
- *Son muy importantes los cursos de formación destinados a los formadores en materia de reducción de la pobreza, cursos que podrían desarrollarse y llevarse a cabo en cooperación con una serie de organismos.*
- *Los métodos de formación prácticos y los programas de aprendizaje basados en la resolución de problemas reales que surgen en el trabajo de campo han demostrado ser muy efectivos.*
- *Debe concederse tiempo al personal para que aprenda y comparta buenas prácticas en el ámbito del desarrollo, y también facilitar su acceso a los conocimientos, investigaciones y resultados de las evaluaciones.*

F. El camino a seguir: trabajar en asociación

355. La aplicación del principio asociativo está haciendo que una serie de miembros del CAD lleven al terreno el centro de gravedad del desarrollo de las políticas y de la toma de decisiones. Ese mismo principio está también poniendo de manifiesto la necesidad de

reducir las cargas que los procedimientos y controles institucionales de los organismos imponen a los gobiernos socios. Esto tiene implicaciones directas en el cambio de los sistemas, estructuras y capacidades institucionales de los organismos.

a) Descentralización

356. El cambio hacia un enfoque asociativo y hacia la promoción del protagonismo del país interesado está haciendo que los organismos descentralicen tanto la toma de decisiones como a su propio personal, trasladándolos sobre el terreno. La descentralización contribuye a que los organismos comprendan y respondan mejor a las condiciones, siempre cambiantes, que caracterizan la pobreza a nivel local. También promueve el diálogo y la cooperación mediante la interacción estrecha y continua con otros socios locales, y fortalece la credibilidad como socio del organismo. La experiencia ha demostrado que, si bien la descentralización supone un alto coste, *también sus frutos son considerables.*

357. La descentralización afecta a una serie de procesos, tales como la toma de decisiones y las comunicaciones. Supone conceder una mayor flexibilidad presupuestaria y descentralizar la autoridad y la capacidad para negociar con los socios locales. La distribución del personal, el flujo de la información y los marcos de responsabilidad son todos ellos temas que los organismos que ya han atravesado o que están atravesando este proceso mencionan con frecuencia.

358. La descentralización genera nuevas tareas y responsabilidades para los directores por países y su personal, nuevas funciones para la sede y nuevas formas de trabajar entre la sede y sus oficinas locales. Estas nuevas tareas exigen revisar la organización actual del trabajo, incluidos los acuerdos organizativos formales e informales.

- El personal de campo (incluido el personal diplomático) debe contar con la experiencia y los conocimientos adecuados para adoptar decisiones bien fundadas en materia de programación y para interactuar de manera eficaz con sus homólogos locales. Esto tiene consecuencias en materia de contratación, formación, envío de expertos o de equipos, y en cuanto a la capacidad de las oficinas locales para encargarse de las transacciones financieras.

- La sede deberá empezar a "ceder" transacciones y relaciones para centrarse, en su lugar, en la gestión estratégica global, suministrar la información y los recursos adecuados al personal de campo, establecer políticas y principios, aplicar un sistema ágil de control de calidad, facilitar el acceso a las redes y comunicaciones, gestionar los sistemas de adquisición y tomar la iniciativa a la hora de promover la coherencia política en los distintos ministerios y departamentos de la administración pública. Deberán reforzarse los departamentos responsables de cada país, para permitir al personal hacerse cargo de la gran variedad de nuevas tareas originadas por la descentralización.

359. La descentralización obliga a redoblar los esfuerzos para coordinar el diálogo y las negociaciones a nivel local, con el fin de evitar la proliferación de reuniones y la imposición de cargas excesivas sobre la capacidad de la administración pública. Exigirá una gestión prudente del personal de campo contratado localmente, para prevenir la sobrecarga de trabajo, para no vaciar las reservas locales de personal especializado y para ofrecer oportunidades de desarrollo profesional. También exigirá un esfuerzo creativo para lograr inculcar en *todo* el personal de las oficinas locales la cultura y la visión de la organización. E incrementará la necesidad de mejorar los mecanismos de aprendizaje continuado a los distintos niveles del organismo, de difusión de los conocimientos, y también los mecanismos *para garantizar que las lecciones extraídas se apliquen a lo largo y ancho de la estructura de gestión descentralizada*. El Recuadro 19 recoge algunas orientaciones para una mejor aplicación efectiva de la descentralización.

Recuadro 19. Orientaciones para que la descentralización funcione

Éstos son los elementos clave para una verdadera descentralización:

- Un marco político claro y un "centro" fuerte con ideas decididas sobre cómo descentralizar el control y las operaciones.
- Buenos gestores "de las personas y de los procesos" en la sede y sobre el terreno.
- Flexibilidad para transformar los papeles y las funciones del personal en la sede.

- Contar en las oficinas locales con personal que posea la adecuada combinación de aptitudes, entre otras: una comprensión profunda de las cuestiones relativas al desarrollo, aptitudes de eficacia personal, conocimientos especializados, y un conocimiento adecuado del contexto local del país socio y del funcionamiento actual de su organismo a nivel de la sede.
- Buenas telecomunicaciones (intranet, sistemas eficaces de gestión de la información, teleconferencias, redes virtuales temáticas).
- Reuniones periódicas, cara a cara, del personal nacional, regional y destinado en la sede.
- El personal de campo debería contar con personal "homólogo" en la sede con el fin de facilitar el intercambio de información, el acceso a los servicios de la sede, y para fortalecer la identidad y la solidaridad institucionales.
- Es preciso formar y facultar al personal de embajada para que adopte decisiones fundamentadas, gestione los procesos de cambio y cree un poder compensatorio.

360. Las decisiones sobre descentralización deberán sopesar las ventajas implícitas con los posibles factores negativos, tales como el aumento de los costes y la sobreutilización de las capacidades técnicas institucionales. Tampoco es necesariamente una solución factible o apropiada para los organismos más pequeños. Esto contribuye a reforzar la tesis de que es necesario una mayor colaboración e intercambio de conocimientos e información entre todos los organismos, y un mayor recurso a los conocimientos técnicos a nivel local.

Posibles campos de acción:

- *El proceso y el ritmo de la descentralización dependerán del impulso insuflado por los cuadros directivos, de las estructuras organizativas, de la cultura y la historia institucionales y del contexto en el país socio de que se trate.*
- *Las necesidades en materia de información son mayores cuando los organismos se descentralizan (cobran importancia las redes y las comunicaciones, pasan a ser esenciales los flujos de información en ambos sentidos, y el personal debe mantener vínculos y concienciar a la sede sobre la existencia de tales vínculos).*
- *Es importante enfrentarse de manera directa a los desafíos en materia de GRH que lleva implícita la descentralización (como los criterios de selección del personal de campo, unos incentivos económicos apropiados para el personal destinado*

sobre el terreno, el desarrollo profesional del personal local, la reincorporación del personal de campo, etc.).

- *La globalización ha impulsado a muchas empresas privadas a descentralizar sus operaciones: las valoraciones y los estudios de caso relativos a sus experiencias podrían servir de ayuda a los esfuerzos descentralizadores de los organismos.*

b) Reducción de las cargas que los organismos imponen a sus socios

361. Los múltiples requisitos administrativos y una coordinación insuficiente de las políticas y actividades del organismo imponen pesadas cargas a los gobiernos socios, en particular en aquellos países en que están en funcionamiento numerosos organismos. El nuevo consenso sobre la necesidad de que los propios países interesados protagonicen las estrategias de reducción de la pobreza ha contribuido a incrementar la necesidad de que se simplifiquen y armonicen las prácticas, procedimientos y requisitos para la presentación de informes, en consonancia con las exigencias del organismo relativas a la rendición de cuentas.

362. Existe con frecuencia una necesidad concomitante de apoyar los esfuerzos de creación de capacidad del país socio (por ejemplo, en gestión financiera, contabilidad, seguimiento, etc.) para garantizar la transparencia y la responsabilidad de los interesados. Esta creación de capacidad, por ejemplo, en gestión financiera, contabilidad y seguimiento, debería ir más allá del sector público, abarcando también el sector privado y la sociedad civil (como, por ejemplo, las asociaciones profesionales). Una mayor capacidad y un mayor sentido ético por parte de la administración del país interesado fomentarán la predisposición de los organismos a adaptar sus sistemas y procedimientos a los de los países socios en desarrollo. Los miembros deberían examinar la posibilidad, en colaboración con otros miembros, de reformar sus requisitos administrativos y de incrementar su flexibilidad financiera. Estos cambios son esenciales para responder a los desafíos que plantea *la titularidad por el país interesado* de las estrategias de reducción de la pobreza y *los acuerdos asociativos.*

Posibles campos de acción:

- *Los organismos deben contribuir a aumentar la capacidad del país socio para gestionar y rendir cuentas de la ayuda al desarrollo, incluida la presentación de informes y las auditorías. A medida que aumente la capacidad y que se fortalezca la confianza en la responsabilidad y la transparencia locales, podría estudiarse la posibilidad de avanzar hacia unos mecanismos de control más flexibles por parte del organismo (como por ejemplo, aceptar las cuentas y/o los principios sobre presentación de informes de los propios socios).*
- *Debe estudiarse la posibilidad de una mayor colaboración entre los organismos para coordinar las misiones y para realizar un seguimiento y evaluación en un país concreto.*
- *Es posible que los organismos deban ayudar a los socios a fortalecer su capacidad para dirigir la coordinación.*

G. El camino a seguir: mejora de la capacidad institucional para promover la coherencia política

363. Para lograr una reducción efectiva de la pobreza es necesaria una mayor coherencia entre las políticas de los gobiernos miembros de la OCDE: y no sólo mediante la cooperación al desarrollo. El refuerzo recíproco de las acciones políticas de los distintos departamentos gubernamentales creará las sinergias necesarias para alcanzar el objetivo internacional de reducción de la pobreza. Sólo ello garantizará que los esfuerzos de los miembros para reducir la pobreza no se vean socavados por las políticas y acciones de otros departamentos de sus mismos gobiernos.

364. La *coherencia política* exige comprender el impacto de las distintas políticas sobre la reducción de la pobreza y poner en marcha mecanismos para resolver las contradicciones o para mitigar los efectos de políticas contradictorias. Para conseguir la coherencia política, los organismos deben mejorar sus mecanismos de coordinación con otras instituciones responsables de cuestiones que guarden relación con la reducción de la pobreza (por ejemplo, comercio,

agricultura, medio ambiente, alivio de la deuda, migración). Estas instituciones pueden ser otros ministerios del país miembro, otros organismos de países socios, o instituciones de gobierno globales.

365. En la Parte IV se explicaba la importancia y se esbozaban las medidas necesarias para incrementar la coherencia política de los gobiernos de los miembros del CAD. Los organismos bilaterales poseen un papel catalizador clave a la hora de impulsar y de hacer efectiva la coherencia política en sus gobiernos. Esto incide en la capacidad institucional en cuatro áreas específicas:

1) Los organismos deben desarrollar su capacidad interna para identificar la función de determinada política gubernamental, analizar su impacto sobre la pobreza, y determinar dónde puede insertarse esa política, en el seno del gobierno, para lograr una mayor coherencia. Se necesitará tiempo y recursos para realizar esta labor y para valorar de manera realista qué es lo que puede efectivamente cambiarse. El organismo desempeña un papel como catalizador e impulsor, reconociendo que los países tienen una serie de objetivos legítimos y que las decisiones sobre cuestiones sensibles dependen de que se catalice el apoyo adecuado desde los ministerios competentes y desde el gobierno en general.
2) Deben desarrollarse mecanismos que permitan unas comunicaciones y unas consultas más estrechas con un amplio abanico de ministerios, departamento y organismos públicos, con el fin de resolver las posibles contradicciones e incoherencias en materia de políticas. Las buenas prácticas exigen la creación de una unidad central responsable de coordinar las políticas, que ayude a establecer vínculos estrechos entre los distintos organismos gubernamentales.
3) Debe fortalecerse todo lo posible la capacidad de influencia que posee el organismo, para así lograr que la coherencia de las políticas adquiera mayor prioridad en el programa político interno y para poder hacer frente a las contradicciones e incoherencias de las políticas públicas. Esto exigirá las aptitudes adecuadas para abordar cuestiones complejas de coherencia política, para valorar posibles transacciones y para negociar decisiones consensuadas que tengan en cuenta los problemas relacionados con el desarrollo.

4) Es preciso esforzarse en lograr una mayor coherencia en el seno del propio sistema de ayuda, asegurándose de que son coherentes y compatibles con el objetivo de reducción de la pobreza las políticas y decisiones adoptadas por otros ministerios con responsabilidades en materia de ayuda al desarrollo, por los organismos de ejecución y por los representantes de los países miembros en los órganos directivos de las instituciones multilaterales de desarrollo.

Posibles campos de acción:

- *Los cuadros directivos deben recabar apoyo al más alto nivel gubernamental para asegurarse de que los demás ministerios tengan en cuenta la perspectivas de desarrollo a la hora de formular sus políticas. También deberán buscar ese apoyo para fortalecer los mecanismos de coordinación de las políticas con otros organismos gubernamentales, resolviendo conflictos y articulando medios para superar contradicciones o conflictos en materia de políticas.*
- *Debe profundizarse en la capacidad del personal para comprender las implicaciones de las distintas políticas gubernamentales.*
- *Es preciso concienciar al personal del organismo sobre la importancia de las cuestiones relativas a la coherencia política y alentarle para que promueva una mayor coherencia en su esfera de acción y de influencia.*

H. Conclusión

366. La integración de la reducción de la pobreza, del principio asociativo y de la coherencia política en todas las políticas y operaciones de un organismo exige que las estructuras, sistemas y prácticas de gestión institucionales estén en consonancia con este objetivo. Pero el cambio institucional no debería limitarse al propio organismo. Debe incidir también en las interacciones *entre* los organismos bilaterales, ya que la efectividad de la ayuda y la aplicación del principio asociativo dependen de una cooperación y colaboración más activas entre los organismos. Esto implica un

conocimiento más profundo de cómo funciona cada organismo, para así descubrir aspectos similares o coincidencias en la forma de trabajar. Esto, a su vez, permitirá a los organismos analizar las posibilidades de fortalecer las sinergias y elementos complementarios, de potenciar los puntos fuertes respectivos y de compartir "el trabajo."

Notas

50. El contenido de la Parte V se basa en los resultados de un seminario extraordinario de POVNET celebrado en febrero de 2001, sobre cuestiones relativas al cambio institucional, al que asistieron miembros de la alta dirección de los organismos y personal operativo y de gestión de recursos humanos.

51. Este programa, descrito en las Partes I – IV de las Directrices, exige que se trabaje en asociación con otros actores del desarrollo, con el fin de apoyar las estrategias de reducción de la pobreza de las que sean titulares y que estén dirigidas por los propios países interesados.

52. Los sistemas de GRH son un elemento fundamental de los acuerdos organizativos formales y abarcan las retribuciones, prestaciones e incentivos, la gestión de la actuación profesional, el diseño de los puestos de trabajo, la contratación, el desarrollo profesional y la formación.

53. Los 25 estudios de casos prácticos que constituyen la base del Informe de evaluación del CAD sobre políticas y prácticas de los donantes en materia de reducción de la pobreza (1999) ofrecen numerosos ejemplos de cómo los organismos están procediendo a realizar cambios en sus organizaciones respectivas.

54. "Integrar" la reducción de la pobreza significa tratar la reducción de la pobreza como un factor de importancia crítica en todos los procesos de formulación de políticas, planificación, ejecución, evaluación y toma de decisiones.

55. Las casillas de un cuadro organizativo indican: i) el modo de agrupar a las personas para lograr la eficacia operativa y ii) las relaciones de subordinación que, por lo general, reflejan una jerarquía de responsabilidades y funciones. El "espacio en blanco" hace referencia a las interconexiones por encima, por debajo y a ambos lados de estas casillas, que traspasan las fronteras funcionales: a través de ellas se realiza el trabajo efectivo de una organización, como cuando determinada política de un departamento de la sede se transmite a un grupo sobre el terreno para que la ejecute. El "espacio en blanco" también hace referencia a las prácticas de gestión y a los sistemas de gestión de recursos humanos que sirven de guía y motivación a la actuación del personal y que, en una dimensión distinta, traspasan las fronteras funcionales y tienen un impacto formativo en la forma en que se realiza el trabajo.