



UNITED REGIONS - FORUM OF GLOBAL  
ASSOCIATIONS OF REGIONS  
ORGANISATION DES RÉGIONS UNIES - FORUM  
GLOBAL D' ASSOCIATIONS DE REGIONS  
ORGANIZACIÓN REGIONES UNIDAS - FORO GLOBAL  
DE ASOCIACIONES DE REGIONES

Villa Grand-Montfleury  
48 chemin Grand-Montfleury  
1290 Versoix  
GENEVE - CH  
[secretariat@regionsunies-fogar.org](mailto:secretariat@regionsunies-fogar.org)  
[www.regionsunies-fogar.org](http://www.regionsunies-fogar.org)

**Problemática y Retos  
de la conferencia internacional del 5 de diciembre de 2011 en Ginebra**

**LLEVAR LA AMBICIÓN DE UNA POLÍTICA GLOBAL  
DE DESARROLLO EQUILIBRADO  
Y DE COHESIÓN TERRITORIAL**

*Contribución a la preparación del G20 de Cannes,  
del foro de Busan y de la conferencia mundial Río +20*

|   |    |
|---|----|
| PREÁMBULO .....   | 3  |
| I- LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y LA EFICACIA DE LA AYUDA:<br>PRINCIPALES CONSTATAIONES.....   | 5  |
| 1 – Un balance global contrastado en términos de resultados.....  | 5  |
| 2 – Unas desigualdades que se agravan, en particular, en los territorios más pobres .....   | 6  |
| 3 – La eficacia de la ayuda pública al desarrollo correspondiente .....   | 6  |
| II- LAS NUEVAS DINÁMICAS EN MATERIA DE DESARROLLO: ELEMENTOS DE<br>SEMÁNTICA Y COMPROMISOS.....   | 9  |
| III- HACIA UNA POLÍTICA GLOBAL DE DESARROLLO EQUILIBRADO AL NIVEL<br>INFRANACIONAL: OBJETIVOS Y PRINCIPIOS .....                                      | 11 |
| 1- La lucha contra las desigualdades pasa necesariamente por la emergencia a escala mundial<br>de políticas de desarrollo a nivel infranacional ..... | 11 |
| 2- La ayuda estructural al nivel infranacional es clave para alcanzar un desarrollo equilibrado y<br>sostenible de los territorios.....               | 12 |
| 3- Algunos de los grandes principios de esta política .....   | 13 |
| 4- El seminario del 5 de diciembre de 2011 .....  | 15 |
| CONCLUSIONES .....  | 16 |
| BIBLIOGRAFÍA.....   | 17 |

## **PREÁMBULO**

La globalización de los intercambios se acompaña de la emergencia de la realidad regional. El seminario organizado por la CRPM (Conferencia de las Regiones periféricas y marítimas de Europa) en julio de 2006 en las Azores, sobre las regiones y la mundialización, iniciando un partenariado con las Naciones Unidas a través del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo) afirmó por primera vez que las regiones debían ser actores por derecho propio del desarrollo y reivindicó una nueva gobernanza mundial integrando las necesidades y las iniciativas de los territorios. La primera Convención internacional para un enfoque territorial del desarrollo, organizada en Marsella en marzo de 2007 por la CRPM, el PNUD y la Región Provence-Alpes-Côte d'Azur, dio buena muestra de ello, reuniendo unos 1200 participantes procedentes de 65 países, representando a 900 autoridades infranacionales. Convencidos de la necesidad de replantear la articulación de los escalones del desarrollo y de la gobernanza mundial, sus representantes aprobaron una declaración creando una asociación de las regiones del mundo. Al cabo de unos meses en Cape Town (Sudáfrica), fueron adoptados los estatutos del Foro Global de Asociaciones de Regiones (FOGAR).

La asamblea general del FOGAR, celebrada en Manta (Ecuador) en julio de 2010 decidió abrirse, más allá de las redes, al conjunto de las primeras instancias infranacionales, cualquiera que sea la configuración que pudieran adoptar según los diferentes sistemas institucionales existentes en el mundo: Estados federados, Regiones, Provincias, Gouvernorats...

Regiones Unidas-FOGAR entró así en una nueva fase de su construcción, con la ambición de ser el interlocutor único de los Estados, de las integraciones regionales y del sistema de Naciones Unidas para el conjunto de las políticas globales con fuerte impacto espacial/territorial. El 21 de enero de 2011, la Organización de las Regiones Unidas-FOGAR instaló su sede en Ginebra en lo más cercano a las instituciones internacionales.

Tras desarrollar unos primeros ejes de trabajo sobre el tema de la gobernanza espacial de la seguridad alimentaria y sobre el papel de las Regiones en materia de cambio climático a través de la red NRG4SD, Regiones Unidas-FOGAR desea, en lo sucesivo, profundizar en el concepto de enfoque territorial del desarrollo convirtiéndose en el portavoz de una política global de cohesión territorial que una más pueblos y permita alcanzar un desarrollo más equilibrado y sostenible en nuestro planeta. Se trata del interés del conjunto de los ciudadanos del mundo ante el incremento de tensiones y de conflictos de cualquier naturaleza pero es ante todo una cuestión de ética en la visión que cada uno desea tener del porvenir de nuestro espacio común, estableciendo un humanismo que concilie los grandes valores universales y el respeto de la diversidad de las identidades culturales.

El 5 de diciembre de 2011, Regiones Unidas-FOGAR invitará a Ginebra a todos los actores mundiales a cargo de las políticas de desarrollo para debatir y encontrar soluciones innovadoras frente a las limitaciones de los mecanismos actuales de la ayuda internacional. Partimos de un postulado: ante la imposibilidad de alcanzar satisfactoriamente los objetivos del milenio, debemos favorecer un enfoque:

- Que tienda implícitamente a reducir las disparidades de desarrollo entre y en el seno de los Estados, en una voluntad de equidad
- Que suponga mayor implicación de las autoridades infranacionales en la puesta en marcha de las políticas de desarrollo.

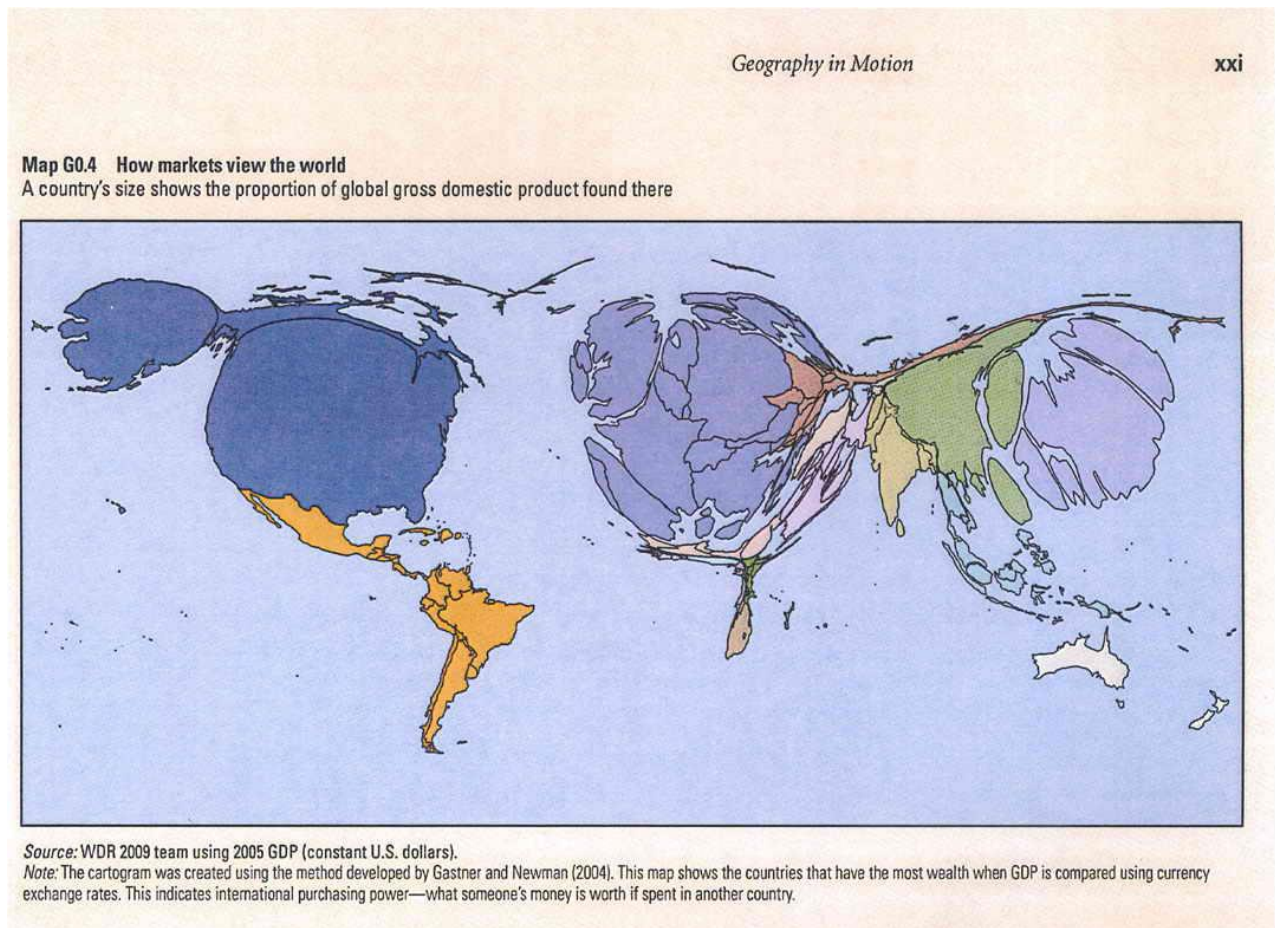
Nuestra contribución de noviembre 2010, titulada «Llevar la ambición de una política global de cohesión territorial», identificaba todos los riesgos generados por un desarrollo excesivamente dirigido a enfoques metropolitanos únicamente. Si estos conllevan indudablemente ciertas dinámicas de crecimiento, dejan al margen numerosos espacios nacionales e infranacionales que se hundan aún más en la pobreza y el

subdesarrollo, generando así los dramas humanos que la acción caritativa trata de aliviar con mucha dificultad. El mapa que figura más abajo, muestra claramente a este respecto, que la mundialización de los intercambios es un factor de crecimiento pero igualmente de profundización de las disparidades territoriales.

Los diagnósticos emitidos actualmente por las principales instituciones internacionales a cargo del desarrollo, ilustran perfectamente la necesidad de un desarrollo espacialmente mejor equilibrado, en particular, en el marco de la preparación de RÍO +20. Si el desequilibrio puede ser un motor cuando permanece moderado, se convierte en un freno para el desarrollo en cuanto es excesivo y lleva los gérmenes de una gran parte de los conflictos a los que el mundo está hoy en día expuesto. La incapacidad de las políticas actuales de desarrollo para resolver estos desequilibrios planetarios debe aprovecharse para inventar y abrir nuevas vías, desarrollar nuevos métodos.

Cualquier mecanismo de desarrollo debe acompañarse de una gobernanza pública, en lo más próximo al terreno, a cargo de su fomento. Sin embargo, este es el nivel que hoy en día falla, dejando una parte importante de la población y de nuestro espacio común sin pilotaje político y administrativo suficiente. Pero para preconizar dicha orientación, convendría que la gobernanza del sistema de ayuda a escala internacional sea irrefutable de por sí, en sus contenidos y en la coherencia de sus intervenciones.

Con el fin de sostener dicha vía nueva, las Regiones del mundo desean someter a debate estas primeras propuestas.



*Fuente: Informe sobre el desarrollo mundial – Banco Mundial 2009*

# **I- LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y LA EFICACIA DE LA AYUDA: PRINCIPALES CONSTATAIONES**

## **1 – Un balance global contrastado en términos de resultados**

A cuatro años vista del plazo 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), las constataciones de los expertos convergen hacia una visión compartida de los progresos realizados en términos de desarrollo a escala mundial. El informe 2010 elaborado bajo los auspicios de la ONU muestra una imagen contrastada de los resultados obtenidos hasta la fecha. Ciertamente se han registrado progresos pero siguen siendo insuficientes con respecto a los objetivos marcados, en un contexto de crisis económica, alimentaria y energética que ahondan las desigualdades y acrecientan los retos de la ayuda al desarrollo.

### Asegurar las necesidades humanas básicas:

La reducción de la pobreza sigue avanzando, pese a reveses notables tras la ralentización económica de 2008-2009 y las crisis alimentaria y energética. Sin embargo, el hambre en el mundo sigue progresando. Alrededor de un cuarto de los niños menores de cinco años sufren de insuficiencia ponderal, causada en gran medida por una carencia de comida y alimentos de calidad, agua no apta al consumo, cuidados y prácticas alimentarias deficientes. Los expertos estiman que 1.4 mil millones de personas seguían viviendo en condiciones de pobreza extrema en 2005. Los efectos de la crisis financiera mundial pueden ser duraderos. Las tasas de pobreza serán ligeramente más elevadas en 2015 (incluso hasta 2020) de lo que serían si la economía hubiera seguido creciendo al mismo ritmo que antes de la crisis.

La ausencia de acceso a la educación constituye otro obstáculo mayor a la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones.

### Construir los fundamentos de un desarrollo económico sostenible:

Durante los diez últimos años y gracias a la eliminación de las tarifas aduaneras, los países en desarrollo y los PMA han visto crecer su acceso al mercado de los países desarrollados (80% de las importaciones procedentes de los países en desarrollo admitidos en franquicia de aduana en 2008, contra 54% en 98).

Pese a la reciente ralentización económica, el uso de las técnicas de la información y de las comunicaciones (TIC) está en alza en el mundo entero. Internet sigue su expansión, aunque a un ritmo más lento que el año pasado. Y sin embargo, su acceso sigue prohibido a la mayoría de la población mundial. A finales de 2008, 23% de la población mundial utilizaba Internet (1.6 mil millones), contra 15% en el mundo en vía de desarrollo (fuente ONU). La telefonía móvil ofrece nuevas posibilidades de comunicación cruciales en las regiones que no tenían acceso a las TIC hasta ahora. En África subsahariana, por ejemplo, región donde la penetración de las líneas telefónicas fijas no supera el 1%, la penetración de los teléfonos móviles superó ampliamente los 30%. No cabe ya duda del papel de las tecnologías móviles en tanto que herramienta de desarrollo, incluido cuando se trata de gestionar las catástrofes.

Aunque siga siendo preocupante, la tasa de la deforestación parece haberse frenado gracias a los planes de reforestación combinados con la expansión natural de los bosques.

## **2 –Unas Desigualdades que se agravan, en particular, en los territorios más pobres**

Este balance intermedio debe matizarse tanto más cuando se apoya en una visión globalizada de los progresos y de los fracasos que enmascara situaciones de muy alto contraste induciendo un ahondamiento inquietante de las desigualdades entre las poblaciones de los diferentes territorios: Desigualdad entre regiones del mundo (descuelgue de África subsahariana y de Asia del Sur) entre países pero también y sobre todo desigualdades crecientes a nivel infranacional entre los diferentes territorios y en particular, entre zonas rurales.

Así por ejemplo, se constata que sólo la mitad de la población del mundo en vía de desarrollo utiliza instalaciones sanitarias mejoradas así como resaltan impresionantes disparidades entre zonas rurales y urbanas, sólo el 40 % de la población rural está cubierta.

En todas las regiones en desarrollo, los niños de las zonas rurales corren más riesgo de padecer insuficiencia ponderal que los niños de las zonas urbanas. En América latina y en el Caribe, así como en determinadas regiones de Asia, esta disparidad se acrecentó entre 1990 y 2008.

Las poblaciones más vulnerables siguen siendo las que sienten de forma más duradera el impacto del cambio climático, cuando son las que menos han contribuido a su origen. Los riesgos de mortalidad, de discapacidad y de pérdidas económicas que conllevan las catástrofes naturales aumentan en el mundo entero y en particular en los territorios más pobres.

## **3 – La eficacia de la ayuda pública al desarrollo correspondiente**

La Ayuda Pública al Desarrollo agrupa los concursos (prestamos y subvenciones) acordados a los países en vía de desarrollo, ya se trate de donaciones en concepto de aligeramiento de la deuda o de la ayuda propiamente dicha, que sea humanitaria, bilateral o multilateral.

### 3.1. Grandes cantidades pero todavía por debajo de los compromisos adquiridos en el año 2000:

Los importes de la ayuda pública al desarrollo (APD) otorgados por los países desarrollados han registrado incrementos entre 2000 y 2009, a pesar de la crisis financiera.

En 2009, la APD ascendía a 120 mil millones de dólares, representando 0.31% de la Renta nacional acumulada de los países desarrollados, lo cual constituye un ligero incremento con respecto a 2008, pero una ligera disminución (2%) en cifras brutas (122 mil millones en 2008). El incremento entre 2008 y 2009, no obstante, se debe fundamentalmente a nuevos préstamos (+20%), las subvenciones por su parte solo se incrementaron en un 5%.

Para 2010, los compromisos se sitúan entorno a 126 mil millones de dólares (precios constantes 2004) y ponen de manifiesto un déficit con respecto a los compromisos adquiridos durante la cumbre de Gleneagles en 2005 por los miembros del G8. En efecto, los expertos consideran que África, en particular subsahariana, solo recibirá 11 mil millones de los 25 pensados, debido en gran medida, a los malos rendimientos de determinados donantes europeos que destinan una gran parte de su ayuda a este continente.

Además, la mayor parte del incremento de la ayuda no ha dado lugar a una auténtica transferencia de recursos en las economías de los países en desarrollo. Destaca sobre todo el aligeramiento de la deuda y no la ayuda programable en el incremento de la ayuda.

Para la mayoría de los países donantes, la ayuda está lejos de alcanzar el objetivo 0.7 % de la RNB establecido por las Naciones Unidas. En 2009, solo 5 países habían alcanzado o superado sus objetivos: Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega y Suecia. En 2009, los mayores donantes, en términos de

volumen, fueron los Estados Unidos, seguidos de Francia, Alemania, Reino Unido y Japón (ver tabla 1 en anexo).

En 2008, los mayores contribuyentes a la ayuda bilateral fueron los Estados Unidos (21 mil millones de USD de media 2004-2006 o sea el 30% del total), Japón (7.8 mil millones), Reino Unido (7.4 mil millones), Francia (6.9 mil millones) y Alemania (6 mil millones). Los primeros donantes multilaterales fueron la Unión Europea (8.7 mil millones o sea el 40% del total) y la Asociación Internacional de Desarrollo (IDA) (6.6 mil millones o sea el 30 % del total multilateral).

### 3.2 Un reparto geográfico y sobre todo temático de la ayuda ampliamente perfeccionable: objetivar el reparto de la ayuda y reforzar las ayudas estructurales.

En conjunto, la APD ha aumentado en muchos países donde mayores son las necesidades. La APD se concentra en los países más pobres (los países menos avanzados reciben aproximadamente un tercio del total de las ayudas) y en temáticas mayoritariamente sociales en detrimento de la ayuda estructural.

Los primeros beneficiarios de la APD en 2006 fueron: Nigeria (11,4 mil millones de USD o sea el 11% de la APD mundial), Irak (8.7 mil millones) Afganistán (3 mil millones), Pakistán, Sudan, el Congo, República Dominicana, Etiopía, Vietnam (1.8 mil millones), Tanzania (1.8 mil millones), Camerún (1.7 mil millones). (Fuentes OCDE).

Esta concentración geográfica de los fondos atribuidos plantea de forma inmediata la cuestión de los criterios y de la equidad del reparto de la ayuda pública al desarrollo entre los territorios. Desde este punto de vista, cabe destacar la carencia del sistema internacional.

Otra flaqueza de la ayuda pública al desarrollo: está cada vez más orientada a acciones de tipo caritativo (adscribas más bien a una lógica de corto plazo y comunicabilidad inmediata) en detrimento de las ayudas estructurales (financiación de infraestructuras), esenciales para la emergencia de los fundamentos de un desarrollo sostenible.

Es especialmente cierto para la ayuda multilateral, las acciones estructurales siendo hoy mayoritariamente financiadas por la ayuda bilateral, en temáticas que impliquen intereses regionales (el ejemplo de un país como Camboya muestra que son fundamentalmente las cooperaciones bilaterales las que contribuyen de forma voluntaria a los esfuerzos infraestructurales: construcción de la red de carreteras por China, de la red ferroviaria por Australia, de los sistemas de saneamiento por Japón). En cuanto a la ayuda multilateral, financia en particular, la vertiente social del desarrollo, a través de la financiación de las ONGs (la ayuda bilateral cubre las operaciones que un país donador efectúa directamente con un país en desarrollo o una organización no gubernamental, nacional o internacional, actuando en el ámbito del desarrollo. La ayuda multilateral remite a las actividades de ayuda financiadas por el medio del presupuesto ordinario de las instituciones multilaterales de desarrollo). Resulta de dichos mecanismos una falta notable de coordinación sobre el terreno en la que, el último G20 en Corea, hizo particularmente hincapié.

Se muestran dos tipos de asistencia, con la participación los diferentes financiadores:

- El soporte estructural, que incluye dos componentes: el bilateral dentro de los estados y multilaterales financiados principalmente por el Banco Mundial, la Unión Europea y los bancos de desarrollo;
- La ayuda a la creación de capacidad, en el marco del asesoramiento y asistencia técnica para la ejecución de los proyectos, financiados principalmente por las agencias de Naciones Unidas en la primera de las cuales el PNUD, en particular.

Sin embargo, para alcanzar los ODM en el contexto de desigualdades persistentes y crecientes descrito más arriba, será preciso adoptar voluntariamente políticas y practicar intervenciones de tipo estructural

tendientes a eliminar las desigualdades persistentes, incluso crecientes, entre ricos y pobres, entre los que viven en medio rural, en zonas apartadas o en tugurios y las poblaciones urbanas más acomodadas, entre los desfavorecidos por su ubicación geográfica, su sexo, su edad, su discapacidad o su pertenencia étnica. Además, esta ayuda estructural no puede ser privilegio de las iniciativas bilaterales únicamente, que con frecuencia están condicionadas por el interés económico o político bien entendido del país donador. Deben asimismo poder tener su lugar propio en el marco de intervenciones multilaterales condicionadas por la única necesidad de desarrollo del país beneficiario.

### 3.3 Una medida de la ayuda todavía imperfecta:

A este respecto, la eficacia tradicionalmente se mide a través del PIB (o RNB) nacional. Dicho indicador « medio », uno de los únicos cuantificados de forma fiable y homogénea a escala mundial, presenta sin embargo imperfecciones ampliamente debatidas hoy en día: desviación entre medida estadística de las realidades socio-económicas y percepción de dichas realidades por las poblaciones, distorsión entre la medida media de un PIB y la realidad de las disparidades infranacionales. El incremento del PIB traduce una evolución de la renta media que se acompaña, con mayor frecuencia, de un aumento del número de los más desprovistos (así lo atestigua el incremento de la población que vive bajo el umbral de pobreza en muchos países, incluidos los occidentales).

El indicador PIB muestra en especial sus limitaciones en un contexto de cambio climático, en el que los precios del mercado no reflejan el impacto de los costes medioambientales inducidos. Los enfoques estadísticos más detallados, tales como el del Banco Mundial (Informe sobre el desarrollo en el mundo 2009) identifican un grupo de «grandes indicadores» relativos a la geografía, al urbanismo, al desarrollo territorial, a la integración internacional y desarrollan un punto de vista temático más completo, pero siempre de delicada interpretación. Los enfoques experimentales del PNUD presentados en el Informe sobre el desarrollo humano 2010 muestran finalmente la importancia que supone trabajar en un índice de desarrollo humano ajustado a las desigualdades, un índice de desigualdad de género y un índice de pobreza multidimensional.

Estos últimos trabajos muestran, a la postre, de forma muy clara que los retos del presente requieren una perspectiva nueva en cuanto a las políticas. La ausencia de correlación fuerte entre el crecimiento económico y las mejoras en términos de salud y de educación, confirmada en el informe del PNUD, nos invita a replantear nuestros modelos de intervención. Las mejoras tecnológicas y los cambios estructurales de la sociedad permiten hoy, incluso a los países más pobres, realizar ganancias significativas en otros ámbitos. La circulación de las ideas entre los países se acelera. El desarrollo de la innovación, obviamente, ha permitido mejorar la salud y la educación a muy bajo coste.

Los indicadores estadísticos son importantes para diseñar y evaluar las políticas tendientes a asegurar el progreso de las sociedades. Si las medidas son engañosas, las decisiones pueden ser inadecuadas. La elaboración de indicadores adaptados es necesaria para profundizar en los resultados y proponer otros puntos de vista susceptibles de acelerar el progreso social.

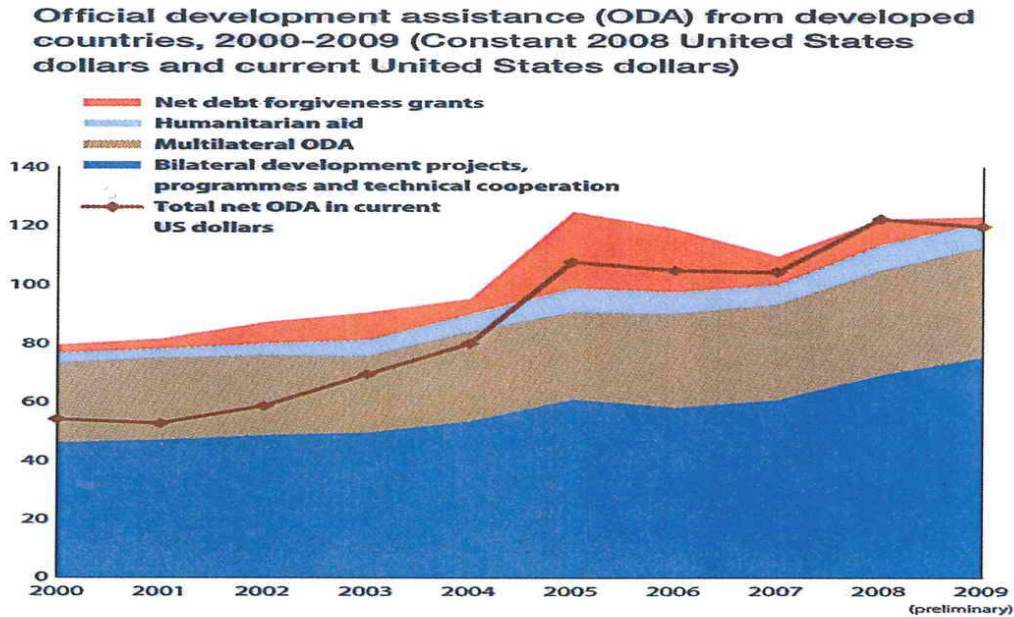
La declaración del Milenio representa la promesa más importante jamás realizada a las poblaciones más pobres del mundo. El marco de responsabilización de los ODM que deriva de dicha declaración ha generado un nivel sin precedente de compromisos y de asociaciones para permitir a millones de individuos llevar una vida decente y más sana y para crear un entorno que contribuirá mañana a la paz y la seguridad. La cuestión radica en saber hoy como acelerar los cambios producidos durante la última década.



### 3.4 Una coordinación insuficiente de la ayuda

La Organización de las Naciones Unidas confió a los residentes coordinado por el PNUD la coordinación sobre el terreno de las ayudas concedidas en el marco del sistema de la ONU. No obstante, el siguiente gráfico muestra que 70% de las ayudas provienen de mecanismos bilaterales mientras que la ayuda multilateral coordinada por el PNUD en realidad sólo representa el 8% de la ayuda total.

Para subsanar dichas deficiencias, el Banco Mundial constituyó grupos informales de intercambios de información entre donantes, en determinados territorios (ejemplo de la Casamance). Estos enfoques abren la puerta a formas de coordinaciones más logradas.



### 3.5 El final del modelo Norte Sur

La globalización de los intercambios y el desarrollo, en ocasiones, muy rápido de algunos países emergentes, han llevado a una profunda reconfiguración de la geografía económica mundial. En este sentido, los modelos basados en los enfoques Norte-Sur parecen ampliamente desfasados. Hoy en día, China por ejemplo, se impone como un protagonista de la ayuda al continente africano o a los países del Sureste asiático.

Por tanto, debe desarrollarse un nuevo enfoque de la ayuda al desarrollo que priorice:

- la pluralidad de los actores de esta política, al Norte como al Sur;
- la interdependencia de dichos actores;
- la convergencia de sus intereses conllevando la emergencia de una lógica de « cooperación » que tienda a suplantarse la lógica tradicional de ayuda unilateral

## **II- LAS NUEVAS DINÁMICAS EN MATERIA DE DESARROLLO: ELEMENTOS DE SEMÁNTICA Y COMPROMISOS**

Animados por estas constataciones, el conjunto de los países socios y de las organizaciones internacionales muestran su voluntad común de incrementar la eficacia de la ayuda al desarrollo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de aquí a 2015.

Durante el segundo Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda de 2005, los países y las organizaciones participantes reafirmaron la necesidad de un crecimiento del volumen de las ayudas y ratificaron la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. Se trata de reforzar la adecuación de la ayuda para los países socios y de incitar a los donantes a alinearse con las estrategias nacionales de desarrollo de dichos países socios. Se pone asimismo el acento sobre la necesidad de una gestión orientada a los resultados así como una responsabilización de los donantes y de los países socios en materia de resultados obtenidos tras la implantación de políticas de desarrollo. Para incrementar la eficacia de la ayuda también es importante reducir su fragmentación y armonizar las acciones entre los diferentes donantes. Las evaluaciones de la implantación de la Declaración de París (2006 y 2008), mostraron progresos pero el avance sigue siendo demasiado lento. El Programa de acción de Accra fue adoptado durante el tercer Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda, organizado por la OCDE, el Gobierno de Ghana y el Banco mundial. Tiene por objeto reforzar la dinámica instaurada por la adopción de la Declaración de París y destaca la importancia del uso de los sistemas nacionales y de los recursos locales en la implantación de las acciones de desarrollo.

Durante el cuarto Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda que tendrá lugar en Busan del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2011 (preparado por las autoridades coreanas, en asociación con el PNUD, el Banco mundial y las organizaciones regionales), el Grupo de trabajo sobre la eficacia de la ayuda presentará sus conclusiones sobre la tercera encuesta de seguimiento de la implantación de la Declaración de París y del Programa de Accra. Más allá de la simple evaluación, un nuevo marco será propuesto para mejorar la eficacia de la ayuda y se definirán los objetivos para después de 2015. Se tratará de ayudar a los países socios a reforzar sus estructuras y el funcionamiento de sus instituciones para que puedan elaborar e implementar sus propias estrategias de desarrollo.

En una óptica de evaluación y para adelantar el papel del nivel local en el desarrollo, el 9 de febrero se celebrará en Dakar, tras propuesta del Gobierno de Senegal, el segundo Seminario internacional sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo al nivel local en el que participará FOGAR. Tratará de la importancia de los niveles infranacionales, de las estructuras locales y de los actores locales de los países socios en la consolidación de la eficacia de la ayuda al desarrollo. Un tercer Seminario sobre este tema será organizado los días 3 y 4 de marzo de 2011 para América Latina.

El G20 asimismo se comprometió en favor del desarrollo adoptando en Seúl, en noviembre pasado, el Consenso de Seúl sobre el desarrollo para un crecimiento compartido así como un Plan de acción plurianual sobre el desarrollo que destaca la necesidad de un crecimiento fuerte, equilibrado y sobre todo inclusivo. Aquí también, la adecuación para los países socios de las políticas de desarrollo se considera como un factor de éxito y de eficacia de la ayuda. En su Plan plurianual, el G20 destaca la importancia para el desarrollo, de las infraestructuras, de la inversión privada, del acceso a los mercados, del desarrollo de los recursos humanos así como del acceso a la financiación. El Grupo de trabajo del G20 sobre el desarrollo realizará una evaluación de la aplicación del Plan.

En el contexto económico actual, los países menos adelantados (PMA) son especialmente vulnerables. Esta vulnerabilidad se acrecienta por su muy alto nivel de endeudamiento. Los diferentes actores del desarrollo recalcan la importancia de la elaboración de estrategias de desarrollo diferentes según el tipo de país y su nivel de desarrollo (PMA, País en vía de Desarrollo-PVD, Países Pobres Muy Endeudados-PPME). El Programa de acciones de Bruselas en favor de los PMAs fue adoptado durante la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los PMAs y cubre las acciones para el periodo 2001-2010. Se trata ante todo de actuar para luchar contra la extrema pobreza e integrar los PMAs en la economía mundial. La cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los PMAs tendrá lugar en Estambul del 9 al 13 de mayo de 2011. La aplicación del Programa de acciones de Bruselas será evaluada, las dificultades de los PMAs inventariadas y se definirá una nueva estrategia para el periodo 2011-2020.

En la creación de la categoría de los PMAs por las Naciones Unidas, los países que formaban parte de la misma eran 25, hoy en día son 49, de los cuales 34 están en África. Representan una población de

aproximadamente 630 millones de habitantes, es decir entorno a un 10% de la población mundial, para menos de un 1% de la renta mundial total. Si algunos países están en fases de alcance de los países industrializados, otros están encerrados en el subdesarrollo. Además, estos países están tanto más debilitados por el peso de su deuda que puede llegar a representar una parte muy importante de su renta nacional brutal.

El conjunto de dichas constataciones parece ir en el buen sentido si es que también integran nuevas metodologías de puesta en marcha sobre el terreno que impliquen los niveles infranacionales en su gobernanza y realización. Este es el núcleo de las propuestas que someteremos a debate en el marco del seminario del 05 de diciembre de 2011.

### **III- HACIA UNA POLÍTICA GLOBAL DE DESARROLLO EQUILIBRADO AL NIVEL INFRANACIONAL: OBJETIVOS Y PRINCIPIOS**

#### **1- La lucha contra las desigualdades pasa necesariamente por la emergencia a escala mundial de políticas de desarrollo al nivel infranacional**

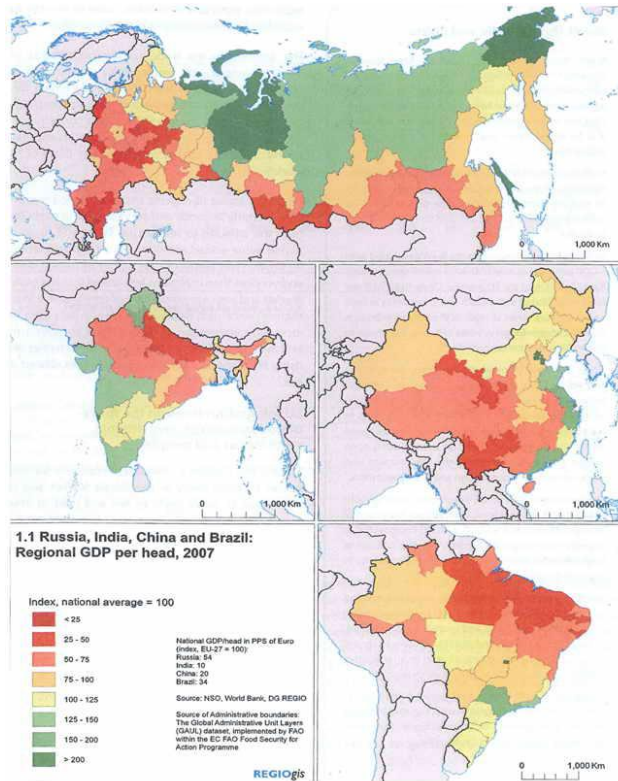
Los procesos de desarrollo de los países, en el contexto de mundialización que hoy conocemos, llevan a fenómenos de concentración geográfica de los recursos y de la producción de riquezas y de incremento de las desigualdades entre y en el seno de territorios infranacionales. La comunidad internacional está tomando conciencia de dichas apuestas gracias a los trabajos, en particular, realizados por los organismos internacionales.

El informe sobre el desarrollo en el mundo 2009 del Banco Mundial así muestra los fenómenos de concentración geográfica en curso en los territorios a medida que los países se desarrollan. Los productores optan preferentemente por determinadas ubicaciones, las ciudades, las zonas costeras o los países integrados en una red nutrida de relaciones económicas. A medida que dichos países se desarrollan, los más dinámicos adoptan políticas tendentes a unificar los niveles de vida en el espacio nacional. Dichos efectos de concentración pueden revelarse altamente contra productivos dejando en la periferia, en particular, las zonas rurales alejadas de las metrópolis conectadas a la «red mundial», al margen del crecimiento. Si la expansión económica de algunas regiones, que disponían en un principio de todas las bazas y que han logrado explotarla, beneficia también a los territorios próximos a dichos lugares competentes, en cambio no tiene repercusiones para los territorios más alejados de dichos centros económicos.

Los trabajos realizados por la Comisión Europea en el marco de su último informe sobre la cohesión ofrecen, más allá de Europa, un análisis interesante de las desigualdades territoriales en los BRIC (Brasil, Rusia, India, China) comparado a los principales países desarrollados, mostrando toda la importancia de un objetivo de desarrollo equilibrado dentro de los territorios para asegurar el crecimiento, la cohesión de la política nacional y la cohesión económica y social. Los trabajos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe asimismo mostraron dentro de América Latina análisis muy detallados sobre la inquietante evolución de las disparidades entre los niveles infranacionales, portadoras de tensiones económicas y sociales y generadoras de migraciones masivas, de donde la importancia de dotar a los niveles infranacionales de medios para asegurar su propio desarrollo.

El siguiente mapa ilustra claramente las disparidades infranacionales existentes en los BRIC, con diferencias de riqueza que pueden ir de 1 (rojo oscuro) a 10 (verde oscuro). Esto pone de manifiesto que los desequilibrios de desarrollo persisten y se agravan, incluido en los países que muestran los ritmos de

crecimiento más elevados. Así, las ventajas del crecimiento se concentran en los territorios más atractivos y mejor conectados a las redes mundiales (metrópolis en particular).



Esta constatación hace necesaria la implantación de políticas estructurales infranacionales orientadas a mejorar las infraestructuras de base y las conexiones entre los territorios. Así, actualmente, el debate sobre las disparidades geográficas del desarrollo comienza y se termina con frecuencia por el estudio de intervenciones enfocadas al ámbito espacial. El informe insiste en la necesidad de ampliar el ámbito de acción de los poderes públicos: «Se precisan instituciones que aúnen, infraestructuras que mejoren los vínculos e intervenciones con objetivos muy definidos».

Los informes del Banco Mundial de 2009 y el informe relativo a la contribución de las políticas de descentralización al crecimiento establecen constataciones similares pero sus recomendaciones son relativamente diferentes. Según dichos informes, los tres instrumentos de integración, las instituciones, las infraestructuras y las políticas incitativas son pasos previos imprescindibles para que un país en desarrollo pueda acceder a los beneficios de la concentración espacial de la producción. La concentración se dicta, por tanto, como regla para facilitar el acceso al mercado y a la movilidad. La convergencia es efectivamente el objetivo pero ya se plantea la cuestión de los niveles en los que dicha concentración debe implantarse. El Banco Mundial identifica, por ejemplo, los sistemas de perecuación o de redistribución como un freno potencial a dichos efectos de escala. En este punto fundamental difiere el enfoque, por ejemplo, del que desde 20 años la Unión Europea viene aplicando en el marco de su política de cohesión.

## **2- La ayuda estructural al nivel infranacional es clave para alcanzar un desarrollo equilibrado y sostenible de los territorios**

Los trabajos de la OCDE sobre la economía de las regiones permiten establecer una doble constatación:

- las desigualdades entre regiones y dentro de las regiones son hoy en día más importantes que las desigualdades entre países: por lo tanto, se encuentra efectivamente al nivel infranacional la apuesta de reducción de las desigualdades y de desarrollo equilibrado sostenible de los territorios;
- el crecimiento al nivel infranacional tiene un papel de mayor importancia en el crecimiento nacional: cuanto más capacitadas estén las regiones para movilizar y explotar sus posibilidades y recursos, más se incrementa la riqueza nacional; en el marco renovado de las políticas de desarrollo (cuyos principios fundamentales recordamos son la eficacia de la ayuda, la asociación, el desarrollo de las capacidades de los beneficiarios y su responsabilización), la puesta en marcha de acciones estructurales al nivel infranacional se impone como un mecanismo de desarrollo principal.

El interés político y social de tal enfoque parece indudable. Todos los países denominados desarrollados lo han integrado desde hace mucho tiempo a sus mecanismos políticos internos: los Estados federados en primer lugar, como los Estados Unidos o Alemania han implantado, hace ya tiempo, sistemas de perecuación que garantizan la capacidad de cada uno de sus Estados federados o Landers para asegurar sus propios objetivos de desarrollo sin descolgarse de las dinámicas nacionales. Este enfoque policéntrico es la base de su desarrollo. China, en un marco político muy diferente, desarrolla a través de programas quinquenales implantados al nivel de sus provincias, métodos de programación basados tanto en el potencial intrínseco de crecimiento de sus territorios como en mecanismos bastante elaborados de perecuación entre las oportunidades de desarrollo. La Unión europea por su parte, ha construido paulatinamente, con motivo de las ampliaciones sucesivas, en particular, un sistema muy elaborado de dotaciones diferenciadas entre territorios que permite garantizar una equidad de tratamiento a la vez que ofrece a los territorios infranacionales, en toda su diversidad, herramientas para asegurar y asumir su propio crecimiento.

Esta cuestión central, a veces abandonada o cuestionada por los países más desarrollados, es el núcleo de las preocupaciones de los países emergentes, confrontados a desequilibrios inducidos por su reciente crecimiento. En este sentido, las cooperaciones Sur-Sur son fundamentales para acompañar los diferentes países en transición hacia modelos más equitativos para sus poblaciones.

### **3- Algunos de los grandes principios de esta política**

- a. Responsabilizar el Estado central beneficiario en cuanto a la implantación de las modalidades de un auténtico plan nacional de desarrollo del territorio.

Es a este único nivel que las cuestiones de escala y de estrategia deben abordarse pues ¿qué instancia está más capacitada que el nivel nacional para apreciar el equilibrio entre crecimiento global y potencialidades de los territorios, entre equidad y eficacia? No hay oposición entre el enfoque preconizado por el Banco Mundial en favor de los efectos de la concentración y la voluntad de un desarrollo equilibrado, todo es cuestión de escala y de medida. A la vista de la diversidad de las situaciones en el planeta, un enfoque pragmático tan solo puede recomendar resolver esta cuestión mediante la elaboración de una estrategia nacional, asociando la mayoría de los actores económicos, sociales e institucionales, nacionales e internacionales. El interés de tal enfoque es múltiple:

- permite la construcción de una auténtica cohesión nacional y de un diálogo entorno a los objetivos compartidos;
- estimula la batería de reformas que pueden acompañar la implantación de planes sectoriales nacionales;
- favorece la coordinación de la ayuda pública al desarrollo como lo destaca el consenso de Seúl adoptado por el G20;
- permite la adaptación necesaria del territorio nacional a los retos de la mundialización en función de las capacidades reales de los territorios, más allá de las únicas dimensiones metropolitanas que solo constituyen uno de sus componentes;
- favorece finalmente la racionalización y la eficacia de la inversión pública y privada.

- b. Privilegiar las ayudas estructurales:

Determinados factores son muy importantes para el desarrollo de un territorio, como las infraestructuras, el nivel de educación de sus habitantes (que puede incrementar la empleabilidad) y la capacidad de atraer las inversiones privadas. Las políticas de desarrollo deben permitir desarrollar prioritariamente las infraestructuras para aumentar las conexiones entre los territorios y con los mercados, hacer el territorio más atractivo y permitirle contar con sus propias potencialidades. Un enfoque local que no esté acompañado de esta dimensión puede verse confrontado rápidamente al fracaso, demasiado encerrado en las lógicas autárquicas en las que no puede interactuar. En estas condiciones un país está más capacitado para tomar en cuenta su demanda social y alcanzar los objetivos del milenio sin vivir constantemente bajo perfusión.

Basándose en orientaciones estratégicas compartidas, enunciando los principios y las prioridades adoptados por las instancias nacionales, una política estructural debe permitir al conjunto del territorio tomar mejor las riendas de sus oportunidades de desarrollo privilegiando una mayor concentración de los objetivos para incrementar la eficacia de las ayudas acordadas. Tal política estructural pilotada a escala nacional debe facilitar la convergencia de las ayudas bilaterales y multilaterales en una estructura única cuya responsabilidad recae en la gobernanza nacional. Con esta condición, una política estructural puede posteriormente coordinarse con los escalones infranacionales en políticas complementarias y más cercanas al terreno.

- c. Promover la emergencia y responsabilizar a los niveles infranacionales:

Las autoridades infranacionales pueden, mediante políticas voluntaristas de desarrollo territorial, pesar significativamente en las actividades económicas y en el reparto de la población. Bajo reserva de disponer de una accesibilidad al mercado, los actores infranacionales son los más capacitados para evaluar y explotar las posibilidades de los territorios a través de políticas integradas de desarrollo. Son los únicos que pueden llevarlas con eficacia en condiciones mejoradas de proximidad con la población y los actores económicos y sociales así como aportar respuestas más acertadas a las expectativas sobre el terreno y a las apuestas de movilización de los actores públicos y privados.

Por lo tanto, es necesario reforzar el intercambio de experiencia y acompañar el incremento de capacidad de los actores locales con el fin de que puedan adaptar las «buenas prácticas» de otros territorios a las especificidades de los suyos. Se trata, en efecto, de pasar de una lógica de ayuda a una lógica de cooperaciones.

La mundialización no solo es portadora de equilibrio:

- permite el alcance de determinados países que progresivamente van alineándose con los estándares de los países desarrollados;

- pero, ya lo hemos visto, hunde más en el subdesarrollo a una parte importante del planeta donde se localizan las tensiones políticas, étnicas, climáticas y alimentarias. A veces, es el caso de países en su globalidad, con más frecuencia se da en amplios territorios infranacionales al margen de las grandes corrientes de desarrollo, a falta de beneficiarse de las condiciones mínimas para la toma en cuenta de sus propias apuestas de desarrollo. Esta carencia de estructuras intermedias entre el nivel nacional y el nivel local en los países en desarrollo es, según las Regiones Unidas-Fogar, una de las razones fundamentales de la incapacidad de la ayuda internacional para acompañar estos territorios hacia el progreso económico y social.

#### 4- El seminario del 5 de diciembre de 2011

Sobre la base de dichas constataciones, de la experiencia adquirida por los niveles infranacionales en la totalidad del mundo desarrollado y de las demandas de los niveles infranacionales que tienden a emerger en determinados países en desarrollo, nuestro seminario se plantea en el marco de la preparación de RIO +20 y está orientado a debatir los contornos de la implantación de tal ambición global basándose en:

- La elaboración de auténticas estrategias nacionales de desarrollo que permitan una mejor coordinación de las ayudas bilaterales y multilaterales entorno a objetivos compartidos, así como una mejor cooperación entre territorios, superando las tradicionales distinciones Norte-Sur, Sur-Sur, que ya no tienen sentido, en la actualidad.
- La promoción de políticas estructurales básicas que permitan desarrollar los fundamentos de una política de desarrollo sostenible.
- La elaboración de planes infranacionales integrados y plurianuales de desarrollo que permitan tomar en cuenta los diferentes aspectos de un enfoque global:
  - Desarrollo económico e innovación
  - Educación-formación;
  - Desarrollo rural y seguridad alimentaria;
  - Conservación y valorización de los recursos naturales y de los ecosistemas;
  - Plan integrado de lucha y de adaptación a los cambios climáticos;
  - ...
- La promoción de nuevas escalas de gobernanza adaptadas a la toma en cuenta de las apuestas mediante el refuerzo de las capacidades y el desarrollo de la democracia local.

Se trata, más allá del debate, de estructurar una red de actores institucionales y también académicos dedicados a esta ambición.

## CONCLUSIONES

Los miembros de **Regiones Unidas-FOGAR** declaran su voluntad de tomar parte en la emergencia y el acompañamiento de estas dinámicas, ya sea en materia de construcción de estas políticas, de experimentación o de contribución a su implantación a los niveles infranacionales. El conjunto de dichos ingredientes será sometido a debate durante el seminario del 5 de diciembre de 2011 en Ginebra con el fin de:

- Recoger la opinión de los principales donantes mundiales, bilaterales y multilaterales, sobre el nuevo enfoque conceptual de las políticas de desarrollo;
- Debatir los diferentes aspectos de dichos enfoques integrados y su contribución a los objetivos del milenio;
- Destacar las experiencias más notables llevadas en este campo en los diferentes continentes;
- Formalizar asociaciones norte-sur entre colectividades infranacionales para experimentar con unos primeros enfoques en el mundo en coordinación y asociación con los patrocinadores;
- Adoptar una agenda de trabajo para alcanzar los objetivos dentro de la agenda global.

En este marco, la Organización de las regiones Unidas /Fogar podría intervenir en cuatro aspectos:

- un aspecto analítico sobre el papel de las regiones en un contexto de mundialización y de desigualdades territoriales
- un aspecto « alegato » en las grandes conferencias, con el fin de que la dimensión territorial se incluya en las grandes declaraciones, en los sistemas de gobernanza y en los mecanismos de financiación
- un aspecto « intercambio de experiencias »
- un aspecto « consejo/ dominio » para acompañar a los actores locales en la adquisición de competencias.

Igualmente, las regiones reivindican:

- Estar asociadas más sistemáticamente a los principales debates sobre la evolución de las políticas de desarrollo y la eficacia de la ayuda, ya a nivel mundial o dentro de las integraciones regionales;
- Ser progresivamente reconocidas como organización inter-gubernamental (OIG) dentro del sistema de Naciones Unidas y en particular de ECOSOC con el fin de contribuir a las diferentes etapas de discusión sobre las problemáticas de la ayuda;
- La implantación de nuevos programas pilotos multi-socios, integrando el reforzamiento de los niveles infranacionales a escala global.

-----



## BIBLIOGRAFÍA

(Orden alfabético de las Instituciones)

Banco Mundial (2009), *Informe sobre el desarrollo en el mundo*, Banco Mundial, Washington

Banco Mundial (2010), *The Political Economy of Decentralization Reforms, Implications for Aid Effectiveness*, Banco Mundial, Washington

Comisión Europea (2010), *Quinto Informe sobre la cohesión económica, social y territorial*, Comisión Europea, Bruselas

Stiglitz, Sen et Fitoussi (2009), *Informe de la Comisión sobre la medida de los rendimientos económicos y de progreso social*, Comisión sobre la medida de los rendimientos económicos y del progreso social, París

*Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo* (2005), segundo Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda, París

*Programa de acción de Accra* (2008), tercer Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, Accra

G20 (2010), *Seoul Development Consensus for Shared Growth*, Group of Twenty, Séoul

Grupo de trabajo sobre la eficacia de la ayuda (2008), *Informe de etapa sobre la implantación de la Declaración de París*, OCDE/CAD, París

Naciones Unidas (2010), *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Naciones Unidas, Nueva York

OCDE (2008), *Panorama de la ayuda al desarrollo, estadísticas por región*, OCDE, París

OCDE (2009), *Panorama de las regiones de la OCDE*, OCDE, París

PNUD (2010), *Informe sobre el desarrollo humano*, PNUD, Nueva York

PNUE (2010), *Informe anual*, PNUE, Nairobi

CEPALC, <http://www.eclac.org/publicaciones/>