

Mirando el horizonte: orientaciones futuras de la cooperación para el desarrollo – transparencia de los datos y socios en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Contexto

El objetivo del presente documento es hacer reflexionar sobre la orientación estratégica futura de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI), como consecuencia de la decisión adoptada por sus miembros en el mes de julio de 2018 de iniciar una extensa consulta para establecer la orientación estratégica de la iniciativa para el período de 2020 a 2023.

El presente es uno de dos documentos preparados para lanzar el proceso de examen estratégico. En el primero se pasa revista al estado actual de la IATI desde su creación en 2008, y se analizan los avances logrados y los problemas aún no resueltos. En el presente documento se adopta un enfoque con miras al futuro e involucrando una amplia gama de interesados distintos de los miembros actuales.

Una consulta de esta amplitud reconoce que la IATI ha llegado a un momento en que se esperan de ella más resultados de lo previsto en un principio, para un grupo de usuarios más amplio tanto en la oferta como en la demanda de datos sobre el desarrollo y el trabajo humanitario. Con este proceso se trata de confirmar o renovar el pensamiento estratégico actual y colocar a la IATI en un camino de futuro éxito y crecimiento que satisfaga las necesidades de un conjunto cada vez más diverso de interesados.

A continuación, se presenta una visión general de alto nivel de diversas consideraciones relacionadas con el panorama mundial. Seguido por reflexiones sobre los actuales socios de la IATI y terminando con una serie de cuestiones directrices que se podrán tener en cuenta en la elaboración del plan estratégico de la IATI.

Los retos con el desarrollo sostenible en el mundo

Los retos con el desarrollo que se presentan actualmente son cada vez más acuciantes, complejos e interdependientes. En el mundo hay más de 650 millones de personas que viven bajo el nivel internacional de pobreza (1,90 dólares por día) y 800 millones de personas están muy cerca de este umbral¹. Todos son vulnerables a impactos sociales, económicos o ambientales que los pueden empujar a la pobreza. Cuando se toman en cuenta las privaciones múltiples y superpuestas que enfrentan las personas, las cifras son alarmantes: un total de 1.450 millones de personas² viven en la

¹ PNUD, *Apoyo del PNUD a la implementación del objetivo de desarrollo sostenible 1: reducción de la pobreza* (Nueva York, 2016).

² Sabina Alkire y Gisela Robles, "Global Multidimensional Poverty Index 2017". Nota informativa de OPHI 47. <http://ophi.org.uk/global-multidimensional-poverty-index-2017/>.

pobreza multidimensional³. La pobreza incide en forma desproporcionada en la mujer, y la mitad de la población que vive en la pobreza son personas menores de 18 años⁴, y que cada vez con mayor frecuencia viven en un medio urbano⁵. Casi 1.600 millones de personas viven en países afectados por la fragilidad y ciclos sucesivos de violencia y conflicto –esto incluye aproximadamente la mitad de los pobres del mundo.

Al mismo tiempo, existe actualmente un nivel sin precedentes de movilidad humana. El total de los migrantes internacionales sobrepasó los 244 millones, con una tasa de crecimiento mayor que la de la población mundial. Si bien la mayoría se desplaza sin incidentes, en 2015 aproximadamente 65 millones fueron personas desplazadas contra su voluntad, entre ellos más de 21 millones de refugiados. La gestión de la migración es una de las pruebas más extremas que ha debido afrontar la cooperación internacional⁶.

Pese a los notables progresos alcanzados en el desarrollo mundial, persisten grandes bolsos de pobreza y de exclusión. La desigualdad y el conflicto aumentan en muchos lados; el cambio climático y demás cuestiones del medio ambiente menoscaban el desarrollo. El aumento de los casos catástrofes y de conflictos, así como las situaciones de urgencia en materia de salud pública, revierten los avances en materia de desarrollo en los países afectados.

Erradicar la pobreza en todas sus formas y en todas las dimensiones es nuestro mayor desafío, y un requisito indispensable del desarrollo sostenible.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) responden a este desafío, enfocándose en una acción colectiva, midiendo el progreso y explorando la forma de lograr a escala soluciones integradas eficaces y duraderas para la población y el planeta. Para convertir esta agenda en realidad habrá que pasar de miles de millones a billones de dólares (***movilizando una amplia gama de recursos públicos y privados***); aprovechar las capacidades, las pericias, la tecnología y los conocimientos de todos los socios (***asociaciones con múltiples interesados***); y explorar soluciones adaptadas al contexto para abordar los problemas cada vez más complejos del desarrollo (***enfoque ascendente y adaptado al contexto***).

Panorama mundial de la financiación para el desarrollo

El panorama de la financiación del desarrollo es dinámico y está en constante evolución. A nivel mundial los recursos públicos nacionales son el pilar central de la financiación para el desarrollo⁷. La

³ La pobreza multidimensional identifica carencias a nivel de los hogares y las personas en materia de salud, educación y nivel de vida, medida por 10 indicadores: niveles de nutrición, mortalidad infantil, años de escolaridad, niños inscritos en las escuelas, acceso a combustibles para cocinar, acceso a baños, acceso al agua, acceso a la electricidad, pisos y bienes. Complementa la medición del ingreso monetario de la pobreza al considerar carencias que se superponen y que las personas sufren al mismo tiempo. <http://hdr.undp.org/en/content/multidimensional-poverty-index-mpi>.

⁴ Estimación del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) global de 2018 dado a conocer hoy por el PNUD y la Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford (OPHI).

⁵ Diana Mitlin y David Satterthwaite, *Urban Poverty in the Global South: Scale and Nature* (Londres y Nueva York, Routledge, 2013). El Banco Mundial estima que para 2035 la mayoría de la extrema pobreza en el mundo se encontrará en las zonas urbanas. <http://blogs.worldbank.org/governance/governance/more-voices-mean-smarter-cities>.

⁶ Conseguir que la migración funcione para todos. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, 2018.

⁷ En 2016 los ingresos fiscales en los países en desarrollo sumaron 4,3 billones de dólares.

inversión privada nacional es la principal fuente de la formación de capital en la mayoría de los países, aun teniendo en cuenta su volatilidad y pese a su reciente disminución. El volumen de la financiación externa disponible tuvo un considerable aumento entre 2000 y 2016⁸. El sector privado aporta la mayor parte de la financiación transfronteriza, siendo los inversores comerciales los mayores proveedores individuales mediante la inversión extranjera directa (IED) y las inversiones de cartera. Los envíos personales de dinero a los países en desarrollo (remesas) también aumentaron considerablemente desde 2000. Por ejemplo, en 2017 las remesas alcanzaron 466.000 millones de dólares⁹.

Pese a que la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) se mantuvo constante no alcanza a cubrir los compromisos internacionales. En 2016 la AOD de los miembros de la OCDE-CAD llegó a un total de 167.000 millones de dólares EE.UU. El mismo año los flujos de la cooperación Sur-Sur de 10 importantes países que no integran el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) se estimó en al menos 60.000 millones de dólares¹⁰.

En los últimos años han aparecido o han aumentado nuevos socios para el desarrollo, especialmente nuevas instituciones de financiación del desarrollo, fondos verticales públicos-privados “para una cuestión concreta”, organizaciones filantrópicas¹¹ e inversores privados “de impacto” y ahora colaboran activamente junto a los donantes tradicionales, tales como organismos bilaterales y multilaterales. Estas nuevas fuentes de financiación y de experiencia complementan cada vez más la cooperación tradicional para el desarrollo y crean oportunidades para nuevas asociaciones y colaboraciones que aprovechan la financiación, la experiencia y la red de contactos de cada actor¹².

Perspectivas de financiación por país y por región

Si bien crece la medida y la diversidad de la financiación disponible, la mezcla de recursos varía enormemente según la región y el país. Por ejemplo, si bien los ingresos nacionales siguen siendo los recursos más viables para la financiación, a muchos gobiernos les resulta difícil aumentarlos, especialmente en países de bajos ingresos. Si bien la deuda comercial a largo plazo y la IED son predominantes en países distintos de los países menos adelantados (PMA), la asistencia oficial para el desarrollo sigue siendo una importante fuente de financiación en el caso de los PMA, como así también en los países que pasan por una situación frágil o sufren las consecuencias de un conflicto.

Por ejemplo, todo tipo de recursos –nacionales e internacionales, públicos y privados– aumentan en general en los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), siendo de crecimiento más rápido los recursos públicos y privados¹³. Las inversiones nacionales privadas representan el 35% del total de la financiación en el grupo de países de crecimiento rápido del grupo

⁸ De aproximadamente 675.000 millones de dólares en 2000 a 1,7 billones de dólares en 2016, de conformidad con las Perspectivas generales sobre el financiamiento para el desarrollo sostenible 2019.

⁹ OCDE, Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2019.

¹⁰ Financing the UN Development System, Opening Doors, UNMPTF and Dag Hammarskjöld Foundation 2018.

¹¹ Las fundaciones filantrópicas aportaron 24.000 millones de dólares en el período 2013-2015 (un promedio de 8.000 millones de dólares por año). OCDE, Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2019.

¹² Financing the 2030 Agenda, PNUD 2018.

¹³ Los recursos nacionales públicos y privados aumentaron, cada uno, en alrededor de 200.000 millones de dólares entre 2007 y 2015, de conformidad con el informe “ASEAN-China-UNDP Financing the Sustainable Development Goals” de la ASEAN (2017).

de la ASEAN, en comparación con el 22% en los países menos económicamente adelantados, que son los CLMV¹⁴. Sin embargo, pese al crecimiento de los recursos en general, importantes flujos de financiación, como por ejemplo la renta nacional, siguen siendo escasos y su crecimiento es lento en algunos de los países de la región¹⁵. Otro ejemplo es el panorama de financiación de Malawi. Si bien los impuestos nacionales siguen siendo la principal fuente de financiación para el desarrollo, la inversión privada nacional sigue siendo relativamente pequeña –ya que representa aproximadamente un quinto de la inversión privada que se efectúa en el país. Las principales fuentes de financiación para Malawi han sido la renta pública nacional, la asistencia oficial para desarrollo –tanto subvenciones como préstamos concesionarios- la inversión extranjera privada, y los recursos de organizaciones no gubernamentales (ONG). En los países con grandes diásporas, las remesas suelen ser preponderantes en la financiación. En las Comoras, con un cuarto de sus habitantes que viven en el exterior, las remesas representan cuatro veces más que la AOD en la balanza de pagos del país¹⁶. En Gambia, las remesas representan aproximadamente el 22% del PIB, y son uno de los flujos financieros en aumento (con un ritmo de crecimiento promedio anual del 15% en la última década)¹⁷.

La amplia gama y variedad de la financiación de los actores del desarrollo sostenible y sus recursos aportan oportunidades pero también complejidad. Idealmente, cada uno de los diferentes actores adoptará decisiones fundadas sobre adónde, cómo y qué tipo de financiación aportará, al que tendrá acceso, o que utilizará para satisfacer sus necesidades y lograr sus objetivos en la forma más eficaz. La IATI contiene datos sobre miles de millones de dólares de proyectos de desarrollo y proyectos humanitarios publicados por más de 900 organizaciones donantes y de ejecución; y los gobiernos nacionales pueden acceder a ella y aprovecharla para fundamentar la adopción de decisiones y la planificación financiera. Sin embargo, lograr la mezcla óptima de financiación sigue siendo un problema por diversas razones¹⁸:

- La multitud de opciones, soluciones e instrumentos financieros disponibles aumenta cada vez más y su viabilidad varía según los países y los socios. Estas soluciones e instrumentos van del endeudamiento a aportes de capital, subvenciones, instrumentos fiscales y de mercado, hasta instrumentos normativos y de transferencia de riesgos.
- Los tipos de financiación disponible y los instrumentos accesibles están estrechamente relacionados con el nivel de ingresos y los cambios en el contexto nacional.

La vinculación entre los recursos y los actores crea sinergias y compromisos, y las elecciones en una esfera (como la de la ayuda) pueden repercutir en la financiación en otra esfera (como los impuestos), aumentando o disminuyendo la capacidad financiera.

Asociaciones más allá de las finanzas

¹⁴ CLMV = Camboya, Laos RD, Myanmar y Viet Nam. Fuente: Financing the SDGs in ASEAN, ASEAN-China-UNDP, 2017.

¹⁵ La renta nacional aumenta en todos los países, pero sigue estando por debajo de los 600 dólares por persona en seis países. La financiación nacional privada representa el 35% de la financiación total en cinco países de la ASEAN, en comparación con el 22% en los países “CLMV” (Camboya, Laos RD, Myanmar y Viet Nam).

¹⁶ Próximamente: Development Finance Assessment Report in Comoros, PNUD 2019.

¹⁷ Development Finance Assessment Report in the Gambia (draft), PNUD 2018.

¹⁸ OECD Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2019.

Si bien la cuestión de cómo financiar los ODS sigue siendo esencial, concretar las ambiciones de la novedosa Agenda 2030 también requiere aprovechar las capacidades, pericias, tecnología e innovación de todos los socios –aparte del sector público y de las fuentes de financiación tradicional. Las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, el sector universitario y demás tienen una importante función que desempeñar en este contexto.

Además de la transferencia transfronteriza de fondos entre los países del Sur, la cooperación Sur-Sur ofrece la oportunidad de transferir tecnología, compartir conocimientos y enseñanzas mutuas sobre la base de su propia experiencia en materia de desarrollo. Tanto en el marco del sistema de las Naciones Unidas como fuera de él existe un creciente consenso de que las enseñanzas Sur-Sur y la coordinación de políticas, así como la transferencia de experiencia y de tecnología, son formas eficaces de acelerar el desarrollo sostenible.

Las empresas, que aportan aproximadamente el 60% del producto interno bruto (PIB) y el 90% del empleo en los países en desarrollo, son una pieza esencial para abrir el camino al desarrollo sostenible que aligera la carga que pesa sobre los recursos limitados e incluye a todos los que han quedado atrás. Hay un creciente número de iniciativas y esfuerzos a nivel mundial, regional y por países que van desde: i) fomentar la función clave de las empresas, por ejemplo desde promover su responsabilidad hasta ayudarlas a acrecentar su contribución positiva a la realización de los ODS; ii) medir y difundir la repercusión de sus contribuciones; y iii) desafiarlas a desarrollar modelos empresariales inclusivos.

Además, la mayor amplitud del compromiso que figura en la Agenda 2030 se ha convertido en un punto de partida para que las organizaciones de la sociedad civil actúen como promotores tanto dentro como fuera de los sistemas de desarrollo dirigidos por los gobiernos, y que actúen como precursores de enfoques novedosos que no dejen atrás a nadie.

Un enfoque renovado de los resultados

De todas partes hay un enfoque renovado para mostrar las repercusiones de las intervenciones en materia de desarrollo. En los países proveedores de ayuda esto adopta la forma de “buena relación costo beneficio”, ya que los ciudadanos desean saber de qué forma se gastan sus impuestos. En los países receptores existen discrepancias entre el relato de la acción a nivel nacional y las pruebas de los resultados a nivel local. Como consecuencia, han aumentado las auditorías de los resultados de los proyectos y programas de desarrollo. Pero si bien es importante mostrar el impacto a corto plazo, no se debería ignorar el resultado de las inversiones a largo plazo de la cooperación para el desarrollo. Dicho esto, hace falta mostrar mejor los logros de una progresión lenta y la importancia que tienen estos pequeños pasos en el logro de un progreso general.

El marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con sus metas, indicadores e información, así como el compromiso común de lograr esos objetivos brinda la oportunidad y sirven de base para avanzar hacia un enfoque más coordinado (armonizado) que facilite una mayor alineación de los marcos de resultados del proveedor con los de los socios. En este sentido, la comunidad de resultados de la OCDE-CAD analiza actualmente la forma en que los proveedores y los socios de la cooperación

para el desarrollo pueden utilizar concretamente el marco de los ODS como punto de partida para coordinar, invertir y utilizar los marcos de resultados empleados por los socios y los sistemas de datos concordantes con los ODS.

Además, a fin de relacionar los datos de la financiación con las metas e indicadores de los ODS para destacar las contribuciones y las lagunas en la financiación de esos objetivos, hay una reciente decisión de incluir un campo específico de los ODS en la base de datos de la OECD, Creditor Reporting System (CRS). Dentro del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, el PNUD y ONU-Mujeres ya están publicando información sobre sus contribuciones a los ODS a la IATI.

También se está prestando mayor atención a la forma en que se concreta la intervención para el desarrollo (“cómo”). Mientras la comunidad internacional del desarrollo hace lo posible para que las intervenciones del desarrollo tengan el impacto previsto sobre la vida de las personas, se ha hecho lo posible por repensar la práctica del desarrollo, y se han encontrado varias estrategias e iniciativas nuevas para “hacer el desarrollo de otra forma”¹⁹.

La [Global Delivery Initiative \(GDI\)](#) es un ejemplo del esfuerzo colectivo para crear una base de pruebas cumulativas de la forma de transmitir conocimientos para dar a conocer prácticas de desarrollo y mejorar la ejecución. Otro ejemplo es la iniciativa de [Global Learning for Adaptive Management \(GLAM\)](#) una alianza de enseñanza mundial en red que tiende a identificar, hacer operacional y promover rigurosos enfoques basados en las pruebas para una gestión adaptable.

Transparencia y cooperación eficaz, asociaciones y financiación

La Agenda 2030 y los ODS reconocen el carácter interdependiente de las medidas adoptadas por todos los países y los interesados y la responsabilidad mutua. Como solo quedan 12 años hasta 2030 es urgente acelerar los esfuerzos de todos para lograr los ODS, para lo cual será necesario aumentar la calidad, el impacto y la eficacia de todo tipo de cooperación, asociación y financiación. Por lo tanto, la eficacia se considera una dimensión fundamental de la Agenda 2030, para poder hacer una diferencia duradera en la vida de las personas tan pronto como sea posible en la forma más eficiente. La transparencia de las actividades de desarrollo en este contexto es un componente esencial para conseguir asociaciones más sólidas para los ODS basadas en la confianza mutua. Son tres los componentes esenciales para lograr una mayor transparencia en las actividades relativas al desarrollo: 1) mejores datos; 2) mejor gestión de la información; y 3) mejor acceso y mayor utilización de los datos²⁰.

El acceso a información de calidad y oportuna sobre la cooperación para el desarrollo ayuda a los gobiernos a planificar y gestionar los recursos para obtener resultados, y también puede guiar a los socios en el desarrollo a coordinar su apoyo. Además, la transparencia es la base de una mayor responsabilidad, ya que la información sobre las medidas pasadas, actuales y futuras contribuye a

¹⁹ En el taller Doing Development Differently, auspiciado por el programa de la Building State Capability (BSC) del Center for International Development de la Universidad de Harvard, y el Overseas Development Institute (ODI).

²⁰ UNDP Issue Brief: Towards Transparent and Accountable Development Cooperation, 2015.

que los diferentes interesados asuman responsabilidad por su desempeño y por la utilización de los recursos.

Datos abiertos y transparencia

El acceso a los datos puede resultar en mejores decisiones y acciones. Hay una creciente tendencia mundial a garantizar que los datos sean abiertos –lo que significa que los datos están disponibles en línea para quien los quiera utilizar y reeditar por cualquier razón. Este movimiento es más amplio que la mera esfera del desarrollo, pero tiene una importancia fundamental tanto para el logro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible como para medir el progreso alcanzado en lograrlos.

Entre los principales actores en el espacio de los datos abiertos relativos al desarrollo se cuentan el Global Partnership for Sustainable Development Data, la Open Data for Development Network y la Open Government Partnership, que hicieron un aporte conjunto a la creación de la [Open Data Charter](#), un conjunto de principios relativos a la divulgación de la información cuyo fin es asegurar que la información se abra por defecto, que se difunda en una forma oportuna y que sea interoperable. Estas iniciativas también ayudan a los gobiernos a mejorar sus ecosistemas nacionales de datos abiertos, especialmente facilitar la asociación para una mejor información de los datos y proveer capacitación sobre el uso de los datos.

Si bien se reconoce que la información abierta es esencial para la transparencia y la responsabilidad, su influencia en el contexto del desarrollo ha sido menor que en las economías avanzadas. Cada vez se reconoce más que el enfoque de los datos abiertos debe cambiar, centrándose más en las prioridades y necesidades locales y en los resultados esperados del desarrollo sostenible que en la mera difusión de un conjunto de datos²¹.

Además, como los ecosistemas de datos de los proveedores y de los usuarios son cada vez más complejos, se reconoce que para mejorar la disponibilidad de la información es necesario explorar un enfoque armonizado y concertado a fin de que los datos publicados según las normas actuales puedan ser aprovechados y la forma de concebir, mejorar y gestionar las normas de datos del desarrollo para permitir una mejor interoperabilidad. El proyecto [Joined-up Data Standards](#) es un ejemplo de cómo adoptar un enfoque concertado de las normas de datos.

Innovación y tecnología

El progreso tecnológico ofrece grandes oportunidades para el desarrollo sostenible. No solamente afecta el crecimiento económico y la calidad del crecimiento social y del medio ambiente, sino que también cambia la forma en que se movilizan y se gastan los recursos destinados al desarrollo sostenible. Un ejemplo de esto es el uso de la tecnología de cadenas de bloques en las transferencias transfronterizas, si bien falta ver su repercusión en el desarrollo, así como su aplicabilidad y adaptabilidad, ya que hay bastantes inconvenientes y vulnerabilidades asociados con su utilización.

²¹ The Africa Data Revolution Report 2018: The Status and Emerging Impact of Open Data in Africa, PNUD, CEPA, Open Data for Development Network y World Wide Web Foundation (*próximamente*).

Además, la complejidad de los problemas del desarrollo sostenible requiere conjuntos de datos mucho más vastos y complejos a fin de seguir el progreso realizado en materia de ODS y sus indicadores. A este fin diversas iniciativas examinan los enfoques novedosos para mejorar los sistemas de datos. Por ejemplo, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas creó el Grupo de Trabajo Mundial sobre los Macrodatos en las Estadísticas Oficiales a fin de analizar los beneficios y los problemas de la utilización de nuevas fuentes y tecnologías de datos para las estadísticas oficiales y los indicadores de los ODS.