



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



DC2005-0020
16 de septiembre de 2005

FINANCIAMIENTO Y EFICACIA DE LA AYUDA

Se adjunta, para la reunión del Comité para el Desarrollo del 25 de septiembre de 2005, un informe de situación titulado “Financiamiento y eficacia de la ayuda”, preparado por el personal del Banco Mundial con la colaboración del personal del Fondo Monetario Internacional.

* * *

FINANCIAMIENTO Y EFICACIA DE LA AYUDA

13 de septiembre de 2005

FINANCIAMIENTO Y EFICACIA DE LA AYUDA

Nota preparada por el personal del Banco Mundial
con la colaboración del personal del FMI

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| I. INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| II. ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS DE AYUDA..... | 2 |
| III. REFUERZO DE LAS MODALIDADES INNOVADORAS DE FINANCIAMIENTO Y MOVILIZACIÓN DE LA AYUDA | 5 |
| A. Alivio de la carga de la deuda..... | 5 |
| B. Actualización sobre los mecanismos innovadores de financiamiento | 5 |
| C. Mecanismos innovadores de financiamiento: Propuestas de un impuesto a los pasajes aéreos..... | 7 |
| D. Cuestiones relativas a la ejecución y el gobierno de las nuevas modalidades de financiamiento..... | 10 |
| E. Aumentar la coherencia del nuevo financiamiento de la ayuda..... | 14 |
| IV. ADMINISTRACIÓN CON MIRAS A LOS RESULTADOS Y SEGUIMIENTO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN VIRTUD DEL FORO DE ALTO NIVEL DE PARÍS..... | 15 |
| A. Administración con miras a los resultados | 15 |
| B. Armonización y coordinación de la ayuda..... | 17 |
| ANEXO 1..... | 21 |
| ANEXO 2..... | 26 |
| ANEXO 3 | 28 |

I. INTRODUCCIÓN

1. Los progresos observados en los últimos años en lo que respecta al programa de eficacia de la ayuda han reducido considerablemente las tensiones entre, por una parte, la exhortación a efectuar compromisos suficientes y previsibles de recursos y, por la otra, la inquietud de acerca del uso eficaz de los recursos disponibles. Los marcos reforzados de políticas e instituciones en los países en desarrollo, los mejores mecanismos de asignación sobre la base de los resultados, los marcos fortalecidos orientados hacia los resultados y la mayor armonización y coordinación han contribuido a este adelanto.

2. En respuesta a ello, se han anunciado varios compromisos importantes de financiamiento adicional en los últimos seis meses, incluso en la Cumbre de Gleneagles del G8, que configuran un programa más amplio de desarrollo centrado en África, con compromisos de financiamiento adicional y alivio de la deuda aunados a medidas encaminadas a aumentar la eficacia para el desarrollo.

3. A fin de asegurar la plena ejecución y utilización eficaz de estos compromisos sin precedentes, incluida la duplicación de la ayuda para África, el G8 exhortó al Banco Mundial a liderar los esfuerzos por contribuir a asegurar que esa ayuda adicional sea coordinada eficazmente y por respaldar la colaboración entre el G8, otros donantes y países receptores, incluidos los de África. Por su naturaleza, esta función exigirá la colaboración muy estrecha con el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el FMI y otros bancos multilaterales de desarrollo.

4. En estas circunstancias, la presente Nota responde a los pedidos formulados por el Comité para el Desarrollo en las Reuniones de la Primavera de 2005:

- El Comité para el Desarrollo ha “acogido con agrado la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda para el desarrollo... solicitado el establecimiento de objetivos, en la forma convenida, para cada uno de los indicadores no más tarde del año 2010” y ha “pedido al Banco que demuestre su capacidad de liderazgo dando el ejemplo en la aplicación del marco de París”.
- El Comité para el Desarrollo también ha “confirmado [su] compromiso de hacer realidad las promesas formuladas en Monterrey, y posteriormente, de elevar los niveles de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD)”, ha “observado complacido los nuevos estudios sobre fuentes innovadoras de financiamiento para el desarrollo”, alienta “a los donantes interesados a que prosigan con estas propuestas” y, “[a]provechando el actual impulso político alcanzado en algunos países, invit[a] al Banco y al Fondo a que profundicen su análisis sobre los impuestos para el desarrollo más prometedores aplicados a escala nacional y coordinados en el plano internacional, que se examinaría en las Reuniones Anuales, como aportación al examen de un caso piloto para los países interesados”.

5. Esta Nota tiene un triple propósito:
- Primero, en ella se hace un inventario de los nuevos compromisos de ayuda y se propone un marco reforzado de vigilancia, presentación de informes y seguimiento del cumplimiento de las promesas de ayuda;
 - Segundo, en ella se da cuenta de los progresos alcanzados a la fecha en materia de modalidades de financiamiento, incluidos los mecanismos innovadores de financiamiento, que pueden contribuir a respaldar el aumento de los compromisos de ayuda sin menoscabar la coherencia de la arquitectura de la ayuda;
 - Tercero, en ella se informa acerca de los avances alcanzados hasta la fecha en lo que respecta al programa de eficacia de la ayuda, incluido el programa de gestión con miras a los resultados, y a la armonización y coordinación.

II. ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS DE AYUDA

6. Como consecuencia de los sucesivos anuncios de compromisos de mayor nivel de ayuda desde la Conferencia de Monterrey, incluidos los grandes aumentos anunciados durante el año pasado, hay perspectivas de un incremento muy considerable de la asistencia oficial para el desarrollo en los próximos cinco años. En abril de 2005, el CAD de la OCDE estimó que, sobre la base de los compromisos efectuados por los miembros del CAD, para el año 2010 podría haber un aumento de AOD del orden de US\$36.000 millones en términos reales con respecto al nivel de 2004. Desde entonces, la Unión Europea (UE) ha anunciado para el año 2010 metas pronunciadamente más altas que para el año 2006, y Japón anunció un aumento de US\$10.000 millones en su AOD agregada en los próximos cinco años. Sobre la base de los nuevos anuncios, ahora se prevé que la AOD total aumente en alrededor de US\$50.000 millones en términos reales para el año 2010. Más del 70% del aumento provendría de donantes de la UE. Los anuncios hechos el año pasado entrañan un aumento considerable con respecto a los niveles bajos alcanzados en el año 2001, aunque aún dejan al grupo de países donantes del CAD bien lejos de alcanzar la meta de las Naciones Unidas (0.7% del INB). Cinco de los 22 países miembros del CAD (Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos y Suecia) ya han aumentado la AOD a más del 0,7% de su INB. Otros cinco países (Bélgica, España, Finlandia, Francia y el Reino Unido), así como toda la UE, han fijado un cronograma expreso para elevar la proporción de AOD respecto del INB al nivel de 0,7%¹.

7. El G8 también ha efectuado el compromiso específico de duplicar a US\$50.000 millones la ayuda para África al sur del Sahara en el año 2010. En el caso de la UE, que ha prometido casi duplicar su AOD entre 2004 y 2010, por lo menos el 50% de su ayuda se destinaría a África al sur del Sahara. Los Estados Unidos también se han comprometido a duplicar la ayuda destinada a África al sur del Sahara entre 2004 y 2010, y Canadá, entre 2003/4 y 2008/9. Japón se ha comprometido a duplicar su AOD para

¹ La UE ha prometido alcanzar la meta de AOD del orden de 0.7% del INB para el año 2015 con una nueva meta colectiva provisional de AOD del orden de 0,56% del INB para el año 2010.

África en el curso de los próximos tres años. Alcanzar la meta de duplicar la ayuda para África entrañaría que la mitad del aumento de la AOD agregada debería destinarse a África (o su participación en la AOD total debería aumentar de su actual nivel de alrededor de 37% a 42% para el año 2010).

8. Como se destacó en el documento del Comité para el Desarrollo para las Reuniones de Primavera, los desembolsos efectivos de AOD revelaron una afortunada inversión de la tendencia después de casi un decenio de disminución casi constante, pero no se han reflejado en un aumento importante del financiamiento en efectivo para los países más pobres. De acuerdo con el CAD, los niveles de AOD en términos nominales aumentaron de US\$52.400 millones en 2001 a US\$78.600 millones en 2004² (0,25% del INB frente a un nivel bajo, de 0,22% del INB, en 2001). Los aumentos en términos reales fueron más moderados (alrededor de entre el 5% y el 6% anual) debido a la inflación y a la baja del dólar de los Estados Unidos. Asimismo, gran parte del aumento de la AOD bilateral ha sido en forma de donaciones para fines especiales, a saber, para alivio de la deuda, socorro de emergencia y para casos de desastre, cooperación técnica y gastos administrativos generales³. Las prioridades específicas de los donantes pueden influir mucho en la asignación de la ayuda; por ejemplo, la proporción de AOD asignada a Afganistán, Colombia, Iraq, Jordania y Pakistán aumentó de un nivel medio de 3% en el período 1980-2000 a más de 11% en 2003. Aunque aún no se dispone de un desglose minucioso por componentes y por receptores para el año 2004, el monto de financiamiento en efectivo asignado para respaldar documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) de los países más pobres probablemente no haya registrado ningún aumento significativo.

9. Algunas condiciones importantes deberán cumplirse para que los aumentos propuestos de los compromisos de ayuda logren respaldar eficazmente el aumento de los esfuerzos de los países por alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio (ODM). Primero, los compromisos deberán reflejarse en una prestación efectiva de ayuda. Segundo, los aumentos de la ayuda deberán destinarse a los países más pobres, y por lo menos el 50% deberá dirigirse a África al sur del Sahara, y a abordar el programa de los ODM en otros países en desarrollo. Tercero, es preciso aumentar significativamente el volumen de financiamiento en efectivo para respaldar DELP más amplios. En principio, debería ser más fácil alterar la dirección y configuración del nuevo financiamiento. Sin embargo, algunos compromisos ya hechos o que probablemente surjan podrían absorber una parte importante de los nuevos compromisos de ayuda. Por ejemplo, la respuesta ante el desastre provocado por el tsunami en 2006 y 2007, el alivio de la deuda de Iraq y Nigeria, y posiblemente de Sudán. El seguimiento colectivo contribuirá a asegurar el

² Los datos correspondientes a 2004 son preliminares.

³ En la medida en que el alivio de la deuda reduce los costos del servicio de la deuda, los países receptores ganan espacio fiscal adicional que puede utilizarse para aumentar el gasto en los programas de desarrollo. Sin embargo, el componente de castigo del volumen de la deuda que contiene la AOD supera por un amplio margen el monto del ahorro por concepto de servicio de la deuda, puesto que muchos de los países más pobres no estaban atendiendo el servicio de su deuda en su totalidad. Si bien las donaciones para fines especiales son componentes esenciales del programa de desarrollo y tienen consecuencias presupuestarias para los países donantes, no proporcionan a los países en desarrollo los recursos fiscales adicionales necesarios para respaldar sus estrategias de lucha contra la pobreza.

cumplimiento de los compromisos previstos de ayuda, así como que se proporcione un volumen suficiente de financiamiento en efectivo para respaldar los DELP de los países más pobres.

10. **El Banco Mundial trabajará en estrecha colaboración con la Secretaría del CAD y otros asociados a fin de asegurar que se ponga en marcha un mecanismo internacional eficaz de vigilancia, presentación de informes y seguimiento del cumplimiento de los compromisos de ayuda.** El Banco Mundial ya vigila el cumplimiento de los compromisos de ayuda y hace el seguimiento de la AOD incremental valiéndose de las definiciones, clasificaciones y cobertura de datos del CAD. Los aumentos previstos de los volúmenes de ayuda plantearán tres cuestiones: a) qué componentes de AOD deben seguirse; b) cómo debe definirse cada uno de los componentes (incluido el financiamiento en efectivo), y c) qué base de referencia debe utilizarse para seguir los compromisos y su cumplimiento. Con la colaboración de la Secretaría del CAD, el Banco fortalecerá los mecanismos de vigilancia y seguimiento de los compromisos de ayuda, basándose en los esfuerzos que está desplegando el CAD y en la labor del Informe sobre seguimiento mundial.

11. **Medidas propuestas.** La iniciativa abarcaría las siguientes medidas:

a) Acordar los componentes de AOD (incluida la base de referencia y las definiciones) que deberán vigilarse: ello comprendería un desglose por regiones (por ejemplo, África), por tipo, como donaciones para fines especiales (que comprenden el alivio de la deuda, asistencia humanitaria/de emergencia, gastos administrativos generales y la cooperación técnica) y financiamiento en efectivo, así como también el gasto en prioridades temáticas específicas establecidas en el plan de acción del G8 (como Educación para Todos, VIH/SIDA, paludismo e infraestructura).

b) Crear un proceso de seguimiento de los flujos de ayuda en el que se combinarían datos proporcionados por los donantes y receptores, se mejoraría la actualidad de los datos y se permitiría un seguimiento de la oferta de ayuda. Este proceso de seguimiento también se basaría en la información proporcionada por los países receptores acerca de lo que reciben (en el caso de África, se basaría sobre todo en los informes en virtud de la Alianza Estratégica para África y en el diálogo establecido entre los países africanos, los donantes y los organismos multilaterales que participan en el Foro de la Alianza Estratégica para África).

c) Presentar informes conjuntos acerca de la evolución reciente de los flujos de ayuda, incluidos los destinados a África, en la reunión de alto nivel del CAD (a través del informe anual del CAD sobre la cooperación para el desarrollo) y en las Reuniones del Comité para el Desarrollo, sobre la base de los cuales la comunidad de donantes podría acordar medidas de seguimiento. El Informe sobre seguimiento mundial sería el principal instrumento para analizar e informar acerca de los flujos de ayuda en las Reuniones de Primavera.

III. REFUERZO DE LAS MODALIDADES INNOVADORAS DE FINANCIAMIENTO Y MOVILIZACIÓN DE LA AYUDA

12. Paralelamente a los esfuerzos por movilizar y entregar AOD adicional y por mejorar la coordinación a fin de asegurar el uso eficaz de los flujos de ayuda, los donantes han seguido estudiando varios mecanismos para movilizar financiamiento adicional en apoyo de los esfuerzos acelerados por lograr los ODM. Esto incluye propuestas innovadoras de financiamiento como el mecanismo de financiamiento internacional (MFI) y la tributación, que plantean cuestiones prácticas de ejecución y gobierno que se analizan en la presente sección.

A. Alivio de la carga de la deuda

13. El alivio adicional de la carga de la deuda puede ser un medio no sólo de aumentar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo, sino de aumentar los recursos para el financiamiento de los ODM. El G8 ha propuesto aumentar el alivio de la deuda a los países pobres muy endeudados (PPME) que han alcanzado el punto de culminación, lo que conducirá a la cancelación del 100% de sus deudas frente a la AIF, el FMI y el Fondo Africano de Desarrollo (FAD). Esta propuesta, que se está analizando⁴, podría entrañar la condonación del total de la deuda por valor de por lo menos US\$57.000 millones, que habrán de cubrirse dólar por dólar con pagos de los donantes a la AIF y el FAD, y principalmente con recursos internos en el caso del FMI. Si se financiara totalmente como se prometió, la condonación de la deuda aportaría recursos adicionales para su asignación a los países pobres sobre la base de los resultados.

B. Actualización sobre los mecanismos innovadores de financiamiento

14. **Mecanismo de financiamiento internacional (MFI) y Mecanismo de financiamiento internacional para la inmunización (MFIIn).** La propuesta del gobierno del Reino Unido de crear un mecanismo de financiamiento internacional se basa en dos ideas fundamentales: anticipar la ayuda (gastar dinero hoy en inversiones decisivas en pro del desarrollo que permitan alcanzar los ODM) y hacer uso de los compromisos extrapresupuestarios de los donantes (en respuesta a las restricciones fiscales que encaran los donantes que han prometido aumentar la AOD). Los pormenores acerca del mecanismo de financiamiento internacional y del mecanismo propuesto experimental de financiamiento internacional para la inmunización (el MFIIn) se incluyeron en los últimos documentos del Comité para el Desarrollo⁵. El MFIIn permitiría obtener con certeza fondos anticipados, durante varios años, para ampliar los planes mundiales de inmunización y así contribuir a alcanzar el ODM relacionado con la mortalidad infantil, gracias a la aceleración de la producción de vacunas nuevas y existentes y al refuerzo de la capacidad de distribuir las vacunas.

⁴ Véase el documento “G8 Debt Relief Proposal: Assessment of Cost, Implementation Issues, and Financing Options”, SecM2005-0466, 6 de septiembre de 2005.

⁵ “Avances en las modalidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio”, DC2005-0008/Rev. 1, de fecha 14 de abril de 2005; “Eficacia de la ayuda y modalidades de financiamiento”, DC2004-0012/Rev. 1, de fecha 29 de septiembre de 2004.

15. El 2 de agosto, Eurostat decidió que los bonos del MFIIn “deberían registrarse como deuda de una dependencia no gubernamental y que no deberían imputarse a los gobiernos donantes”, y que las contribuciones de los donantes deberían registrarse “en el momento en que los donantes hayan de realizar los pagos efectivos”⁶. Señaló que sus decisiones acerca del MFIIn “no sientan precedente para el mecanismo de financiamiento internacional”. Las positivas decisiones de Eurostat abren la puerta para que los donantes interesados de la UE realicen promesas extrapresupuestarias de flujo de AOD al MFIIn y para la puesta en marcha de este último. También permite adelantar la labor y que, a su debido tiempo, los donantes de la UE interesados soliciten una decisión de Eurostat respecto del mecanismo pleno de financiamiento internacional. El 9 de septiembre, el Reino Unido anunció promesas de contribuciones del Reino Unido, Francia, Italia, España y Suecia para el MFIIn por un total de unos US\$273 millones anuales durante 20 años.

16. **Compromisos anticipados de mercado.** Se ha registrado un creciente interés internacional en la posibilidad de compromisos anticipados de mercado (CAM) para vacunas, que podrían complementar el programa del MFIIn para intensificar los esfuerzos mundiales de inmunización. En virtud de un CAM, los donantes garantizarían una partida fija de financiamiento a un precio determinado por vacuna nueva que reúna los requisitos especificados. Los CAM tienen por objeto contrarrestar la falta de incentivo para que los fabricantes inviertan en vacunas que necesitan los países en desarrollo, asegurando un mercado incipiente para las vacunas y, por lo tanto, alentando la investigación, el desarrollo y el fomento.

17. En abril, el Centro para el Desarrollo Mundial publicó el informe de su grupo de estudios sobre los CAM. En mayo y junio, el Banco convocó a consultas preliminares entre los representantes sectoriales, el G7 y las asociaciones entre los sectores público y privado para profundizar el análisis de si los CAM podrían funcionar como un mecanismo innovador de financiamiento para promover la investigación, el desarrollo y la producción de vacunas para los países en desarrollo. En junio, los Ministros de Hacienda del G8 solicitaron al ministro de Economía y Finanzas de Italia, Siniscalco, que consultara a las instituciones, gobiernos y sectores pertinentes con el fin de preparar propuestas concretas para fines de 2005.

18. **Acuerdos mixtos.** Los acuerdos mixtos pueden constituir una manera innovadora de aumentar los actuales flujos de ayuda para lograr los ODM y pueden servir para alcanzar cualquier nivel meta de concesionalidad, desde condiciones de mercado hasta condiciones de donación, combinando donaciones y financiamiento con distintos plazos y características. El financiamiento combinado puede desempeñar una función importante en tres esferas: i) en los países más pobres, una combinación de préstamos en condiciones concesionarias y donaciones puede ayudar a aumentar las inversiones a fin de lograr los ODM sin menoscabar la sostenibilidad de la deuda; ii) en los países de ingreso mediano, especialmente en los que tienen grandes bolsones de pobreza, necesidades considerables de financiamiento de la infraestructura social y restricciones importantes en materia fiscal

⁶ Opinión del Comité de Estadísticas Monetarias, Financieras y de Balanza de Pagos (CMFB) con respecto al registro del mecanismo de financiamiento internacional para la inmunización (MFIIn), 29 de julio de 2005.

y de deuda, el financiamiento combinado puede servir para impulsar el programa de los ODM y financiar los bienes públicos mundiales y regionales, y iii) en los países que se encuentran “en el límite”, es decir, países que no tienen la suficiente solvencia para obtener préstamos del BIRF ni de otros organismos que otorgan financiamiento en condiciones de mercado, y con capacidad limitada para endeudarse con los BMD, el financiamiento combinado puede contribuir a solucionar las necesidades de financiamiento para el desarrollo que no encuentran satisfacción adecuada en el sistema actual.

19. El Banco está estudiando el uso de acuerdos mixtos en los países que se encuentran en el límite y en los países de ingreso mediano, como parte de un programa más amplio destinado a fortalecer la cooperación entre los asociados en la tarea del desarrollo para apoyar este proceso en dichos países. Se están realizando otros estudios y consultas con el objetivo de preparar propuestas más específicas.

C. Mecanismos innovadores de financiamiento: Propuestas de un impuesto a los pasajes aéreos

20. En abril de 2005, el Comité para el Desarrollo señaló que “[l]os posibles participantes consideran que los mecanismos impositivos mundiales para financiar el desarrollo pueden ser viables y deseables, pero otros miembros opinan de distinta manera” e invitó “al Banco y al Fondo a que profundicen su análisis sobre los impuestos para el desarrollo más prometedores aplicados a escala nacional y coordinados en el plano internacional, que se examinaría en las Reuniones Anuales, como aportación al examen de un caso piloto”.

21. En junio de 2005, la “Declaración de Berlín” propuso “gravar a los pasajes aéreos con una contribución solidaria... destinada a luchar contra el hambre y la pobreza y a financiar el desarrollo global sostenible, *inter alia*, financiando programas de salud incluidos los de lucha contra el VIH/SIDA y otras pandemias”. La Declaración de Berlín fue respaldada por los gobiernos de Alemania, Argelia, Brasil, Chile, España y Francia presentada en el diálogo que tuvo lugar en la ciudad de Nueva York en junio de 2005 sobre financiamiento para el desarrollo.

22. En forma paralela, los ministros de Hacienda europeos se centraron en medidas relacionadas con la aviación, especialmente en los impuestos a la partida de aviones, como manera de aumentar la AOD. En las reuniones del Consejo de Economía y Finanzas celebradas el 23 y 24 de mayo y el 7 de junio se discutió un posible gravamen solidario sobre los pasajes aéreos. El 15 de junio, la Comisión presentó un análisis técnico de dicho gravamen⁷. El impuesto a los pasajes aéreos fue analizado en la reunión oficiosa del Consejo de Economía y Finanzas celebrada el 9 y 10 de septiembre.

23. **Propuesta de la Declaración de Berlín.** El gravamen propuesto sobre los pasajes aéreos presentado en la declaración de Berlín abarcaría los siguientes elementos:

- a) **Base.** El gravamen se aplicaría a los pasajes aéreos emitidos a nombre de pasajeros que salen de aeropuertos ubicados en los países participantes. Se eximiría a los pasajeros en tránsito.

⁷ “Commission Staff Working Paper: An analysis of a possible contribution based on airline tickets as a new source of financing development”, junio de 2005, SEC (2005) 733.

b) **Tasas.** Todos los países participantes podrían hacer una diferencia entre pasajes de clase ejecutiva/primera clase y de clase económica, y también entre vuelos internos y vuelos internacionales, teniendo en cuenta las diferentes capacidades de los países desarrollados y en desarrollo así como también las prioridades nacionales y la necesidad de minimizar los efectos en las aerolíneas, la actividad turística y los pasajeros.

c) **Cobro.** Las compañías aéreas serían responsables de cobrar el impuesto que, en la práctica, se agregaría a las comisiones y cargos que ya forman parte del precio final del pasaje aéreo. Las aerolíneas transferirían los fondos cobrados directamente a la cuenta designada.

d) **Cooperación.** El gravamen sería aplicado por cada país participante de acuerdo con sus propias lesiones. La coordinación voluntaria se daría entre los países participantes en lo que se refiere a la tasa, modalidades y asignación de los ingresos. Los gobiernos nacionales serían responsables del seguimiento y, en última instancia, la exigencia del cumplimiento del mecanismo.

24. **Evaluación de la propuesta en virtud del marco preparado por el Banco y el Fondo.** En el documento sobre el financiamiento de la ayuda preparado para las Reuniones de Primavera⁸ se propuso un marco para la evaluación de las propuestas de tributos para financiar el desarrollo basado en cinco criterios, a saber: suficiencia de los ingresos recaudados, eficiencia, equidad, facilidad de cobro y tamaño mínimo necesario de la coalición. Un impuesto a los pasajes aéreos cumple razonablemente estos criterios.

25. Primero, las estimaciones de los ingresos generados por un impuesto a los pasajes aéreos señalan la posibilidad de flujos importantes⁹, aunque el gravamen sobre los pasajes aéreos sería proporcionalmente bastante pequeño.

26. Segundo, en la actualidad la aviación no se ve afectada por los impuestos de alcance general en muchos países (véase en el Anexo 1 la economía del impuesto a la aviación), lo que brinda un argumento para gravar los pasajes aéreos sobre la base de la eficiencia económica¹⁰. La ampliación de los impuestos existentes de aplicación general para incluir a las subbases omitidas es preferible al aumento de la tasa de un impuesto existente de aplicación general. En el Anexo 1 se presenta un panorama general de la

⁸ “Avances en las modalidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio”, DC2005-0008/Rev. 1, de fecha 14 de abril de 2005.

⁹ El grupo de Berlín estima que una contribución de 5 euros sobre todo los pasajes aéreos en todo el mundo, con un recargo adicional de 20 euros para la clase ejecutiva y primera clase, rendiría anualmente 10.000 millones de euros. La Comisión Europea estima que, con una tasa impositiva de 5 euros a los vuelos dentro de la comunidad y de 10 euros a los vuelos internacionales, aplicada en toda la Unión Europea, los ingresos previstos serían de unos 2.700 millones de euros por año.

¹⁰ Hay quienes han defendido el impuesto sobre los pasajes aéreos para corregir externalidades como el impacto de los viajes aéreos en la emisión de gases de efecto invernadero o la contaminación atmosférica local. Sin embargo, las principales externalidades no varían en proporción directa al número de pasajeros de las aerolíneas. Las emisiones de gases de efecto invernadero son proporcionales al consumo de combustible; la contaminación atmosférica local y las externalidades del ruido producido son aproximadamente proporcionales al número de partidas y aterrizajes, así como al tamaño de los aviones.

economía de los impuestos a la aviación preparado por el personal del Fondo Monetario Internacional¹¹.

27. Tercero, puede haber diferenciación entre las tasas a fin de asegurar la equidad en la aplicación de un impuesto al pasaje aéreo: puede hacerse progresivo aplicando a los pasajeros de la clase ejecutiva y de la primera clase una tasa más alta que a los pasajeros de la clase económica; se pueden fijar tasas que reflejen las diferencias de ingresos entre los países desarrollados y en desarrollo; además, para evitar penalizar a los países grandes, se podría también diferenciar las tasas según se trate de vuelos internos o internacionales, como se hace actualmente en el Reino Unido.

28. Cuarto, habida cuenta del número relativamente pequeño de compañías involucradas y la existencia de mecanismos para el cobro de los impuestos de partida y de los cargos por seguridad de los aeropuertos, se prevé que un impuesto a los pasajes aéreos sea relativamente fácil de cobrar, según se detalla más adelante.

29. Por último, si bien la participación universal aumentaría el potencial de recaudación y el impacto global del mecanismo sobre el desarrollo, ella no sería necesaria. Suponiendo que la tasa del impuesto fuera baja, es improbable que la falta de participación de algunos tuviera un impacto significativo en la elección del origen o el destino de los viajes.

30. **Impacto posible.** Un aspecto importante del impuesto a los pasajes aéreos será su impacto en los grupos afectados, particularmente en las aerolíneas. El efecto del impuesto a la partida en los ingresos de las aerolíneas depende de la elasticidad de la demanda de pasajes aéreos con respecto al precio y de la medida en que las aerolíneas ajusten los precios antes de la deducción de impuestos a fin de reflejar el impuesto¹². La elasticidad de la demanda con respecto al precio varía considerablemente según se trate de pasajeros en viaje de negocios o de placer, de vuelos de corta o larga distancia, o bien de vuelos nacionales o internacionales, de modo que el impacto del impuesto en las aerolíneas específicas dependerá de la porción de los ingresos de dicha aerolínea provenientes de estos segmentos del mercado. En un informe reciente encargado por el Departamento de Finanzas de Canadá se estimaron las elasticidades de las tarifas aéreas (véase el Anexo 2). Las estimaciones medianas oscilaban entre -0,265 en el caso de los pasajeros por razones de negocios que hacían viajes internacionales largos y -1,52 en el caso de pasajeros en viajes cortos de placer. A cualquier tasa determinada, las aerolíneas en las que una proporción mayor de sus ingresos proviene de pasajeros en viajes internacionales de negocios se verán menos afectadas negativamente por el impuesto.

31. En general, es probable que el impuesto propuesto tenga por impacto una pequeña reducción, de entre 0,5% y 1%, de los ingresos de las aerolíneas, partiendo del supuesto

¹¹ Véase también el documento del FMI, de próxima aparición, sobre la materia titulado: “The public economics of global indirect taxes on aviation”.

¹² Por ejemplo, si se aumenta el precio de los pasajes aéreos en el monto del impuesto, los ingresos de la aerolínea aumentarán, aunque normalmente en grado menor que el monto de la recaudación del impuesto a cobrarse. Debido a que la elasticidad de la recaudación total con respecto al precio equivale a 1 más la elasticidad de la demanda con respecto al precio, una elasticidad de -0.5 con respecto al precio significaría que los ingresos aumentarían en la mitad del monto del impuesto a cobrarse.

de un impuesto a los pasajes aéreos de hasta el 1% del precio del pasaje. Como, según las proyecciones, la demanda de viajes aéreos aumentará en 5% anual en la próxima década, el impacto del impuesto se absorbería en menos de un año.

32. El impacto en los distintos transportistas también dependerá del número de países que aprueben el impuesto a los pasajes aéreos y de cuáles sean dichos países. Los transportistas cuyos vuelos se originen en su mayor parte en países que aplican el impuesto se verán más afectados que los transportistas cuyos vuelos se originan en su mayoría en países que no aplican el impuesto¹³.

33. A fin de avanzar en la idea de un gravamen uniforme a los pasajes aéreos, se acordarían disposiciones marco en forma multilateral, ya sea oficiosa o formalmente como un tratado. Se aprobarían como leyes nacionales en cada Estado participante. Los principales componentes serían el acuerdo acerca de las tasas impositivas y las disposiciones relativas al cobro del impuesto; los procedimientos de ajuste de las tasas; las tasas de interés y punitivas; los procedimientos de imposición, registro, cobro, pago, exigencia y solución de diferencias¹⁴. Las compañías aéreas serían responsables de la contabilidad, el pago y de la presentación de informes con relación a los impuestos. La recaudación normalmente se llevaría a cabo a nivel nacional en los gobiernos participantes y se usaría conforme a las prioridades acordadas para la ayuda. Los fondos también podrían encauzarse a través de los mecanismos multilaterales existentes.

D. Cuestiones relativas a la ejecución y el gobierno de las nuevas modalidades de financiamiento

34. El uso más eficaz de los nuevos fondos para el desarrollo sería encauzarlos a través de los mecanismos existentes, sobre todo a través de vías múltiples con un mínimo de afectación específica pero con los requisitos estrictos en materia de seguimiento y demostración de los resultados. La flexibilidad y armonización en el uso de los fondos se ve obstaculizada considerablemente en la medida en que se restrinjan a países determinados o usos finales específicos. Éste es un problema considerable que se ha observado en el crecimiento de servicios especializados en los últimos tiempos. Por una parte, tal vez sea más fácil lograr una aceptación pública generalizada de los nuevos mecanismos de financiamiento si los fondos son afectados a un fin específico. Por la otra, estas posibles ventajas deben ponderarse cuidadosamente frente a las rigideces, distorsiones y riesgos de socavar la identificación de los países que conlleva la afectación específica.

¹³ Este efecto se producirá aun cuando el impuesto no altere la elección del origen o destino del vuelo por parte del pasajero. La probabilidad de que el impuesto afecte la opción del origen o destino parece escasa: en la mayoría de los casos, es probable que los costos de partir de un país distinto del país de residencia sean superiores al ahorro del impuesto.

¹⁴ En este documento no se considera la opción de establecer un mecanismo de contribución voluntaria valiéndose de los pasajes aéreos, puesto que entrañaría mecanismos administrativos más complejos para su puesta en práctica y redundaría en sólo una limitada previsibilidad de los flujos. Además, no está claro si el enfoque de la contribución voluntaria sería satisfactorio para los gobiernos donantes, puesto que no se clasificaría como AOD.

Principios básicos

35. ***Eficiencia.*** Se debería evitar crear instituciones, estructuras o procedimientos nuevos; en la medida de lo posible, se deberían usar las instituciones y los procedimientos existentes para asegurar la eficacia y armonización de la prestación de la ayuda. En particular, la arquitectura existente de la ayuda no debería complicarse más con ninguna carga ni costo adicional de transacción para los receptores de la ayuda, que ya deben cumplir con múltiples requisitos de los donantes y otras fuentes de ayuda. A fin de reducir al mínimo el costo de la administración de la recaudación global del impuesto, las asignaciones deberían hacerse a las instituciones de ayuda existentes, y a través de ellas, sobre la base de la seguridad brindada por normas reconocidas de gobierno, marcos de políticas y capacidad de ejecución, y con una condicionalidad mínima más allá de normas básicas específicas como las adquisiciones no vinculadas.

36. ***Identificación de los países.*** Es importante no socavar la identificación de los países con el programa de desarrollo. El financiamiento de ODM específicos tal vez tenga sentido si se dispone de fondos limitados en el corto plazo. Sin embargo, el uso de fondos con afectación específica puede ocasionar distorsiones a nivel nacional en términos de asignación de los recursos, presiones en la capacidad de ejecución, mayores costos de transacción y falta de coordinación con los mecanismos de los países, como los DELP. A nivel de los países, el financiamiento incremental debe seguir basándose en la capacidad de ejecución (incluido el apoyo adicional al fortalecimiento de la capacidad), la sostenibilidad y el espacio fiscales, e incorporarse como parte integral de los mecanismos de planificación y presupuestación nacional. Cabe observar que si los ingresos impositivos se asignan a usos específicos, tanto más importante será que los administren instituciones capaces de combinarlos con otros flujos para usos complementarios y para alcanzar las metas amplias de los ODM. Esto evitará que se privilegie a los ODM en especial a costa de otros objetivos de desarrollo distintos o más amplios.

37. ***Previsibilidad.*** A fin de respaldar el uso previsible de los flujos de ayuda, las asignaciones deben efectuarse con la seguridad de una base específica de flujos, ajustable en más si los ingresos se materializan, con respecto a un período determinado, con sujeción únicamente al logro constante de algunos niveles básicos de resultados. De este modo, se aprovecharían los atributos básicos de los flujos provenientes de una fuente relativamente estable como un gravamen a los pasajes aéreos, que puede brindar una mayor previsibilidad de financiamiento en un período más largo de tiempo.

38. ***Transparencia.*** A fin de asegurar la aceptación pública y el respaldo al impuesto, se debe poner a disposición información clara acerca del uso de la recaudación del impuesto. Los mecanismos de presentación de informes deben promover la posibilidad de crear un vínculo directo entre la forma en que los ingresos impositivos se gastan y los efectos directos en el desarrollo. Esto no siempre exigirá especificar los usos en cada esfera de desarrollo, como salud o educación, pero exigirá que los organismos encargados de la ejecución cuenten con programas fiables y dignos de apoyo.

39. ***Adicionalidad.*** Los nuevos mecanismos de financiamiento deben pasar la prueba del adicionalidad. Los efectos de sustitución pueden plantear un riesgo si los donantes bilaterales cambian la asignación de recursos a los nuevos mecanismos de financiamiento y al mismo tiempo no aumenta su apoyo global al gasto en el desarrollo, o a sectores

determinados con afectaciones específicas de fondos. La asignación de los nuevos mecanismos de financiamiento para usos relacionados con el desarrollo no debe desplazar al gasto de fuentes tradicionales en el desarrollo. El poner a disposición del público la información acerca de estos flujos y el uso que se les da, junto con la constante revelación de la AOD global y de su composición, ayudará a poner de relieve la importancia y el nivel de la adicionalidad.

40. **Condicionabilidad.** Todo nuevo mecanismo de financiamiento plantea el interrogante de si se requerirá condicionabilidad adicional, y cual será ésta, para el suministro de financiamiento. De acuerdo con el principio de que dicho financiamiento debería encauzarse a través de los mecanismos existentes de entrega, no habría razón de peso para una condicionabilidad independiente. Sin embargo, los donantes deberían convencerse y aceptar el marco de condicionabilidad y los resultados de los mecanismos de entrega que hayan de utilizarse.

Cuestiones relativas a la ejecución

41. No surgirían problemas nuevos en materia de ejecución o de gobierno si la recaudación movilizada se utilizara para fines de apoyo en materia de presupuestos nacionales de ayuda, y se encauzara a través de los mecanismos nacionales existentes, como se propone actualmente hacerlo con los fondos provenientes del gravamen a los pasajes aéreos. Si la recaudación se depositara en un fondo común o se movilizara utilizando mecanismos multilaterales como el MFI, se deberían especificar los mecanismos de gobierno en materia de uso de los fondos recaudados.

42. **Órgano de gobierno.** El órgano de gobierno debería asumir la responsabilidad de las decisiones básicas relativas a las asignaciones —qué proporción y nivel de financiamiento deberían destinarse a cuáles instituciones de desarrollo— y todo otro elemento básico cuya incorporación a la legislación interna no fuera posible. El órgano de gobierno podría ser una institución existente o una entidad nueva, y podría crearse formalmente como entidad jurídica o bien informalmente como una alianza o un grupo asesor. Contaría con los organismos de ejecución en lo que se refiere a las decisiones programáticas y de proyecto específicas.

- **Composición.** Normalmente, los gobiernos donantes serían los miembros primarios a cargo de las decisiones de gobierno. Sin embargo, el establecimiento de la estructura de integrantes del órgano de gobierno inevitablemente dará lugar a soluciones fundamentales de compromiso. Por ejemplo, la inclusión de representantes de los gobiernos receptores, los organismos de ejecución y tal vez la sociedad civil harían que el órgano de gobierno fuera más representativo pero posiblemente menos eficiente.
- **Reglamento.** El uso de los organismos de ejecución elimina la necesidad de un marco pormenorizado de políticas, aunque el órgano de gobierno podría establecer algunos principios básicos, como el suministro de financiamiento a más largo plazo para asegurar un financiamiento previsible, o la exigencia de que las adquisiciones no estén vinculadas.

43. **Órgano ejecutivo.** Se necesitará una Secretaría que preste el apoyo administrativo básico, especialmente para las reuniones periódicas del órgano de gobierno. La función

de la Secretaría puede ser más o menos sustancial según la frecuencia de las reuniones del órgano de gobierno y la medida de facultades y responsabilidades; una Secretaría mínima contribuiría a asegurar que los fondos se utilicen para fines del desarrollo y no para cubrir costos administrativos. Análogamente, la medida de las funciones de gestión financiera/supervisión dependerá de si los ingresos son recaudados por los gobiernos donantes o pagados directamente a un fondo común para su desembolso a los organismos de ejecución.

44. Los *organismos de ejecución* serían seleccionados por el órgano de gobierno, y las asignaciones se efectuarían y ajustarían periódicamente con miras a lograr que el financiamiento sea previsible a largo plazo. Los organismos de ejecución deberían basarse en las estrategias que los gobiernos sientan como propias o procedimientos de aplicación centrados en los países.

45. No hay precedentes ni modelos perfectos para el gobierno de los mecanismos innovadores de financiamiento; el diseño óptimo de los sistemas cabales de gobierno deberá basarse en las particularidades de cada caso. Los organismos y asociaciones existentes pueden brindar orientaciones útiles en lo que respecta a los sistemas de gobierno específicos. A continuación se presentan algunos ejemplos:

- El Fondo para el Medio Ambiente Mundial es un ejemplo de fondos básicos suministrados a los organismos de ejecución para complementar su labor básica.
- La iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos es un ejemplo de programa con el que se identifican los países y basado los resultados; su propósito es proporcionar financiamiento a largo plazo para programas de educación con miras a alcanzar resultados específicos en ese ámbito.
- Crear un órgano de gobierno menor en el que, no obstante, estén representadas múltiples perspectivas es un desafío. Por ejemplo, la Junta de la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización sólo tiene 12 miembros, pero representa a todos los círculos que se ocupan de la inmunización: países donantes y receptores, la industria de las vacunas en los países industriales y en desarrollo, las instituciones multilaterales, las ONG, los institutos privados y públicos de salud, y las fundaciones. Los miembros de la Junta son representativos y rotan periódicamente.
- Para proporcionar financiamiento a través de una institución de desarrollo con un programa amplio, como la AIF o los demás servicios multilaterales que ofrecen condiciones concesionarias, podrían usarse fondos fiduciarios paralelos para aumentar los montos de financiamiento para proyectos con finalidades específicas. Un ejemplo lo constituye el programa de desarrollo de políticas y recursos humanos, mediante el cual Japón presta apoyo a los países receptores para preparar, ejecutar y cofinanciar préstamos, créditos y donaciones del Banco Mundial. Análogamente, se están llevando a cabo conversaciones entre el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y la AIF para crear un fondo asociado con el objeto de aumentar el financiamiento a través de la AIF para los fines acordados. La afiliación estrecha con las instituciones multilaterales ayudaría a asegurar planteamientos basados en los resultados y a reducir al mínimo la fragmentación y los costos de transacción.

E. Aumentar la coherencia del nuevo financiamiento de la ayuda

46. La ampliación de los volúmenes y compromisos de ayuda desde la Conferencia de Monterrey y la labor relativa a nuevas modalidades podría sentar las bases de una nueva arquitectura de la ayuda que fuera más adecuada a las necesidades de desarrollo, incluido el financiamiento de los ODM.

47. Sin embargo, hay dos puntos importantes de tensión en la arquitectura de la ayuda que probablemente se intensifiquen y que deberán administrarse cuidadosamente. El primero de ellos se da entre el carácter central de los planteamientos basados en los países y el impulso por avanzar en lo que se refiere a los ODM específicos, lo que puede socavar la identificación de los países y aumentar la fragmentación del financiamiento. El segundo se da entre la importancia de los planteamientos basados en los resultados y las oportunidades de aumento. Hay tres situaciones en las que la ayuda puede ayudar a intensificar los esfuerzos por lograr los ODM, a saber: a) oportunidades para dotar de un “gran impulso” a los países de gran crecimiento económico que puedan absorber productivamente aumentos importantes de la ayuda; b) apoyo de carácter excepcional en situaciones de cambios radicales de alto riesgo pero de posible elevado rendimiento, incluidos los Estados en situación precaria, de posguerra y los casos de reforma incipiente, y c) aumento de las inversiones regionales que representen una oportunidad clara de lograr bienes públicos regionales.

48. ***Medidas propuestas.*** En esta situación, el banco podría adoptar las siguientes medidas para respaldar un despliegue más eficaz y coherente de los flujos nuevos y existentes de ayuda:

a) Reforzar el apoyo a las estrategias de lucha contra la pobreza (ELP) como plataformas para una planificación nacional más amplia de intensificación de los esfuerzos por alcanzar los ODM, incluida la incorporación de “soluciones inmediatas”.

b) Respalda las intervenciones focalizadas en los sectores e impulsar ODM seleccionados. En tanto estén coordinadas con los procedimientos de las ELP, las iniciativas mundiales en materia de objetivos temáticos pueden facilitar la iniciación y preparación de planes de fomento sectorial y brindar una vía para que los donantes inicien un diálogo sobre las políticas sectoriales y los países asociados tengan acceso a los conocimientos especializados a nivel internacional sin necesidad de la proliferación de actividades sectoriales por parte de los donantes bilaterales.

c) Asegurar la coordinación estrecha del financiamiento bilateral adicional y los servicios innovadores de financiamiento con la AIF. Esto podría tener un efecto multiplicador, fomentar un planteamiento basado en los países y en los resultados, y reducir al mínimo planteamientos fragmentados.

d) Estudiar posibilidades de nuevos mecanismos de financiamiento coordinados por el Banco (un fondo “catalizador” o de “capital de riesgo”). Con este fondo se podrían abordar las oportunidades especiales señaladas antes, incluso para los países de gran crecimiento económico, las situaciones de cambios radicales y las inversiones regionales, en tanto se mantienen la identificación de los países y los

sistemas integrados de administración del gasto que cuentan con el respaldo de la AIF. A fin de asegurar el funcionamiento eficiente de dicho fondo, se deberá enunciar con precisión las circunstancias y los criterios específicos en virtud de los cuales se podría usar su financiamiento.

e) Reestructurar el mecanismo del Grupo Consultivo a fin de que funcione como “reuniones anuales sobre los recursos y los resultados”, de manera de ampliar el alcance de estas reuniones para abordar la secuencia de la ayuda teniendo en cuenta la capacidad de absorción, fortalecer las asociaciones para el cumplimiento del programa de los ODM y estrechar el vínculo entre recursos y resultados. Los Grupos Consultivos también vigilarían el progreso de la ejecución en el ámbito nacional de los objetivos de París y adoptarían las medidas necesarias de seguimiento.

f) Establecer mecanismos de consulta de los donantes, con la colaboración del CAD y organismos bilaterales líderes¹⁵, a fin de aumentar la previsibilidad y coherencia, incluso a través de la indicación de los niveles, vías y modalidades de la ayuda disponible de cada donante.

IV. ADMINISTRACIÓN CON MIRAS A LOS RESULTADOS Y SEGUIMIENTO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN VIRTUD DEL FORO DE ALTO NIVEL DE PARÍS

49. El desafío de alcanzar los ODM exige una mayor asistencia para el desarrollo así como también el aumento de la eficacia en el uso de los recursos para el desarrollo. Desde la Conferencia de Monterrey, el programa mundial de desarrollo ha estado encabezado por un renovado enfoque en los resultados y la eficacia de la ayuda. El Foro de alto nivel sobre la armonización, celebrado en Roma en el año 2003, la Mesa Redonda de Marrakech sobre la gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo, celebrada en el año 2004, y el segundo Foro de alto nivel sobre la armonización, celebrado en París en marzo de 2005, reunió a todos los interesados —organismos bilaterales, instituciones multilaterales, países en desarrollo asociados y la sociedad civil— para abordar el programa de eficacia de la ayuda a través de una mejor coordinación y armonización y de un mayor enfoque en los resultados.

A. Administración con miras a los resultados

50. La puesta en práctica del programa de todo el Banco sobre una mejor administración con miras a los resultados se centra en medidas en tres esferas:

a) En los países, en los que se logran resultados en materia de desarrollo, el Banco está prestando apoyo para fortalecer la planificación nacional estratégica (incluso en materia de estrategias de lucha contra la pobreza) y la administración pública basada en los resultados, la capacidad estadística, y los sistemas de seguimiento y evaluación;

¹⁵ Dichos mecanismos también podrían basarse en el diálogo creado en el Foro de la Alianza Estratégica para África.

b) En el Banco Mundial, en todas las estrategias, los instrumentos, incentivos y sistemas de información del Banco se ha puesto el centro de atención en los resultados (incluso se han incorporado en las actividades habituales las estrategias de asistencia a los países basadas en los resultados, se han simplificado la documentación y los procedimientos correspondientes a los principales instrumentos crediticios, se ha establecido un sistema de dos niveles de medición de los resultados de la decimocuarta reposición de los recursos de la AIF, y se ha introducido el uso de indicadores clave de desempeño en los contratos de desempeño estratégico);

c) En los organismos de desarrollo se han creado asociaciones sólidas a través del Grupo de trabajo de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) y, en forma más reciente, a través de la Iniciativa conjunta de la OCDE/CAD sobre gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo, a fin de armonizar los planteamientos basados en los resultados y coordinar mejor el apoyo para fortalecer la capacidad de los países para administrar con miras a los resultados. Además, ahora hay acuerdo acerca del plan de acción global a mediano plazo para fortalecer los sistemas estadísticos internacionales.

51. Las perspectivas de flujos adicionales de ayuda son un aliciente aún mayor para promover los avances en cuanto a medición, seguimiento y administración con miras a los resultados. El fortalecimiento de la capacidad nacional para administrar teniendo como meta la obtención de resultados y la asociación mundial serán un requisito previo para asegurar tanto el uso más eficaz de los flujos adicionales de ayuda como una mejor rendición de cuentas y transparencia. En estrecha colaboración con el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los BMD, el Banco Mundial seguirá dirigiendo y contribuyendo a este esfuerzo, tanto a nivel mundial como nacional.

52. ***Medidas propuestas.*** Este esfuerzo entrañará el siguiente conjunto de acciones:

a) Respaldo los esfuerzos de los países por reforzar los marcos de presentación de informes y seguimiento orientados a los resultados, a fin de fijar prioridades, hacer el seguimiento y evaluar sus estrategias de lucha contra la pobreza y planes nacionales de desarrollo, según corresponda. En colaboración con otros asociados en la tarea del desarrollo, organizar en por lo menos 10 países de África, y en dos países de cada una de las otras cinco Oficinas Regionales, la recopilación de datos básicos y comparativos en las principales esferas de prestación de servicios públicos.

b) Fortalecer la capacidad de los países para medir y administrar con miras a los resultados, intensificando los esfuerzos que se están desplegando actualmente por fortalecer la capacidad de estadística, sobre todo a través del respaldo a los esfuerzos de PARIS21 y el Fondo Fiduciario del Banco Mundial para el fortalecimiento de la capacidad estadística y ayudar a todos los países de ingreso bajo a diseñar y poner en práctica una estrategia nacional para la preparación de estadísticas. Se centrará la atención en 15 países que están dispuestos a invertir en su capacidad para poder producir, analizar y usar mejores datos. A fin de reforzar

la demanda, los avances en la ejecución de los resultados basados en los países será un factor que se tendrá en cuenta en los niveles de financiamiento.

c) Incorporar en las actividades habituales las EAP basadas en los resultados en las que: a) se establezca un marco de resultados que vincule de manera más expresa a los recursos y programas del Banco con las prioridades nacionales; b) se refuerce el seguimiento a fin de orientar la aplicación de las EAP a los resultados acordados, y c) se aumente el énfasis en el fortalecimiento de las capacidades nacionales para administrar con miras a los resultados.

d) Seguir agregando datos acerca de los resultados de los países y acerca de la calidad y composición del apoyo de los donantes en el Informe sobre seguimiento mundial.

e) Ampliar y fortalecer la asociación internacional acerca de la labor estadística, incluidas preparaciones para nuevos esfuerzos prioritarios de recopilación de datos mundiales y ampliar la red internacional de encuestas de hogares. El objetivo es reducir a la mitad la brecha existente en la cobertura de los principales ODM e indicadores de resultados de la decimocuarta reposición de los recursos de la AIF (al 15%, frente al 30% que se registra actualmente en África).

f) Respalda la evaluación del impacto de los programas financiados por el Banco (por ejemplo, administración escolar descentralizada, mejoramiento de barrios de tugurios y transferencias condicionadas de efectivo) en el marco de la nueva iniciativa del Banco sobre la “evaluación del impacto en el desarrollo”. Estas evaluaciones permitirán determinar si los resultados observados de un programa pueden atribuirse al programa que se financió, comparándolos con la situación hipotética de si el programa no se hubiera financiado, lo que permitirá a los responsables de las políticas y a la comunidad de donantes vigilar los resultados y aprender acerca de la eficacia de medidas específicas en términos de desarrollo.

g) Promover la colaboración mundial para administrar con miras a los resultados alentando la armonización, entre los donantes, de los sistemas de seguimiento y evaluación y de los requisitos en materia de presentación de informes, junto con un compromiso y coordinación mayores del apoyo a fin de fortalecer las capacidades nacionales. Preparar y mantener, junto con los donantes bilaterales y multilaterales, un libro de consulta sobre las prácticas emergentes recomendadas en materia de administración con miras a los resultados. Con la colaboración del CAD, los BMD y el sistema de las Naciones Unidas, liderar la preparación de la tercera mesa redonda internacional sobre los resultados que se celebrará en el otoño de 2006.

B. Armonización y coordinación de la ayuda

53. En Roma en el año 2003, el Banco y otros donantes se comprometieron a coordinar la asistencia para el desarrollo con las estrategias de los asociados, ayudar a los asociados a mejorar sus sistemas, armonizar las políticas y procedimientos de los donantes, y aplicar los principios de las prácticas recomendadas en la cooperación para el desarrollo. Después de dos años de análisis y experimentación a nivel nacional en materia de planificación y suministro de la ayuda a través de enfoques más armónicos, se llevó a

cabo el segundo Foro de alto nivel en París en febrero y marzo de 2005 con el objeto de evaluar los progresos. Sesenta países asociados (más del doble de los que asistieron en Roma), 30 países donantes y 30 organismos de desarrollo asistieron a la reunión y aprobaron un marco detallado de armonización y coordinación que se plasmó en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda.

54. Además de 56 compromisos minuciosos, la Declaración de París contiene 12 indicadores para seguir los progresos en lo que respecta a identificación de los países, coordinación, armonización, resultados y mutua rendición de cuentas. Después del Foro de París, el Grupo de trabajo sobre la eficacia de la ayuda, que reúne a los donantes y países asociados en el ámbito del CAD de la OCDE, se ocupó con premura de preparar y acordar metas vinculadas con los 12 indicadores. Dicho Grupo terminó su labor en julio y a principios de agosto comunicó dichas metas a los funcionarios de los países en desarrollo y de los países donantes de todo el mundo. Los indicadores y metas identificados a través de este proceso tienen por objeto seguir y alentar los progresos a nivel mundial en más de 100 países y organismos que han aprobado esta Declaración. Igual importancia revestirán los esfuerzos hechos en el terreno, a fin de aprender las prácticas recomendadas y aplicarlas en otros ámbitos. Al 1 de septiembre se registraba un consenso total entre los participantes en el Foro de alto nivel de París acerca de los indicadores y las metas (véase el Anexo 3), con sujeción únicamente a una reserva formulada en esta etapa por un donante con respecto a la metodología para evaluar la calidad de los sistemas de adquisiciones y la calidad de los programas de reforma de la administración de las finanzas públicas. En la declaración final de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas realizada a mediados de septiembre se expresó satisfacción por las últimas iniciativas, incluida la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, y se resolvió tomar medidas concretas, eficaces y oportunas para poner en marcha todos los compromisos acordados en materia de eficacia de la ayuda, con objetivos y un seguimiento claros.

55. Además se convino en París que se llevarán a cabo dos rondas de seguimiento desde ahora hasta el año 2008, cuando se realizará el tercer Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda. La primera ronda se realizará en el año 2006 y la segunda, en el año 2008. Se ha propuesto que Ghana sea el país anfitrión del próximo Foro de alto nivel.

56. **Medidas propuestas.** El Banco Mundial espera seguir desempeñando una función clave de apoyo a la puesta en práctica de la armonización y coordinación, teniendo por guía la Declaración de París. Lograr avances en los aspectos que más importan, a nivel nacional, entrañaría medidas tomadas fuera del ámbito de la institución con la colaboración de otros donantes y países asociados, y dentro de la institución, con el personal de todas las regiones y las redes:

a) Fuera del ámbito de la institución, las medidas del Banco Mundial serán las siguientes:

- Conducir con el ejemplo la puesta en práctica del marco de París, duplicando el número de países por lo menos a 30 en el año 2007, en aquellos países en que el Banco dirige los esfuerzos de armonización y coordinación a nivel nacional o en los que es un participante de relevancia.

- Colaborar con los países asociados, el CAD, otros BMD y otros asociados en la tarea del desarrollo a fin de difundir las prácticas recomendadas y poner en marcha, seguir y evaluar los progresos a nivel nacional encaminados al logro de las metas mundiales acordadas respecto del programa de París.
- Colaborar con los donantes para pasar a sistemas de gestión financiera y de administración con miras a los resultados en 10 países piloto para el año 2008.
- Promover una mayor rendición mutua de cuentas entre los interesados respaldando evaluaciones independientes de las relaciones entre los países donantes y de la administración de la asistencia para el desarrollo en seis países pilotos para el año 2007.
- Utilizar el mecanismo del Grupo Consultivo para seguir los progresos en materia de la puesta en práctica de la Declaración de París, e informar acerca de los logros y acuerdos encaminados a eliminar las restricciones y abordar el camino a seguir.
- Colaborar con el CAD, los BMD, las Naciones Unidas y Ghana, el país anfitrión, para organizar, preparar y supervisar el tercer Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda en el año 2008.

b) En la esfera interna del Banco, las medidas serán las siguientes:

- Examinar la experiencia de las estrategias conjuntas o en colaboración de asistencia a los países, y extraer enseñanzas de éstas para ampliar el número de países en los que podría realizarse una labor conjunta semejante. Las contribuciones del Banco Mundial a la armonización a nivel nacional será examinada en los informes finales sobre las estrategias de asistencia a los países y se describirán en dichas estrategias.
- Buscar oportunidades para que el Banco pueda participar en acuerdos de cofinanciamiento ya sea como donante principal o con otros donantes donde el principal sea un donante distinto del Banco.
- Colaborar con otros donantes interesados en países en los que ello sea posible a fin de armonizar las prácticas de gestión financiera y de las adquisiciones como medida tendiente a coordinar los requisitos de los donantes con los sistemas nacionales.
- Realizar un examen de las primeras experiencias en materia de armonización y coordinación a nivel nacional y sectorial —acerca de lo que ha dado o no ha dado resultados— y preparar un documento sobre prácticas recomendadas en donde esto quede reflejado. El examen abarcaría, entre otras cosas, las experiencias en materia de estrategias conjuntas o en colaboración de asistencia, memorandos de entendimiento/acuerdo de asociación, planteamientos que abarquen todo el sector y estudios conjuntos analíticos y de países. Acaba de terminarse una nota sobre prácticas recomendadas en materia de unidades de ejecución de

proyectos (UEP), en la que se exponen distintos modelos de administración de los proyectos.

- Valerse de oportunidades de capacitación y otros mecanismos para familiarizar al personal con los enfoques de armonización y coordinación, compromisos del Banco y prácticas recomendadas.
- Seguir e informar (por ejemplo, en el Informe sobre seguimiento mundial) sobre los progresos que ha hecho el Banco en lo que respecta a la puesta en práctica de la Declaración de París, y también hacer un seguimiento de los indicadores clave recientemente aprobados de desempeño en materia de armonización, coordinación y uso de los sistemas nacionales.

ECONOMÍA DEL IMPUESTO A LA AVIACIÓN¹⁶

Nota preparada por el personal del Fondo Monetario Internacional

1. Antecedentes

La posibilidad mencionada con más frecuencia para obtener financiamiento adicional para el desarrollo es la aplicación de un impuesto indirecto mundial a la aviación civil (de carga y de pasajeros). Dicho impuesto aparece en varios documentos internacionales recientes sobre la materia, tanto en el informe Landau (2004) preparado para el gobierno francés, como en el Informe Cuatripartito (2005) preparado por Francia, Alemania, Brasil y Chile. La Unión Europea está estudiando actualmente la introducción de impuestos a la aviación para el financiamiento mundial, pero en primera instancia sólo en la zona de la UE. Hace muy poco, Francia y Brasil expresaron interés en aplicar en el año 2006, a título experimental, un impuesto a los pasajes aéreos para emplear su recaudación para fines de desarrollo.

El interés en introducir un impuesto mundial a la aviación se basa en el reconocimiento de que en la actualidad la aviación está sujeta a un gravamen menor, en términos absolutos y relativos por lo menos cuando se lo compara con actividades conexas en algunas regiones, como es el caso del transporte vial en Europa. Al mismo tiempo, la aviación tiene considerables externalidades mundiales y locales, principalmente en forma de emisiones que se descargan en la atmósfera y de ruidos. Se han considerado seriamente tres tipos de impuesto a la aviación: un impuesto al combustible de aviación; un impuesto a los pasajes aéreos (proporcional al valor de los pasajes o de las cartas de porte aéreas), y una tasa de salida (un monto fijo por salida y aplicable sólo a los pasajeros, aunque posiblemente con una diferenciación según la clase que se ocupe en el avión y la longitud del viaje). La labor del FMI en materia de impuestos a la aviación hasta el momento sólo ha considerado con algún detalle los impuestos al combustible y los impuestos a los pasajes aéreos. La principal razón de ello es que estos dos tipos de impuesto son mejores que las tasas de partida para abordar los problemas de las externalidades. En recientes discusiones de la UE, sin embargo, las tasas de salida son consideradas como la alternativa más importante, fundamentalmente por razones prácticas y de aplicación.

2. Impuestos indirectos aplicados actualmente a la aviación

Los combustibles de aviación actualmente están sujetos a un impuesto menor, y en la mayoría de los países en los que se aplican dichos impuestos, éstos sólo gravan el combustible de aviación utilizado en vuelos internos. Entre los países desarrollados, los Países Bajos y Japón aplican un considerable impuesto al combustible de aviación

¹⁶ Véase un análisis más completo de los impuestos mundiales a la aviación en el documento de próxima aparición del FMI titulado: "The Public Economics of Coordinated Indirect Taxes on Aviation".

utilizado en vuelos internos (pero no impuestos internacionales). Australia, Canadá y Noruega tienen un impuesto uniforme al combustible (tanto para vuelos internos como internacionales), en tanto que los Estados Unidos aplican impuestos sobre la venta de combustible de aviación e impuestos sobre su consumo en determinados estados, todos ellos dentro de la gama de entre el 2% y el 8% del precio del combustible. La Convención de Chicago sobre la aviación internacional actualmente prohíbe la aplicación de impuestos al combustible de aviación transportado por una aeronave al territorio de otro país. Por otra parte, la ausencia de un impuesto internacional al combustible de aviación al parecer obedece en algunos casos a la existencia de tratados que impiden la aplicación de esos impuestos. En todo caso, la competencia tributaria probablemente mantenga baja la tasa del impuesto a la aviación internacional, puesto que los distintos países encaran la posibilidad de que las aeronaves carguen en gran medida combustible fuera de su territorio donde el impuesto tal vez sea menor.

Los impuestos a los pasajes aéreos (incluido el IVA) también son relativamente poco frecuentes. Ningún país de ingreso alto aplica impuestos a los pasajes aéreos internacionales, aunque la mayoría de los países europeos aplican el IVA a los vuelos internos aunque a tasas reducidas (excepto Alemania, que aplica la tasa normal del 16%). Algunos países de ingreso bajo (principalmente de América Latina) aplican tanto impuestos internacionales como internos o el IVA a los pasajes aéreos.

Los impuestos a la salida y las tasas de aeropuerto son mucho más comunes. Sus tasas suelen ser más altas para los pasajeros de vuelos internacionales, lo que es particularmente cierto en los países de ingreso bajo. Las tasas de aeropuerto, y tal vez con frecuencia los impuestos a la salida, no deben considerarse impuestos ordinarios a la aviación sino como un cargo por servicios prestados por los aeropuertos, incluidos los servicios de seguridad. Por lo tanto, sólo los cargos que superan los costos de prestar dichos servicios pueden considerarse verdaderos impuestos a la aviación.

Contamos con datos incompletos acerca de la distribución de los costos de aeropuerto y otros costos del sector de la aviación pertinentes, y no surge con claridad si el sector de la aviación actualmente gravado en exceso o en defecto. Al parecer, la tendencia general es que la aviación internacional está gravada en defecto en los países de ingreso alto, en tanto que la aviación interna está gravada en defecto en los países de ingreso bajo. En algunos países de ingreso alto, incluidos Australia, los Países Bajos y el Reino Unido, los cargos pertinentes tal vez parezcan ser superiores a los costos de los aeropuertos y otros costos propios de la aviación.

3. Externalidades del transporte aéreo

Las principales externalidades del transporte, según lo expuso el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos (IPCC) (1999), son la contaminación atmosférica, las emisiones de carbono, el ruido y la congestión de los aeropuertos. Las externalidades de contaminación atmosférica debidas a la aviación son complejas y no se entienden plenamente, pero bien podrían ser considerables. Cabe acotar que en la actualidad las emisiones de carbono provenientes de la aviación no están

sujetas a las cuotas del Protocolo de Kyoto¹⁷. En cuanto a los ruidos (subsónicos), estos son considerables principalmente cerca de los aeropuertos.

Hay pocas estimaciones buenas acerca de los costos marginales de las externalidades de la aviación. Sin embargo, en un estudio británico (Pearce y Pearce [2002]) se menciona un costo marginal medio (para Gran Bretaña) equivalente a unos US\$0,30 por galón de combustible de aviación.

4. Principios de determinar el nivel óptimo de los impuestos internacionales a la aviación

En algunos supuestos, el costo marginal de las externalidades de la aviación brinda una indicación del impuesto adecuado (pigouviano) a la aviación. Se aplican grandes modificaciones al principio pigouviano cuando hay una tributación distorsionante entre los países pertinentes y cuando las aerolíneas no siguen prácticas de competencia. No está claro el efecto de los impuestos distorsionantes en el impuesto pigouviano óptimo. El hecho de que el impuesto a la aviación deba ser más alto o más bajo que el costo marginal de las externalidades cuando existen otros impuestos distorsionantes depende de varios factores. Uno de ellos es si el bien gravado es un sustituto o un complemento recreativo. Si es un sustituto, el impuesto aumentará el exceso de gravamen del impuesto a la renta y debería ser inferior al daño social marginal; si es un complemento, el impuesto reducirá el exceso de gravamen del impuesto a la renta y debería ser superior al daño social marginal. Una necesidad (de acuerdo con el modelo de Ramsey) de recaudación impositiva aislada a fin de aumentar el impuesto óptimo a la aviación por encima del nivel pigouviano. Las prácticas que no son de competencia reducen el impuesto óptimo, puesto que normalmente conducen a un resultado menos que eficiente de la aviación, y esta ineficiencia se agrava con la elevada tributación del sector. Por lo tanto, si el impuesto óptimo a la aviación es superior o inferior al costo marginal de las externalidades de la aviación (lo que equivale al nivel pigouviano) es una cuestión empírica.

5. Elección del instrumento del impuesto a la aviación

Como se señaló, las dos principales posibilidades de impuesto a la aviación son el impuesto al combustible de aviación y el impuesto a los pasajes aéreos. La principal ventaja del impuesto al combustible de aviación es que grava en forma más directa la actividad causante de las externalidades, a saber: el uso de combustible de aviación. En consecuencia, es probable que sea relativamente eficiente para reducir el uso de combustible, por ejemplo presentando a las aerolíneas el incentivo de eliminar gradualmente los aviones ineficientes y de mantener pocos asientos vacíos en los vuelos. Su principal desventaja es que no permite diferenciar rápidamente entre países y grupos de pasajeros, cuando esta diferenciación se considerara conveniente. La principal ventaja relativa de un impuesto a los pasajes aéreos es que puede adaptarse fácilmente a la diferenciación entre pasajeros de clase económica, de clase ejecutiva y de primera clase,

¹⁷ Sin embargo, la Comisión Europea ha propuesto hace poco que se incluya a las aerolíneas en el Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (*Financial Times*, 25 de julio de 2005).

y entre países, tipos de vuelo, etcétera. Por lo general, el impuesto a los pasajes aéreos también tiene un mayor potencial de recaudación de ingresos, sobre todo dado que los pasajeros de alto nivel (más dispuestos a pagar impuestos) pueden ser focalizados de manera más eficaz de modo que paguen los impuestos más altos. La contracara del impuesto a los pasajes aéreos es que resulta menos eficiente para contrarrestar las externalidades. En especial, brinda a las aerolíneas menos incentivos para reducir la capacidad ociosa, en cuanto a asientos vacíos, o de pasar a emplear aeronaves que hacen un uso más eficiente del combustible. Otra ventaja adicional del impuesto a los pasajes aéreos es que (a diferencia del impuesto al combustible de aviación) sirve como impuesto a las prácticas opuestas a las de competencia entre las aerolíneas, contrarrestando así algunas de las ineficiencias vinculadas con dichas prácticas.

Tanto los impuestos al combustible de aviación como los impuestos a los pasajes aéreos se enfrentan a posibles problemas legales de aplicación, por lo menos a corto plazo, debido a la existencia de varios acuerdos multinacionales en los que se estipula la no imposición. El impuesto a la partida, que no se analiza extensamente en este Anexo, actualmente encuentra menos problemas legales. Sin embargo, es menos eficaz que el impuesto a los pasajes aéreos para abordar algunas externalidades vinculadas con la aviación y para reducir el consumo de combustible de aviación. Además, el impuesto a la partida tal vez parezca menos pertinente para el flete aéreo, al que se atribuye el 12% del consumo mundial de combustible de aviación, en tanto que dicho flete aéreo naturalmente se ve gravado ya sea por el impuesto a los pasajes aéreos o por el impuesto al combustible de aviación.

6. Potencial de recaudación de los impuestos a la aviación

La recaudación de los impuestos a la aviación depende del volumen de viajes aéreos desde y hacia distintos países y regiones, de las distribuciones entre los transportistas de distintos países y, además, de los tipos de impuestos que se apliquen. Hay tres regiones que dominan la aviación internacional: América del Norte, con el 31% (36%) de los pasajeros (kilómetros-pasajero); Europa, con el 30% (28%), y Asia oriental y el Pacífico, con el 26% (24%), respectivamente. Al resto del mundo (incluidas las regiones de América Latina, África, y Asia meridional y central) se le atribuye el 13% y el 12%, respectivamente, de los pasajeros y kilómetros-pasajero.

Cuando se aplican tasas mundiales uniformes del impuesto a los pasajes aéreos, la distribución de los impuestos en las principales regiones se corresponde en gran medida con la distribución de kilómetros-pasajero, por lo menos cuando las tarifas aéreas son aproximadamente proporcionales a las distancias recorridas. Sin embargo, estos impuestos pueden diferenciarse, y en ese caso tal vez pueda fijarse para los pasajeros de clase ejecutiva y de primera clase una tasa más alta que la aplicable a los pasajeros de clase económica, y en alguna medida puede hacerse depender de la extensión del viaje y de la región de que se trate. Alrededor del 50% de los ingresos por concepto de pasajes aéreos proviene de pasajeros de clase ejecutiva y de primera clase. Si se aplican a éstos tasas más altas que a los pasajeros de clase económica, más del 50% de los impuestos a los pasajes aéreos se recaudarán de los segmentos de pasajeros de clase ejecutiva y de primera clase.

La distribución regional de los impuestos al combustible de aviación depende del volumen de vuelos de las distintas aerolíneas de los países, puesto que estos impuestos se aplican a las aerolíneas y no a los pasajeros. Estos volúmenes se ajustan aproximadamente a las distribuciones del tráfico entre los países. Sin embargo, son un poco más elevados para las aerolíneas de América del Norte y de Europa, ya que éstas tienen un tráfico proporcionalmente mayor en rutas internacionales con destino a terceros países.

Los ingresos por concepto de impuesto a la aviación dependerán en cada caso de la base y de la tasa impositivas. Con un impuesto a la partida de 5 euros (US\$6) por partida (como se acaba de recomendar en la Unión Europea) y con los actuales volúmenes mundiales de tráfico aéreo (unas 1.800 millones de partidas), el potencial de recaudación anual es de aproximadamente US\$11.000 millones. También se ha recomendado la aplicación de un impuesto a la partida de entre 20 y 30 euros para los pasajeros de clase ejecutiva y de primera clase. Con la aplicación mundial de un impuesto de 20 euros (US\$25) a la clase ejecutiva se recaudarían aproximadamente entre US\$6.000 y US\$7.000 millones. Con un impuesto al combustible de aviación de US\$0,20 por galón se recaudarían unos US\$10.000 millones, y el mismo monto se recaudaría con la aplicación de un impuesto uniforme de aproximadamente 2,5% a (todos) los pasajes aéreos. Una ventaja de los dos últimos impuestos mencionados (respecto de los impuestos a la partida) es que el flete aéreo podría gravarse junto con el tráfico de pasajeros. También cabe señalar que a las economías en desarrollo y emergentes se atribuye alrededor del 20% de la actividad mundial de aviación. Con la exención de éstas de los impuestos a la aviación se reduciría el potencial de recaudación mundial en aproximadamente un 20% en los tres casos (de impuestos al combustible de aviación, impuestos a los pasajes aéreos e impuestos a la partida).

7. Administración y cumplimiento

Técnicamente, agregar impuestos al consumo de combustible o bien a la emisión de pasajes no presenta problemas graves. Los impuestos al combustible pueden recaudarse de un pequeño número de aerolíneas, y los impuestos a los pasajes pueden, de ser necesario, recaudarse en distintos puntos en el caso de vuelos en varios tramos secuenciales. Los impuestos a la partida se recaudarían en el punto de partida de los pasajeros. El principal problema estaría relacionado con los incentivos para la recaudación de los impuestos en cada país, cuando se sabe que posiblemente los fondos recaudados no serán retenidos en los países.

ELASTICIDADES DE LA DEMANDA DE VIAJES AÉREOS

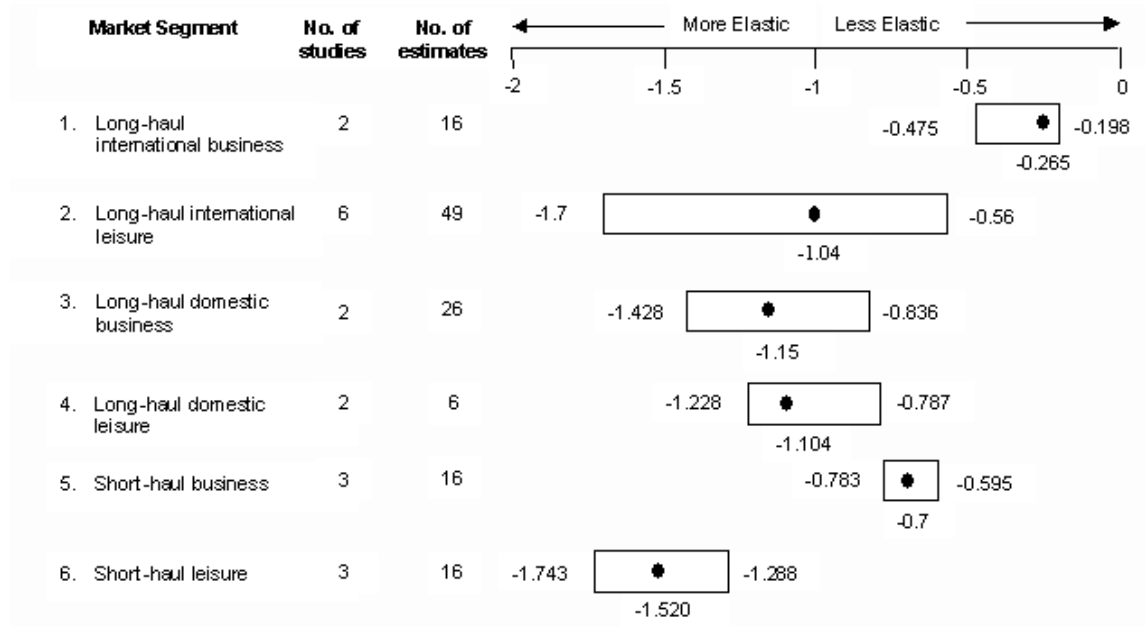
En varios estudios examinados por el personal de la Comisión de la Unión Europea sobre la industria de la aviación se coincide en un valor global de entre -0,6 y -1,1 de las elasticidades de la demanda con respecto al precio. En otros estudios, de que dan cuenta el FMI y el Departamento de Transporte del Reino Unido, consta un valor global de las elasticidades de entre -0,5 y -0,7, y -0,8, respectivamente.

En un informe reciente encargado por el Departamento de Finanzas de Canadá (Gillen, Morrison y Stewart, 2003) se presentan estimaciones de las elasticidades de las tarifas de seis mercados de viajes aéreos: viajes de negocios y de placer; viajes largos y cortos, y viajes largos internacionales y en América del Norte. Las estimaciones se basan en 21 estudios canadienses e internacionales de las elasticidades de la demanda de viajes aéreos con respecto al precio.

En el informe se llega a la conclusión de que, como la disponibilidad de sustitutos del transporte aéreo disminuye a medida que aumenta la distancia del viaje, se prevé que la demanda de transporte aéreo de los vuelos más largos sea menos elástica que la de los vuelos más cortos. Además, los viajes internacionales por lo general insumen más tiempo que los vuelos internos, de modo que la tarifa aérea representa una proporción menor de los costos globales del viaje, lo que torna a los viajes internacionales menos sensibles a las variaciones del precio de los pasajes. Asimismo, es más probable que los pasajeros que viajan por placer posterguen los viajes a lugares específicos como reacción ante tarifas más altas, o que busquen el mejor precio para viajar a lugares con tarifas más accesibles. En consecuencia, se prevé que la demanda de transporte aéreo en el caso de viajes de placer será más elástica que en el caso de los viajes de negocios.

A continuación se presenta un resumen de los resultados que constan en el informe. La mediana de valores de la elasticidad (puntos negros) difiere considerablemente según el tipo de pasajero, la distancia del viaje, y según se trate de rutas nacionales o internacionales, y confirma la existencia de mercados bien definidos de viajes aéreos. Por lo general, dichos resultados concuerdan con las expectativas de que la demanda de transporte aéreo debería ser menos elástica en el caso de los pasajeros que viajan por razones de negocios que en los que viajan por placer, y también menos elástica para los viajes más largos, particularmente los viajes internacionales. Sin embargo, según los estudios disponibles, los mercados de viajes de negocios no revelan una respuesta siempre creciente a medida que la distancia recorrida se hace más corta. El gráfico también revela, para cada mercado, la gama de valores de elasticidad dentro de la que se encuentra la mitad de las estimaciones. Una reserva importante respecto de la interpretación y el uso de estas estimaciones es que los valores de la mediana y de la gama para algunos de los mercados específicos de viajes aéreos se basan en un número relativamente pequeño de estimaciones y estudios.

Elasticidades de la demanda con respecto al precio



INDICADORES/OBJETIVOS DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS

| Indicadores | | Definiciones/Requisitos para la calificación | Objetivos para el año 2010 | |
|--------------------|---|--|-----------------------------------|---|
| 1 | Estrategias de desarrollo operativas | Los países asociados tienen estrategias de desarrollo operativas cuando han preparado sustancialmente (con clasificación "A" en cuanto a metodología del Marco Integral de Desarrollo) o preparado en gran medida (con clasificación "B") estrategias de desarrollo operativas. | Objetivo | Por lo menos el 75% de los países asociados tiene estrategias de desarrollo operativas. |
| 2a | Sistemas fiables de gestión de las finanzas públicas | Los países asociados aumentan su calificación en la escala de resultados en materia de gestión de las finanzas públicas. Dicha escala se basa en la evaluación de las políticas e instituciones nacionales y tiene valores que van de 1 (sistemas muy deficientes de gestión de las finanzas públicas) a 6 (muy sólidos) con incrementos de medio punto (0,5). | Objetivo | La mitad de los países asociados asciende por lo menos un nivel (es decir, 0,5 puntos) en la escala de resultados en materia de gestión de las finanzas públicas/evaluación de las políticas e instituciones nacionales. |
| 2b | Sistemas fiables de adquisiciones | Los países asociados aumentan su calificación en la escala de resultados en materia de adquisiciones. La clasificación de dicha escala va de "A" (sistemas que cumplen plenamente con las prácticas recomendadas) a "D" (sistemas que no cumplen con las prácticas recomendadas). | Objetivo | La tercera parte de los países asociados asciende por lo menos un nivel (es decir, de "D" a "C", de "C" a "B" o de "B" a "A") en la escala de cuatro puntos utilizada para los resultados de este indicador. |
| 3 | Registro de la ayuda en el presupuesto | El WP-SAF brindará directrices técnicas adicionales acerca de la cobertura de este indicador. | Objetivo | Reducción a la mitad: reducción a la mitad de la proporción de flujos de ayuda al sector público que no se registra en el presupuesto o los presupuestos del gobierno (y registro de por lo menos el 85% en el presupuesto). |
| 4 | Fortalecimiento coordinado de la capacidad | El WP-SAF brindará directrices técnicas adicionales acerca de la definición operativa de "programas coordinados" y "cooperación técnica". | Objetivo | El 50% de los flujos de cooperación técnica tiene lugar a través de programas coordinados en consonancia con las estrategias nacionales de desarrollo. |
| 5a | Uso de sistemas de gestión de las finanzas públicas | Países asociados con una calificación de 5 o más en la escala de resultados en materia de gestión de las finanzas públicas/evaluación de las políticas e instituciones nacionales (véase el Indicador 2a) | Objetivo | Reducción en las dos terceras partes: una reducción equivalente a las dos terceras partes de la proporción de flujos hacia el sector público que no usan los sistemas de gestión de las finanzas públicas de los países asociados. |
| | (% de los flujos de ayuda) | Países asociados con una calificación de entre 3,5 y 4,5 en la escala de resultados en materia de gestión de las finanzas públicas/evaluación de las | Objetivo | Reducción en una tercera parte: una reducción equivalente a una tercera parte de la proporción de |

| Indicadores | | Definiciones/Requisitos para la calificación | Objetivos para el año 2010 | |
|--------------------|--|---|-----------------------------------|---|
| | | políticas e instituciones nacionales (véase el Indicador 2a) | | flujos hacia el sector público que no usan los sistemas de gestión de las finanzas públicas de los países asociados. |
| 5a | Uso de los sistemas de gestión de las finanzas públicas | Países asociados con una calificación de 5 o más en la escala de resultados en materia de gestión de las finanzas públicas/evaluación de las políticas e instituciones nacionales (véase el Indicador 2a) | Objetivo | El 100% de los donantes usa los sistemas de gestión de las finanzas públicas de los países asociados. |
| | (% de los donantes) | Países asociados con una calificación de entre 3,5 y 4,5 en la escala de resultados en materia de gestión de las finanzas públicas/evaluación de las políticas e instituciones nacionales (véase el Indicador 2a) | Objetivo | El 90% de los donantes usa los sistemas de gestión de las finanzas públicas de los países asociados. |
| 5b | Uso de los sistemas de adquisiciones | Países asociados con una calificación de "A" en la escala de resultados en materia de adquisiciones (véase el Indicador 2b) | Objetivo | Reducción en las dos terceras partes: una reducción equivalente a las dos terceras partes de la proporción de flujos hacia el sector público que no usan los sistemas de gestión de las finanzas públicas de los países asociados. |
| | (% de los flujos de ayuda) | Países asociados con una calificación de "B" en la escala de resultados en materia de adquisiciones (véase el Indicador 2b) | Objetivo | Reducción en una tercera parte: una reducción equivalente a una tercera parte de la proporción de flujos hacia el sector público que no usan los sistemas de gestión de las finanzas públicas de los países asociados. |
| 5b | Uso de los sistemas de adquisiciones | Países asociados con una calificación de "A" en la escala de resultados en materia de adquisiciones (véase el Indicador 2b) | Objetivo | El 100% de los donantes usa los sistemas de adquisiciones de los países asociados. |
| | (% de los donantes) | Países asociados con una calificación de "B" en la escala de resultados en materia de adquisiciones (véase el Indicador 2b) | Objetivo | El 90% de los donantes usa los sistemas de adquisiciones de los países asociados. |
| 6 | Unidades paralelas de ejecución de los proyectos | Unidades de ejecución de los proyectos (UEP): unidades dedicadas de administración diseñadas para apoyar a los proyectos o programas financiados por donantes. UEP paralela: UEP creadas fuera de la estructura vigente del organismo nacional de ejecución (por ejemplo, ministerio u otros organismos) o que tiene las mismas funciones y capacidad de un ministerio o las recrea. | Objetivo | Reducción en las dos terceras partes del número de UPE. |
| 7 | Previsibilidad | El WP-SAF brindará directrices técnicas adicionales. | Objetivo | Reducción: reducción de la proporción de la ayuda no desembolsada en el ejercicio para el que estaba previsto su desembolso. |

| Indicadores | | Definiciones/Requisitos para la calificación | Objetivos para el año 2010 | |
|--------------------|--|--|-----------------------------------|--|
| 8 | Ayuda no vinculada | Datos extraídos de los informes presentados por los donantes del CAD al cuestionario anual del CAD. | Objetivo | Progreso constante en el tiempo. |
| 9 | Enfoques basados en programas | Enfoques basados en programas según se los define en la Declaración de París, y encuadrados en las siguientes categorías: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoyo nacional (apoyo para fines del presupuesto general y de la balanza de pagos). ▪ Apoyo sectorial (apoyo para fines del presupuesto a nivel sectorial y proyectos integrados en enfoques sectoriales). ▪ Otras formas de enfoques basados en programas. El WP-SAF brindará directrices técnicas adicionales. | Objetivo | El 66% de los flujos de ayuda se suministran en el contexto de enfoques basados en programas. |
| 10a | Misiones conjuntas | Las misiones de donantes en el terreno: son misiones realizadas por los funcionarios a un país receptor de la ayuda y comprenden la solicitud de reunirse con funcionarios del país de destino, excluidos cursillos, conferencias, etc. | Objetivo | El 40% de las misiones de los donantes en el terreno son conjuntas. |
| 10b | Estudios analíticos conjuntos de los países | Estudios analíticos de los países: la definición de los estudios analíticos de países abarca lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Diagnósticos (por ejemplo, diagnósticos de los procedimientos de adquisiciones de los países). ▪ Estudios y estrategias de países o sectores. ▪ Evaluaciones y documentos de países o sectores. | Objetivo | El 66% de los estudios analíticos de países son conjuntos. |
| 11 | Marco de evaluación de los resultados | Los países asociados tienen marcos transparentes, y susceptibles de seguimiento, de evaluación de los resultados cuando han preparado sustancialmente (con clasificación "A" en cuanto a metodología del Marco Integral de Desarrollo) o en gran medida (con clasificación "B") prácticas recomendadas en esta esfera. | Objetivo | Reducción en una tercera parte: reducción en una tercera parte de la proporción de países que no tienen marcos transparentes, y susceptibles de seguimiento, de evaluación de los resultados. |
| 12 | Responsabilidad mutua | Las evaluaciones mutuas comprenden evaluaciones independientes y pueden basarse en el aprendizaje Sur-Sur. | Objetivo | El 100% de los países asociados tienen estudios de evaluación mutua en vigencia. |