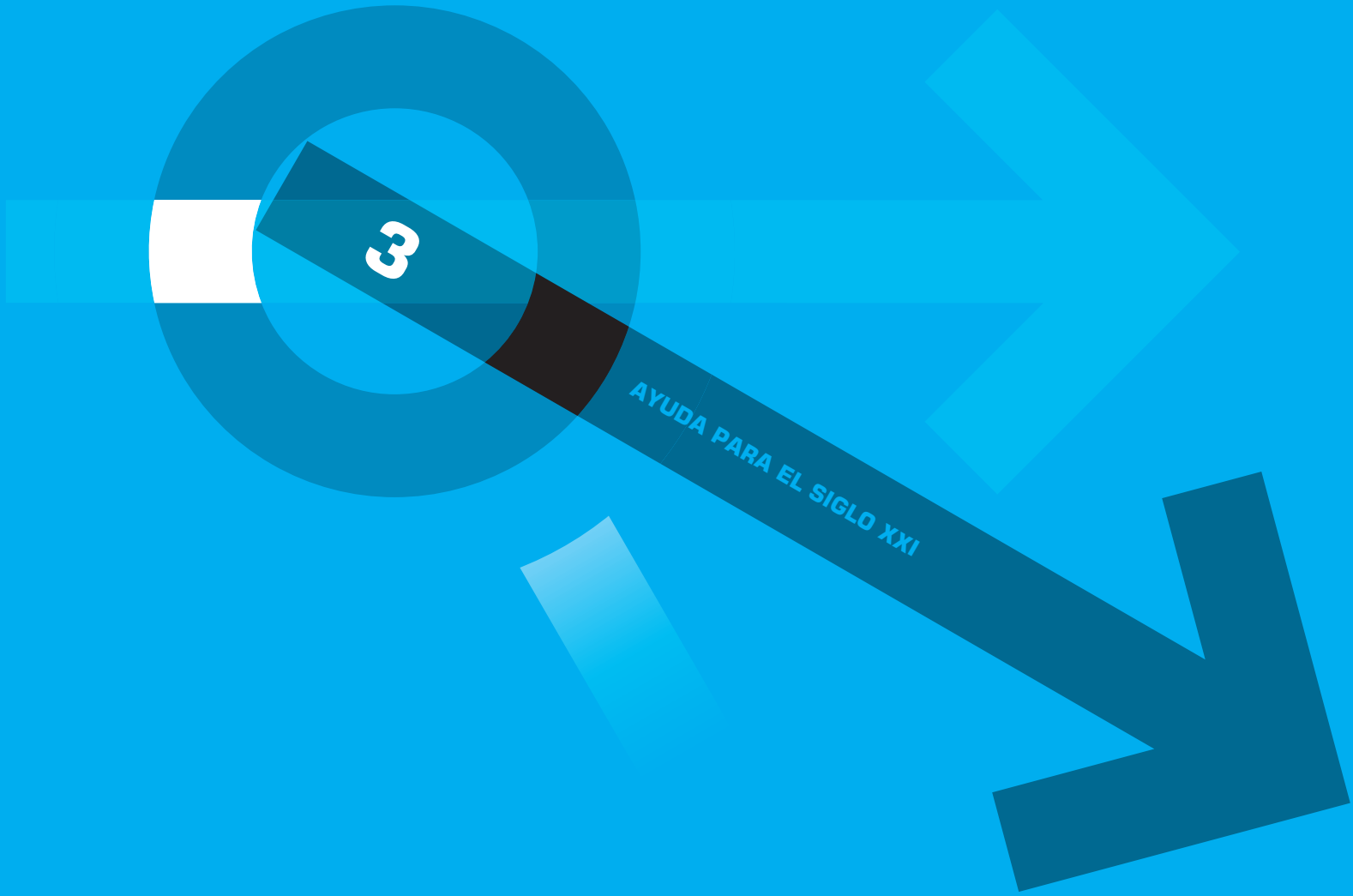


3

AYUDA PARA EL SIGLO XXI



“El hambre es en verdad la peor de todas las armas de destrucción masiva, pues causa millones de víctimas al año. Luchar contra el hambre y la pobreza y promover el desarrollo son las verdaderas vías sostenibles para alcanzar la paz mundial... No habrá paz sin desarrollo y no habrá paz ni desarrollo sin justicia social”.

Presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva ¹

“Esta creciente brecha entre riqueza y pobreza, entre oportunidad y miseria es tanto un desafío a nuestra compasión como una fuente de inestabilidad”.

Presidente George W. Bush²

La ayuda internacional es una de las armas más poderosas en la guerra contra la pobreza, aunque hoy en día no se aprovecha todo su potencial y tampoco se apunta en la dirección correcta. La ayuda disponible es demasiado escasa y gran parte de ella no está claramente vinculada con el desarrollo humano. ‘Componer’ el sistema de ayuda internacional es ahora, cuando se inicia la cuenta regresiva de 10 años hasta el año 2015, una de las prioridades más apremiantes que enfrentan los gobiernos.

El presente capítulo expone un programa para repensar la ayuda internacional que resulta tan importante para los países ricos como para los países pobres. Muchas personas conciben la ayuda principalmente como una forma de caridad, un acto de generosidad unidireccional de los países de ingreso alto hacia sus contrapartes de ingreso bajo. Ésta es una visión errada. Además de concebirse como una inversión en la seguridad y la prosperidad común de la humanidad, la ayuda también se debería entender como la mano que se tiende a otro y no como aquella que simplemente distribuye dádivas. Al permitir que la gente pobre y los países en desarrollo superen las barreras en el ámbito de la salud, la educación y los recursos económicos que los mantienen en la pobreza, la ayuda puede diseminar los beneficios de la integración global y con ello, ampliar la prosperidad común. Tal medida también reduciría la pobreza y la desigualdad masiva que representan una amenaza cada vez mayor para la seguridad colectiva de la comunidad internacional.

La ayuda no siempre ha sido un factor positivo en respaldar el desarrollo humano, en parte debido a errores cometidos por los receptores y en parte, también, debido a que los países donantes han permitido que consideraciones estratégicas se impongan por sobre la preocupación por el desarrollo. Sin embargo, cualesquiera hayan sido los errores del pasado, hoy tenemos una nueva oportunidad para volver a formular la asistencia para el desarrollo. Por primera vez en la historia, existe consenso interna-

cional de que el objetivo primordial de la ayuda debe ser el desarrollo humano. Este consenso fue fortalecido en marzo de 2002 cuando los mandatarios del mundo se reunieron en la Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo en Monterrey, México, y acordaron hacer de la ayuda uno de los fundamentos de la nueva “alianza mundial” para la reducción de la pobreza.

A tres años del encuentro, el puntaje de evaluación respecto del desempeño es, en el mejor de los casos, variable. Sería un error subestimar lo logrado a la fecha. Cuando se firmó la Declaración del Milenio en 2000, el presupuesto de ayuda internacional estaba estancado en niveles excepcionalmente bajos como proporción del ingreso nacional. Por ejemplo, a fines de los años noventa el nivel de la ayuda suministrada a África Subsahariana, la región más pobre del mundo, era inferior a la que se entregaba al inicio del decenio. Además de estos problemas relacionados con la cantidad de la ayuda, tampoco se estaban abordando los graves problemas vinculados a la calidad de la ayuda que socavan su efectividad e imponen enormes costos de transacción a los gobiernos receptores. Hoy, el presupuesto destinado a tal fin ha ido en aumento a pesar de los graves problemas fiscales y de deuda pública que enfrentan algunos países donantes. Además, se ha puesto en marcha un activo diálogo que busca mejorar la calidad de la ayuda.

El aumento de la ayuda ha sido notorio: la asistencia oficial para el desarrollo se incrementó en US\$12.000 millones entre los años 2002 y

En la medida en que los países ricos aumentan los flujos de ayuda, es necesario que reduzcan los costos de transacción

2004. Los Estados Unidos, el principal donante del mundo, han anunciado el mayor aumento del programa nacional de ayuda desde los años sesenta: US\$8.000 millones del aumento total de US\$12.000 millones recién indicado en asistencia para el desarrollo. Sin embargo, es verdad que este aumento parte de un punto bajo si se mide en términos de la relación ayuda/ingreso nacional y que incluye grandes transferencias de ayuda destinadas a Afganistán e Iraq. Mientras tanto, los países de la Unión Europea también se han fijado metas para aumentar gradualmente la asistencia que proveen para el desarrollo.

En términos de las metas fijadas, el diálogo respecto de la calidad de la ayuda ha arrojado algunos resultados impresionantes. En marzo de 2005, los donantes acordaron un amplio marco de trabajo para mejorar la eficacia de la ayuda mediante mayor énfasis en la armonización, la coordinación y el sentido de pertenencia. La “Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda” contiene alrededor de 50 compromisos destinados a mejorar la calidad de la ayuda que se supervisarán mediante 12 indicadores.

Se trata de medidas alentadoras. Cuando se firmó la Declaración del Milenio, tres cuartas partes del vaso de la ayuda estaban vacías. Hoy, la mitad ya está llena y el nivel está subiendo. La cumbre del Grupo de los Ocho (G-8) de 2005 ha dado un impulso adicional a la asistencia para el desarrollo en la forma de alivio complementario de la deuda y nuevos compromisos, y vigilar el cumplimiento es un tema prioritario. Sin embargo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) serán difíciles de cumplir incluso si tres cuartas partes del vaso estuvieran llenas, en especial si los recursos tardan en fluir algunos años. Habiendo suscrito la Declaración del Milenio que da origen a los ODM, los gobiernos de los países donantes no han sabido sintonizar sus programas de asistencia para el desarrollo con los requisitos necesarios para cumplir las metas. El indicador más inmediato de esta falta de concordancia es un gran –y creciente– déficit de financiación. Sin un incremento de la ayuda, en 2010 la diferencia entre la ayuda requerida para cumplir los Objetivos y lo efectivamente logrado ascenderá a más de US\$30.000 millones. No lograr cerrar esta brecha pondrá en riesgo los avances hacia los ODM. Pese a ello, varios donantes importantes todavía no han puesto en marcha planes de financiación adecuados,

actitud que pone en duda su real compromiso con los ODM.

El historial respecto de la calidad de la ayuda también es dispar. La ayuda que reciben los países en desarrollo debe ser previsible, sin demasiadas ataduras y en formas que reduzcan al mínimo los costos de transacción y aumenten al máximo la relación calidad-precio. Con demasiada frecuencia, la llegada de la ayuda es imprevisible, está limitada por innumerables condiciones, es descoordinada y está sujeta a que las adquisiciones se realicen en los países donantes. Estimamos que, para los países de ingresos bajos, el costo de la ayuda condicionada es de US\$3.200 millones anuales, lo que equivale al cobro de un “impuesto” de 8% por ese tipo de ayuda. Sólo en el caso de África, este impuesto asciende a US\$1.600 millones al año, desvío gigantesco de recursos que deberían invertirse en la reducción de la pobreza.

No todos los problemas en torno a la ayuda son responsabilidad de los donantes. Aunque muchos países pobres han hecho de la planificación de la reducción de la pobreza y los ODM un componente central de sus políticas públicas, con demasiada frecuencia, la eficacia de la ayuda se ve mermada por la incapacidad de traducir los compromisos respecto de los ODM en acciones eficaces. Los problemas de gobernabilidad, la corrupción y la incapacidad de dictar políticas que apoyen el crecimiento económico son todos elementos que restringen la rentabilidad de las inversiones en ayuda para el desarrollo humano. El presente capítulo se centra principalmente en los donantes, pero es necesario recordar que la ayuda eficaz requiere alianzas que incluyan responsabilidades y obligaciones compartidas.

El análisis que presenta este capítulo plantea dos mensajes muy simples, uno respecto de la financiación de la ayuda y otro sobre sus estructuras. En primer lugar, sin un aumento sostenido de la ayuda, los ODM no se cumplirán. Ya no es tiempo de hacer cambios paulatinos. Si los países donantes de verdad quieren enfrentar el problema de la pobreza mundial, reducir la desigualdad y asegurarle a sus ciudadanos un futuro más seguro y próspero, deben firmemente centrar su mira en la meta de invertir el 0,5% del ingreso nacional en ayuda de aquí a 2010 y aumentar esta cifra a 0,7% hasta el año 2015. Una mayor cantidad de ayuda no garantizará el desarrollo y se deben tomar en serio las inquietudes respecto de

la capacidad de los países en desarrollo de absorber y desplegar la asistencia con eficacia. Sin embargo, aumentar la ayuda es una condición necesaria para acelerar el avance respecto del cumplimiento de los ODM y existen claras pruebas de que muchos países pueden absorber mucho más ayuda de la que reciben en la actualidad.

El segundo mensaje es que si la mayor cantidad de ayuda se sigue proveyendo mediante las actuales estructuras, los resultados serán sub-óptimos. En la medida en que los países ricos aumentan los flujos de ayuda, es necesario que reduzcan los costos de transacción que merman la eficacia de la ayuda. Esto no significa hipotecar su responsabilidad fiduciaria para con sus contribuyentes, pero sí implica poner fin a la ayuda condicionada, disminuir la volatilidad y la imprevisibilidad de los flujos de asistencia, al igual que repensar el alcance de las condiciones impuestas por los donantes. El aumento de la ayuda sólo logrará los resultados necesarios si ésta se provee a través de estructuras simplificadas de gestión que sean más responsables ante los gobiernos de los países en desarrollo y sus ciudadanos.

Las razones para aumentar y mejorar la ayuda se ven reforzadas por sus potenciales enormes y crecientes beneficios. En el pasado, diversos factores mermaron el impacto de la ayuda en el desarrollo humano, entre otros la política de la Guerra Fría, el aprovechamiento de la ayuda para propiciar objetivos comerciales de los países donantes, la falta de estrategias de reducción de la pobreza eficaces en los países, la corrupción y la mala gestión de la economía. Sería ingenuo pretender que todos estos problemas han desaparecido. Sin embargo, el entorno normativo ha mejorado enormemente, al igual que la rentabilidad de la ayuda. Estamos en un momento en que el incremento gradual de la ayuda podría transformar las perspectivas de alcanzar los ODM.

Uno de los problemas que se deberán abordar es el equilibrio entre las responsabilidades y las obligaciones de los donantes y los receptores de la ayuda. A los países en desarrollo que desean ayuda se les exige fijar metas relacionadas con los ODM, someter sus presupuestos a seguimientos efectuados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y cumplir con múltiples condiciones. Los donantes, sin embargo, la otra parte de la “nueva alianza”, pueden impunemente dejar de cumplir cualquiera de las

metas relacionadas con el aumento de la cantidad de ayuda (incluidas aquellas que ellos mismos han fijado) e ignorar los vagos principios que han propuesto para mejorar la calidad.

Los nuevos modos de concebir la ayuda son económicamente viables y alcanzables. El punto de partida es que donantes y receptores se pongan de acuerdo respecto de una evaluación de necesidades financieras que identifique los requisitos de ayuda para cumplir los ODM. Por su parte, los donantes deben asegurar una financiación previsible y plurianual que satisfaga estos requisitos; los países en desarrollo, por su lado, deben instaurar las reformas que optimicen la rentabilidad de la ayuda, pues superar las restricciones en cuanto a capacidades en los países receptores es un asunto de importancia vital.

Visto desde cierto punto de vista, la ayuda consiste en una simple transferencia de dinero desde los países ricos hacia los países pobres. Desde otro, es un indicador de algo más fundamental. Las políticas de ayuda de los países ricos reflejan su manera de concebir la globalización, su propia seguridad y prosperidad y sus responsabilidades y obligaciones para con las personas más vulnerables del mundo. En última instancia, las políticas en materia de ayuda internacional pueden concebirse como un barómetro que mide la voluntad de los ricos para tolerar la existencia de la pobreza generalizada en medio de la opulencia.

A Mahatma Gandhi le preguntaron una vez cómo debían los encargados de formular políticas ponderar las ventajas de una acción cualquiera. Su respuesta fue: “Recuerde el rostro de la persona más pobre que haya visto en su vida y pregúntese si el paso que tiene pensado dar le será de utilidad”³. Cuando faltan 10 años para el plazo fijado para cumplir los ODM, ese consejo es bastante elocuente en el contexto del actual debate sobre la ayuda. Si las declaraciones que confirman el compromiso con estos objetivos no están respaldadas por verdaderos compromisos financieros y mejoras igualmente reales en la calidad de la ayuda, no serán de gran utilidad para los pobres del mundo. Habiendo especificado el tenor de los fines anhelados en la Declaración del Milenio, los países ricos deben ahora cumplir su parte en cuanto a proveer los medios.

El presente capítulo se organiza de la siguiente manera: La primera sección fundamenta brevemente la importancia que tiene la ayuda en un

Habiendo especificado el tenor de los fines anhelados en la Declaración del Milenio, los países ricos deben ahora cumplir su parte en cuanto a proveer los medios

mundo interdependiente y para ello destaca el papel crucial que ésta puede desempeñar como una inversión en desarrollo humano. El capítulo luego aborda el historial de la cantidad de ayuda prestada y analiza las tendencias al respecto desde la Conferencia de Monterrey. La tercera sección se centra en

el tema de la calidad de la ayuda según se traduce en los indicadores de previsibilidad, costos de transacción y condicionalidad de la ayuda. El capítulo termina con el examen de algunos de los importantes temas de gestión que plantea la reforma de la ayuda internacional.

Una nueva fundamentación de la ayuda

La actual arquitectura de la ayuda internacional, al igual que la de la seguridad mundial abordada en el Capítulo 5, data de más de medio siglo. Al igual que en el caso de la seguridad, esta arquitectura fue víctima de las distorsiones de la Guerra Fría. Por lo tanto, cincuenta años después ha llegado la hora de replantearse algunas interrogantes fundamentales respecto del papel que le cabe a la ayuda en el cumplimiento de los desafíos del siglo XXI.

La ayuda como imperativo moral y producto del interés personal consciente

Parte de la respuesta a estas interrogantes podrían encontrarse en un informe escrito hace 175 años. Durante los años 1830, los sobrepoblados centros industriales de Gran Bretaña fueron asolados por una ola de epidemias que motivó una investigación gubernamental dirigida por el gran reformador social Edwin Chadwick. Su informe explica en detalle cuál es el costo humano de la negligencia: “La pérdida anual de vidas debido a la suciedad y la mala ventilación es mayor que la causada por las muertes o heridas inflingidas durante cualquiera de las guerras en las que ha participado el país en los tiempos modernos”⁴. Más allá de estos costos humanos, el informe llamó la atención sobre el ahorro en eficacia que se deriva de las medidas preventivas: el costo de tratar las enfermedades y las pérdidas resultantes de la disminución de la productividad laboral eclipsaban lo que costaba proveer alcantarillado público. En una época en que los gobiernos se mostraban contrarios a subir los impuestos sobre los bienes públicos, fueron necesarios 20 años más y

una serie de epidemias que amenazaron tanto a ricos como a pobres para que se tomaran medidas. Así, el informe de Chadwick formuló el principio de que la inversión social en el bien público era un imperativo fundado en la moral y en el sentido común en materia económica.

La actual ayuda internacional se basa en esta misma lógica. En el mundo en que vivimos hoy, las enfermedades infecciosas, las amenazas a la seguridad, las armas ilegales, las drogas y los problemas ambientales traspasan las fronteras que separan a los países ricos de los países pobres con la misma facilidad con que las enfermedades solían traspasar las fronteras entre las zonas ricas y las pobres de los centros industriales más importantes de Gran Bretaña en 1830. En este contexto, la ayuda internacional es una inversión en bienes públicos, como son la mala salud y las amenazas a la seguridad.

Los razonamientos en torno a la prosperidad común y una menor vulnerabilidad constituyen otro argumento de gran poder en defensa de la ayuda internacional. Los episodios de crisis fueron poderosos catalizadores de la gestación de los sistemas de seguridad social en el mundo desarrollado. El Presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, respondió a la Gran Depresión de los años treinta creando programas gubernamentales de empleo y de transferencias de ingresos: un “Nuevo Trato” (*New Deal*) que permitió a millones de personas vulnerables contar con empleo y una fuente de seguridad. El Nuevo Trato creó las condiciones para la recuperación económica, reconstituyó la cohesión social y estableció un principio que sigue siendo decisivo en el desarrollo humano: que los mercados y la libertad individual deben estar res-

paldados por seguridad económica⁵. Treinta años después, a mediados de los años sesenta, el programa de “la Gran Sociedad” del Presidente Lyndon B. Johnson declaró una “guerra incondicional” a la pobreza, con lo cual originó una serie de leyes que buscaron capacitar a la gente para que pudiera salir de su situación de privación extrema (Recuadro 3.1). En ambos casos, la protección social vino acompañada de programas destinados a hacer que la gente volviera a trabajar.

Hoy, los países ricos gastan aproximadamente una cuarta parte de su riqueza en transferencias sociales⁶, las cuales son una inversión para impedir o reducir el derroche y el dislocamiento social que suelen asociarse con las privaciones extremas. La pobreza mundial también constituye un gigantesco derroche de potencial humano y un impedimento para lograr la prosperidad común. En un mundo estrechamente unido por el comercio y los flujos de inversión, la pobreza de un país disminuye el potencial de prosperidad de otros lugares del mundo. Sin embargo, la comunidad internacional carece de un mecanismo de seguridad social que resulte creíble, vacío que podría llenar la ayuda para el desarrollo.

La ayuda internacional es el punto de interacción entre los valores morales y el interés personal consciente. El imperativo moral que subyace a la ayuda forma parte de muchos sistemas de pensamiento fundados en valores. La mayoría de las religiones más importantes conminan a sus seguidores a ayudar a los pobres. La obligación del *zakat* que profesa el Islam de dar a los necesitados es uno de los cinco pilares fundamentales de esta religión. En la tradición cristiana, el jubileo está marcado por la obligación de los acreedores de condonar las deudas. Otros sistemas de valores también destacan la protección de los más vulnerables y el control de la desigualdad dentro de las diversas comunidades. Para la comunidad mundial, la ayuda es un mecanismo por medio del cual se expresa la solidaridad humana y se amplían las oportunidades. Sin importar si los motivos para la acción se fundan en consideraciones de derechos humanos, en valores religiosos o en sistemas éticos más amplios, la función de la ayuda en la eliminación de la pobreza generalizada, el hambre y las muertes infantiles posibles de evitar constituye un imperativo moral.

El interés personal consciente también subyace en los argumentos relativos a la seguridad de

la ayuda. La pobreza no alimenta automáticamente el terrorismo y tampoco la desigualdad. Sin embargo, los líderes políticos de los países ricos reconocen cada vez más que no abordar las injusticias que perpetúan la pobreza generalizada en medio de una economía mundial cada vez más próspera sí representa una amenaza a la seguridad. En su último discurso inaugural de 1945, el Presidente Roosevelt resumió lo que él consideraba una de las lecciones principales que dejaba la experiencia de la Segunda Guerra Mundial a los Estados Unidos: “Hemos aprendido que no podemos vivir solos en paz; que nuestro bienestar depende del bienestar de otras naciones lejanas”. Hoy esta observación resuena con

Recuadro 3.1 La Gran Sociedad

El discurso “Gran Sociedad” ofrecido por el Presidente de los Estados Unidos Lyndon B. Johnson en 1964 marcó una nueva era en la legislación social, además de exponer principios que continúan teniendo eco en los debates en torno a la asistencia.

Las reformas de la Gran Sociedad se sustentaban en una idea simple: la necesidad de emprender acciones públicas para dotar a las personas de las habilidades y activos para salir del círculo de la pobreza. En este sentido, el crecimiento por sí sólo no era suficiente. Las transferencias que se hacían a los pobres no eran meros pagos de asistencia social sino inversiones en habilidades y seguridad para enfrentar riesgos. Así, los programas públicos potenciarían a las personas, proporcionándoles ayuda y no caridad. En las palabras del Presidente Johnson: “No es suficiente abrir las puertas de las oportunidades; todos nuestros ciudadanos deben tener la capacidad de traspasar esas puertas”.

A ese pronunciamiento le siguió un vasto conjunto de leyes –Medicare, Medicaid, la Ley de Oportunidades Económicas, programas educacionales para grupos de ingresos bajos y formación profesional– cuyo objetivo era ayudar a la gente a dejar atrás la pobreza e impedirles que cayeran en ella. Entre 1963 y 1967, los programas de donaciones federales sustentados en la legislación se duplicaron hasta llegar a la suma de US\$15.000 millones. Los resultados se hicieron ostensibles durante este período por el aumento de la movilidad social y la disminución de la desigualdad de grupos antes marginados.

La buena asistencia internacional sigue una lógica similar: puede dotar a los países y a la gente pobre de educación, habilidades y salud necesarios para contribuir al crecimiento y buscar la forma de salir de la pobreza y de la dependencia. La asistencia que se prestó a países como Botswana, la República de Corea y la Provincia China de Taiwán en las primeras etapas de su desarrollo sirvió para que ellos mismos pusieran fin a su dependencia y emprendieran la transición hacia más crecimiento económico y menor pobreza.

Fuente: Burnham 1989; Brown-Collier 1998; Johnson 1964; Comisión asesora sobre relaciones intergubernamentales 1984 (Cuadro 75).

Existe el riesgo de que la “guerra contra el terrorismo” se transforme en una nueva fuente de tergiversaciones en las decisiones de asignación de la ayuda

fuerza. Las amenazas que imponen los estados vulnerables y propensos a conflictos se deben en parte a la pobreza, pero también a la percepción de cierto grado de injusticia respecto de un orden mundial que permite grandes divisiones entre ricos y pobres. Tal como lo plantea la actual Estrategia Nacional Estadounidense de Seguridad: “Un mundo en el que algunos viven en la comodidad y la abundancia, mientras la mitad de la humanidad vive con menos de dos dólares al día, no es ni justo ni estable”⁷.

La ayuda y el desarrollo humano

Las polémicas respecto de la eficacia de la ayuda datan ya de varios decenios. Los críticos sostienen que las grandes cantidades de ayuda desembolsadas durante los últimos cuatro decenios o más han logrado escasos beneficios, lo que invalida el sentido de seguir entregando más asistencia para el desarrollo. Este argumento demuestra cómo un entendimiento parcial de los datos empíricos puede conducir a conclusiones falsas.

Las aseveraciones acerca de la ineficacia de la ayuda sobre la base de los registros históricos no tienen fundamentos sólidos. Hasta el fin de la Guerra Fría, mucho de lo que se consideró ayuda estuvo, en el mejor de los casos, muy lejanamente vinculado con los objetivos del desarrollo humano. Los donantes fueron extremadamente tolerantes ante regímenes brutales, corruptos e ineficientes, pues estaban menos interesados en el desarrollo que en la consecución de objetivos geopolíticos. Los Presidentes Mobutu Sésé Seko de Zaire y Ferdinand Marcos de las Filipinas se enriquecieron a manos llenas mientras sus ciudadanos quedaron con deudas gigantescas. Desde Afganistán hasta América Central y el Cuerno de África, la ayuda formó parte de la rivalidad entre el Este y Occidente.

La caída del Muro de Berlín puso fin a las motivaciones de las distorsiones de la ayuda que impuso la Guerra Fría. Sin embargo, esto no significa que la ayuda se haya destinado inmediatamente a propósitos de desarrollo humano bien definidos. Se siguen gastando grandes cantidades de ayuda en objetivos que no tienen que ver con el desarrollo, tal como vender los excedentes agrícolas o crear mercados para empresas en los países desarrollados. Además, ahora existe el riesgo de que la “guerra contra el terrorismo” se transforme en una nueva fuente de ter-

giversaciones en las decisiones de asignación de la ayuda: algunos países con historiales de desarrollo humano dudosos, por decir lo menos, están comenzando a recibir ayuda imprevista. Aun así, por primera vez en la historia, los países donantes tienen la oportunidad de dirigir su aporte hacia el objetivo principal de mejorar la condición humana.

Disminuir los problemas de financiación

Los ODM son un punto de referencia para medir el progreso. No obstante, como hemos visto en el Capítulo 1, si se mantienen las actuales tendencias, la mayoría de los países en desarrollo del mundo no cumplirán gran parte de las metas. Los problemas de financiación, que tienen su origen en ingresos promedio bajos y pobreza generalizada, limitan la capacidad de estos países de revertir estas tendencias. La ayuda puede aminorar estos obstáculos dotando a los gobiernos de estos países de nuevos recursos para la inversión.

La gravedad del problema de financiación se puede ilustrar con lo que ocurre en el sector salud. En los países de ingresos bajos, el gasto promedio en este ámbito es de alrededor de US\$11 per cápita y en gran parte de África Subsahariana, fluctúa entre US\$3 y US\$10. En tanto, el costo de entregar atención básica de salud se estima en US\$30 por persona. Para un país como Malí, donde más de la mitad de la población vive con menos de un dólar al día, financiar este único objetivo ascendería a US\$26 más por persona o aproximadamente 10% de su PIB.

Los estudios de costo apuntan sistemáticamente a una gran brecha de financiación para alcanzar los ODM, aun si los gobiernos amplían el gasto y mejoran su eficacia. Un estudio de las necesidades de financiación para lograr educación primaria universal consideró las consecuencias en términos de financiación si los países en desarrollo destinaran 4% del PIB a educación y la mitad de este monto a enseñanza primaria. Para el conjunto de los países en desarrollo, la brecha de financiación era del orden de los US\$5.000 millones a US\$7.000 millones, y para los de ingresos bajos, de US\$4.000 millones⁸.

El crecimiento económico en los países en desarrollo puede aumentar los recursos nacionales disponibles para la financiación del desarrollo, pero en muchos países, el crecimiento económico se encuentra restringido por problemas de capacidad. El inadecu-

cuado acceso a infraestructura esencial como agua, caminos, electricidad y comunicaciones limita las oportunidades de los hogares, restringe la inversión privada y merma el ingreso fiscal. Donde mayor es el déficit de financiación es en los países más pobres. Los cálculos del Banco Mundial sugieren, por ejemplo, que África Subsahariana necesita duplicar su gasto en infraestructura como proporción del PIB, de una cifra inferior a 5% a una superior a 9%. La Comisión para África patrocinada por el gobierno británico calcula la ayuda complementaria necesaria en un monto de US\$10.000 millones anuales durante un período de 10 años⁹. No lograr esta inversión perpetuará el círculo vicioso. La falta de suficiente inversión en caminos, puertos, electricidad y sistemas de comunicación reduce el crecimiento, disminuye las oportunidades de participación en el comercio y aminora el ingreso del que disponen los gobiernos para inversiones futuras en infraestructura.

La consideración de las necesidades de recursos para el conjunto de Objetivos de Desarrollo del Milenio demuestra de modo aún más evidente la importancia crucial de la financiación externa. Según estimaciones del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, basadas en un trabajo realizado en cinco países de ingresos bajos, los requisitos de financiación para lograr los ODM ascienden a un total de entre US\$40.000 millones a US\$50.000 millones en el año 2006, cifra que luego aumenta a un monto que fluctúa entre US\$70.000 millones y US\$100.000 hasta el año 2015¹⁰. Incluso con un desempeño razonable en materia de crecimiento y un aumento en la recaudación de ingresos fiscales, Tanzania enfrenta hoy un déficit de financiación de US\$35 per cápita, lo que equivale a más de 14% del ingreso promedio. En 2015, el déficit será de US\$85 per cápita, brecha sumamente grande en un país con un ingreso promedio de US\$100. Una mayor recaudación de ingresos proveniente de recursos nacionales podría y debería cerrar parte de la brecha, pero en los países con bajos ingresos promedio y altos niveles de pobreza, lo que se puede lograr es bastante limitado. Si Etiopía duplicase la proporción del PIB que recauda, ganaría US\$15 más per cápita, es decir, menos de una cuarta parte de los requisitos de financiación estimados para cumplir los ODM¹¹. La recaudación de ingresos fiscales de Etiopía ya representa 15% de su ingreso nacional bruto (INB), cifra muy superior al promedio de un país con su mismo nivel de ingreso.

Nada de lo anterior disminuye la importancia de la financiación nacional, ya que aun con una base de recursos muy limitada, no todos los países en desarrollo tienen el mismo rendimiento. Por ejemplo, Mozambique ha destinado 4% del PIB a inversiones públicas en salud, más del doble de lo gastado en países como Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Malí, y, con un ingreso promedio muy superior, Pakistán. En educación, Chad gasta menos de la mitad que Etiopía como proporción del PIB. Sin embargo, en la mayoría de las regiones y particularmente en África Subsahariana, se ha producido una clara tendencia al alza en el gasto en salud y educación, en parte gracias a la ayuda y el alivio de la deuda.

La pregunta obvia es si la ayuda es un complemento eficaz del ingreso nacional en países que no son capaces de cubrir los costos de financiación de los ODM. La respuesta es “sí”. Una mayor ayuda no es en sí misma una panacea para el bajo crecimiento o la pobreza, no cualquier ayuda sirve y cierto tipo de asistencia es incluso un despilfarro. Pero en las condiciones propicias (salvedad no poco importante), la ayuda puede promover el desarrollo humano a través de varias vías que abarcan desde los efectos macroeconómicos, incluidos el mayor crecimiento y mejor productividad, hasta la provisión de bienes y servicios esenciales para la construcción de capacidad entre los pobres.

Aumentar el crecimiento económico

La ayuda permite a quienes la reciben aumentar su consumo y su inversión. Gracias al aumento del crecimiento, genera oportunidades para elevar progresivamente los estándares de vida. Las investigaciones en varios países realizadas en el pasado tienden a encontrar que existe una relación positiva entre ayuda y crecimiento¹², hallazgo que se refuerza aún más si se excluye el gasto de ayuda humanitaria –que por definición se encuentra asociada a países en crisis– y el gasto en asistencia a largo plazo no vinculada con el crecimiento. El Centro para el Desarrollo Global calcula que en relación con aproximadamente la mitad del total de los flujos de ayuda que podría generar un crecimiento de “corto impacto”, cada dólar de ayuda incrementa el ingreso en US\$1,64¹³.

Los resultados que arrojan los países confirman el gran potencial de la ayuda en términos de sus efectos sobre el crecimiento. Las economías de alto crecimiento de África, como Mozambique,

En las condiciones propicias,
la ayuda puede promover
el desarrollo humano

Tanzanía y Uganda, dependen mucho de la ayuda para mantener la inversión en infraestructura social y económica. Mozambique ha estado creciendo a un 8% anual desde mediados del decenio de 1990, uno de las mayores tasas de aumento en el mundo en desarrollo. Este crecimiento no se podría haber mantenido sin transferencias netas per cápita de US\$54 en ayuda, las que brindaron un apoyo vital a la infraestructura y a la balanza de pagos¹⁴.

Mejorar la prestación de servicios básicos

Una consecuencia del déficit de financiación de servicios básicos como la salud y la educación es la cobertura deficiente y la prestación de mala calidad. La ayuda cumple una función crucial en la financiación de las inversiones en salud y educación necesarias para construir capital humano.

En muchos países, la ayuda es un salvavidas para la prestación de servicios esenciales. En Tanzanía,

la asistencia externa cubre más de la tercera parte del presupuesto destinado al sector social. En Zambia, en tanto, el gasto del sector salud experimentaría una caída de los actuales US\$8 por persona a US\$3, lo que tendría implicancias devastadoras para la lucha contra el VIH/SIDA y otros problemas de salud pública. En Uganda, la ayuda externa creció en 5% del PIB entre 1997 y 2001 y el gasto per cápita en salud se ha triplicado desde 2000; casi la mitad del presupuesto destinado a salud es financiado por donantes. Varios programas de ayuda han tenido un impacto comprobable en la disminución de las muertes infantiles. En Egipto, por ejemplo, un programa nacional de control de la diarrea apoyado por la Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) ayudó a reducir las muertes infantiles en 82% en cinco años, lo que significa evitar la muerte de 300.000 niños¹⁵. Así, la ayuda cumple una función clave en llenar los vacíos que existen en la prestación de servicios. Para lograr las metas fijadas para 2015, sólo África Subsahariana requerirá otro millón de trabajadores de la salud y ocho países de la región deberán aumentar en 33% o más la cantidad de maestros¹⁶. Sin un aumento de la ayuda, será imposible lograr una expansión de esa envergadura.

Las barreras relacionadas con el costo de los servicios básicos suelen impedir su uso, aun en los lugares donde existen. La ayuda internacional puede disminuir la envergadura de este obstáculo. En Tanzanía, 1,6 millones más de niños se matricularon en la escuela después de que se eliminaron los aranceles en 2003. (Recuadro 3.2). En Uganda, la eliminación de los costos compartidos en salud en 2002 llevó a un aumento de 80% en las visitas a los centros de salud, medida que benefició fundamentalmente a los pobres. Ninguna de estas intervenciones públicas habría sido posible sin los recursos que provee la ayuda. En Bangladesh, la ayuda ha jugado un papel principal en la financiación de programas de alimentación escolar, diseñados como incentivos para que los padres envíen a sus hijos, y particularmente a sus hijas, a la escuela. Estos programas atienden hoy a más de dos millones de niños y han generado un notable aumento de la matriculación escolar, así como importantes avances en cuanto a la paridad de género¹⁷. La ayuda también puede aumentar la demanda al mejorar de la calidad de la

Recuadro 3.2 Reducir los obstáculos que presentan los costos

La incapacidad de los pobres de financiar los servicios básicos es un móvil poderoso de la desigualdad y una causa de pobreza. La asistencia puede aumentar la demanda de servicios básicos al disminuir los costos.

En Tanzanía, una cantidad adicional de 1,6 millones de niños se matriculó en la escuela entre 1999 y 2003, gracias al apoyo presupuestario para educación financiado por la asistencia. El gobierno duplicó el gasto per cápita en educación y financió la transición hacia un sistema de escolaridad primaria gratuita.

A partir del ejemplo de Tanzanía, una de las primeras medidas que tomó el nuevo Gobierno de Kenya en 2003 fue instituir la educación primaria gratuita. Un año después, ya había 1,5 millones de niños más en la escuela. Kenya también creó programas, como el fondo para textos de estudio y el programa de alimentación escolar, destinados a ayudar a los hogares pobres a superar las restricciones de costo. Ninguna de estas inversiones habría podido materializarse sin el aumento de la ayuda.

En salud, tal como en educación, la asistencia puede reducir los obstáculos proveyendo a los gobiernos los recursos necesarios para reducir los costos de acceso. En 2001 y como parte de su estrategia nacional de reducción de la pobreza, Uganda eliminó los aranceles al usuario en la mayoría de los servicios de salud de nivel inferior. En 2002-2003, la asistencia ambulatoria aumentó en más de seis millones de visitas, un aumento del 80% respecto de la asistencia de 2000. Las tasas de asistencia aumentaron de manera más marcada entre las personas pobres que entre aquellas en mejor situación.

Fuente: Inyega y Mbugua. 2005. Gobierno de Tanzanía, 2004; Banco Mundial y República de Kenya 2004; Banco Mundial. 2001.

educación. Un estudio reciente del apoyo brindado por el Banco Mundial a la educación durante el período 1988-2003 encontró que la matriculación en la escuela primaria y media había crecido en 10% y los puntajes en las pruebas habían mejorado en más de 60%¹⁸. Los logros en los resultados se relacionaban con mejoras en la calidad de las salas de clase, acceso a textos de estudio y capacitación de los docentes.

Ampliar la seguridad social

Los países más pobres del mundo son los que más necesitan seguridad social y los que menos capacidad tienen para financiarla. La prestación de asistencia social es excepcionalmente débil en la mayoría de los países de ingresos bajos. Una consecuencia de esta situación es que los hogares más pobres se ven atrapados en ciclos de pobreza que incluyen ingresos bajos, mala nutrición y vulnerabilidad ante las crisis que les impide salir de la pobreza.

La ayuda puede ayudar a romper el círculo de la pobreza. Sin embargo, la prestación de seguridad social es un área que sufre un constante déficit de financiación. Los programas en esta área tienen el potencial de hacer que los recursos lleguen directamente a manos de los hogares más pobres y vulnerables y permiten extender al resto del mundo el principio del bienestar social que se aplica en los países ricos, entre ellos el principio de mejor equidad. Con la ayuda de los donantes, hoy se está ejecutando en Zambia un sistema piloto de transferencias en efectivo destinado al 10% más pobre de la población que es incapaz de satisfacer los estándares nutricionales más básicos. La transferencia, que asciende a US\$6 mensuales, permite a los beneficiarios contar con dos comidas diarias en vez de una, lo que implica también beneficios secundarios en términos de nutrición infantil y sustento familiar. (Recuadro 3.3)¹⁹. En Viet Nam, las desigualdades sanitarias están creciendo pese a la excelente trayectoria del gobierno en materia de desarrollo humano. Una respuesta del Estado vietnamita ha sido crear un Fondo de Atención de Salud para los Pobres –sistema que busca proveer seguridad social a los hogares que no pueden pagar los costos de la salud. En estrecha colaboración con los donantes, el gobierno ha adoptado estrategias para llegar a las regiones más pobres, como las Tierras Altas Centrales. En Viet Nam, la ayuda representa menos del

4% del INB, pero más de una cuarta parte del presupuesto de este Fondo de Atención²⁰. Sin el apoyo de los donantes, la inversión para mejorar la equidad del sector salud sufriría un enorme déficit de financiación.

Apoyar la reconstrucción

En los países en desarrollo que emergen de conflictos sociales, la ayuda puede contribuir a la creación de las condiciones para la paz y el desarrollo humano. Mozambique muestra lo que es posible lograr. Más recientemente, la asistencia para el desarrollo ha resultado crucial para el veloz progreso social logrado en Timor-Leste, donde ésta representa más de la mitad del INB. En Afganistán, más de cuatro millones de niños se matricularon en la

Recuadro 3.3 Ayuda para el seguro social en Zambia

Alrededor de la mitad de los más de 10 millones de habitantes de Zambia vive con menos del estándar energético mínimo fijado por el umbral de pobreza de alimentos. La situación de desnutrición amenaza la vida, disminuye las oportunidades de generar ingresos, socava la educación de los niños y aumenta la vulnerabilidad ante enfermedades.

En una labor conjunta con el Ministerio de Desarrollo Comunitario y Servicios Sociales de Zambia, la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) creó un programa experimental de transferencias en efectivo en el distrito meridional de Kalomo. Con una cobertura de 143 aldeas y cinco municipios, el programa se concentra en el 10% de los hogares identificados como los más pobres según criterios acordados y administrados por comités de bienestar de la propia comunidad. Dos terceras partes de los hogares beneficiarios están encabezados por mujeres, la mayoría de ellas ancianas. Además, dos terceras partes de los miembros de esos hogares son niños, de los cuales el 71% son huérfanos a causa del SIDA.

El programa, iniciado en 2004, realiza transferencias mensuales de US\$6 y atiende a 1.000 hogares. Las primeras evaluaciones apuntan a resultados positivos. Por ejemplo, la asistencia escolar aumentó y los hogares beneficiarios reciben ingresos mensuales en forma regular.

Ampliar el programa de transferencias hasta cubrir a 200.000 hogares marginales implicaría un costo anual de US\$16 millones o alrededor del 4% del total de los flujos de ayuda que recibe Zambia. Este esquema demuestra el potencial de los programas de este tipo de servir de canal para los programas de redistribución centrados en la pobreza. Transferencias de muy poca monta desde los países ricos pueden generar ganancias considerables en hogares pobres de países como Zambia. Sin embargo, el éxito de los esquemas de seguridad social de este tipo depende fundamentalmente del trabajo a largo plazo conjunto de donantes y gobiernos.

Fuente: Goldberg 2005; Iniciativas para el desarrollo 2005a.

La prevención de enfermedades a través de la ayuda es tanto una buena inversión como un imperativo humanitario

escuela como resultado de la campaña gubernamental “De vuelta a la escuela” y el gobierno tiene ambiciosos planes para restaurar el sistema público de salud. En ambos casos, los recursos que proveen los donantes constituyen un ingrediente crucial para el éxito, pues financian más del 90% del presupuesto del sector social de Afganistán²¹. En Liberia y Sierra Leona, invertir en ayuda de largo plazo es la clave para avanzar luego de los acuerdos que pusieron fin a dos de las guerras civiles más brutales del mundo.

Superar los desafíos de la salud mundial

Algunos de los logros más importantes en la salud pública mundial fueron posibles gracias a iniciativas de ayuda multilateral. La erradicación de la viruela se logró con la ayuda focalizada de aproximadamente US\$100 millones durante los años 1970, en gran medida proveniente de los Estados Unidos. Los sostenidos ahorros obtenidos en vacunación y tratamiento superan con creces la inversión inicial. La amenaza de la polio se ha erradicado en el Hemisferio Occidental. En África Occidental, un programa apoyado por 14 donantes ha detenido la propagación de la oncocercosis a un costo de tratamiento de aproximadamente US\$1 por persona. Hasta la fecha, se han evitado 60.000 casos de esta enfermedad y se han protegido 18 millones de niños vulnerables²². Desde 2000, los donantes han comprometido US\$1.000 millones en recursos a través de la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización (GAVI) y se estima que se han evitado más de 600.000 muertes por enfermedades posibles de prevenir²³.

Desde una perspectiva distinta, estas positivas experiencias multilaterales destacan la medida del fracaso en otras áreas. Más de 27 millones de niños no son vacunados durante su primer año de vida y 1,4 millones siguen muriendo anualmente debido a enfermedades prevenibles mediante la vacunación. El paludismo provoca otro millón de muertes anuales y sin embargo la iniciativa mundial que busca reducir este costo fatal, la campaña “Hacer retroceder el paludismo”, sufre de constantes déficit de financiación y ha obtenido pocos resultados. Tal como se afirma en el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, ésta es un área en la que la ayuda

puede generar “ganancias rápidas”. Por ejemplo, una iniciativa mundial para asegurar que todos los niños de las regiones de África donde el paludismo sea endémico reciban sin costo un mosquitero anti-paludismo de aquí a 2007, representaría una vía de bajo costo para salvar hasta 60% de las vidas que reclama esta enfermedad. USAID ha creado alianzas público-privadas para enfrentar este desafío. En Ghana, Nigeria, Senegal y Zambia, otra alianza público-privada apoyada por el programa NetMark de USAID vendió más de 600.000 mosquiteros tratados con insecticida. No obstante, estas iniciativas aún deben ampliarse a un nivel proporcional al desafío.

La prevención a través de la ayuda es tanto una buena inversión como un imperativo humanitario. Fuera del costo humano en pérdida de vidas y enfermedades, se calcula que el paludismo disminuye el crecimiento económico en aproximadamente 1,3 puntos porcentuales anuales en los países afectados, lo que representa una grave desventaja para cumplir la meta de los ODM de reducir la pobreza a la mitad. Pero la cifra promedio no describe toda la envergadura de la desventaja. Los casos de paludismo se concentran fuertemente entre los pobres: un estudio estima que dos terceras partes de estos casos afectan al 20% más pobre de la población mundial²⁴. En las comunidades rurales, la estación durante la cual se transmite el paludismo suele coincidir con la época de plantación y cosecha, lo que implica pérdidas de producción e ingresos. Los campesinos de subsistencia sufren la carga más pesada debido a su estrecho margen de supervivencia y su crítica dependencia del trabajo. Incluso breves períodos de enfermedad pueden tener consecuencias catastróficas para el hogar. Liberar a las familias de la carga del paludismo generaría una alta rentabilidad tanto con respecto a la reducción de la pobreza como al crecimiento económico. Reducir la incidencia de esta enfermedad a la mitad en África tendría un costo de aproximadamente US\$3.000 millones anuales y significaría beneficios económicos de US\$47.000 millones al año²⁵. Tal beneficio equivale a más del doble de la ayuda total entregada a África Subsahariana y gran parte de él se concentraría en los hogares más pobres.

La financiación de la ayuda: el historial, los problemas y los desafíos

La gente de este país está lejos de las áreas problemáticas de la tierra y es difícil que comprenda la lucha y la consecuente reacción de los pueblos que han sufrido durante mucho tiempo, y el efecto de dichas reacciones en sus gobiernos en relación con nuestros esfuerzos para promover la paz en el mundo. La verdad del asunto es que las necesidades de Europa son tan superiores a su actual capacidad de pago que tienen que recibir ayuda adicional sustancial o enfrentar un grave deterioro económico, social y político.

—George C. Marshall²⁶

Con estas palabras, George C. Marshall, Secretario de Estado de los EE.UU., describió su plan para la reconstrucción europea en la ceremonia de inauguración del año académico de la Universidad de Harvard en 1947. Durante los siguientes tres años, los EE.UU. transfirieron a Europa US\$13.000 millones en calidad de ayuda, monto equivalente a más del 1% del PIB del país donante²⁷. Las transferencias eran en parte el producto de una convicción moral, pero también del reconocimiento de que en última instancia la prosperidad y la seguridad de los EE.UU. dependían de la recuperación europea. El Plan Marshall representaba una visión respaldada por una estrategia de acción práctica.

A fines del decenio de 1960, la Comisión sobre Desarrollo Internacional convocada por el Banco Mundial bajo el auspicio de Lester Pearson, ex Primer Ministro canadiense, revivió el espíritu del Plan Marshall²⁸. Afirmaba que los donantes debían asignar 0,7% del INB a la asistencia para el desarrollo en el año 1975 y aseguraba que: “La máxima utilización posible de los recursos del mundo, humanos y físicos, que sólo puede llevarse a cabo mediante la cooperación internacional, no sólo ayuda a aquellos países de economías débiles, sino también a aquellos fuertes y pudientes”²⁹. Entonces, el argumento para establecer esta meta era en parte moral, pero también de interés personal consciente.

La cantidad de ayuda

Este argumento sigue sonando con fuerza en el contexto de los actuales debates sobre la ayuda y lo mismo ocurre con el principio central que llama a fijar metas con plazos específicos de cumplimiento. Sin calendario, las metas corren el riesgo de no ser más que simples aspiraciones. Durante los 36 años que han pasado desde el informe Pearson, no han faltado los compromisos en relación con la meta del 0,7%, pero los países desarrollados generalmente no han sido capaces de respaldar sus promesas con acciones.

Metas y tendencias en la ayuda

Medida en función de la meta del 0,7% por la que abogó el informe Pearson y con mayor razón según los estándares del Plan Marshall, la ayuda internacional de 2005 refleja un legado de sostenidos empeños deficientes. La ayuda está creciendo, pero partió de un nivel bajo y la financiación está aún lejos de lo necesario para cumplir los ODM y los objetivos más generales de desarrollo humano.

Durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 (Cumbre de la Tierra) realizada en Río de Janeiro, la mayoría de los donantes reafirmaron su compromiso de llegar a la meta del 0,7%. Luego, dedicaron los siguientes cinco años a recortar el presupuesto de ayuda como porcentaje del ingreso nacional, hasta llegar en 1997 al punto más bajo de la historia: 0,22%. Los flujos de ayuda luego se estancaron hasta 2001, cuando se inició una recuperación gradual. Un acontecimiento alentador fundamental fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo de 2002, durante la cual los donantes se comprometieron a entregar más ayuda y también a mejorar su calidad.

Desde entonces, el cumplimiento de las promesas de ayuda ha sido alentador, pero sólo parcial. En 2002, la ayuda finalmente superó el nivel

de referencia de 1990 y los cálculos provisionarios para 2004 estiman que llegará a US\$78.000 millones, unos US\$12.000 millones más que en 2002 en términos reales. Sin embargo, la recuperación del flujo de ayuda es menos alentadora cuando se evalúa en relación con otros elementos de referencia sobre generosidad. En 1999, los donantes entregaron 0,33% de su INB en ayuda y desde 2000, ese porcentaje aumentó de 0,22% a 0,25%, lo que destaca el restringido nivel de recuperación. Desde una perspectiva de más largo plazo, esos límites están mucho más definidos. Como proporción del INB, el promedio ponderado de la ayuda proveniente de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sigue estando un tercio por debajo del nivel del inicio de los años ochenta y a la mitad del nivel de los años sesenta (Figura 3.1). Traducido en volúmenes de ayuda per cápita, gran parte de la recuperación posterior a 2000 se puede concebir como un proceso de restauración de los recortes. En África Subsahariana, la ayuda per cápita cayó de US\$24 por persona en 1990 a US\$12 en 1999. En 2003, aún seguía estando apenas por debajo del nivel de 1990.

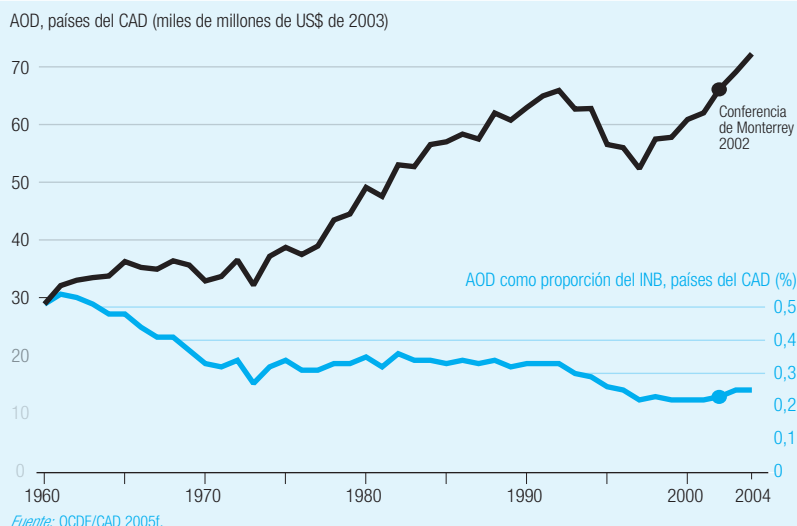
La asistencia para el desarrollo llega a través de una variedad de canales y hoy se divide de manera muy general en una relación de dos a uno entre la ayuda bilateral que otorga cada país donante y la ayuda multilateral entregada a entidades concesionarias de financiación como la Asociación Internacional de Fomento (AIF) perteneciente al Banco

Mundial, los bancos regionales de desarrollo y los mecanismos globales como el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria. El Grupo de los Siete países industrializados más importantes (G-7) domina los flujos de ayuda internacional, puesto que da cuenta de las tres cuartas partes del total de la asistencia para el desarrollo. Como consecuencia, estos países tienen una enorme influencia en las perspectivas de cerrar la brecha de financiación de los ODM. Según los estándares de su riqueza, algunas de las economías más grandes del mundo están entre los donantes menos generosos. Sólo un miembro del G7 se ubica entre los 10 donantes que más aportan si su ayuda se mide como proporción del INB. Los últimos tres lugares del conjunto de donantes según su generosidad, los ocupan países del G7 (Figura 3.2).

En términos financieros, Estados Unidos es el donante más grande del mundo. Desde 2000, su relación ayuda-INB aumentó de la base excepcionalmente baja de 0,10% a 0,16% en 2004. El país ha superado a Italia, pero sigue siendo el penúltimo en la tabla de donantes en términos de la proporción de la ayuda respecto del INB. El constante declive de la ayuda japonesa, que cayó otro 4% en 2004, ha llevado a Japón al ante penúltimo lugar. En el otro extremo de la tabla, cinco países pequeños, Noruega, Luxemburgo, Dinamarca, Suecia y los Países Bajos, han cumplido sistemáticamente o superado la meta de la ONU.

También está emergiendo una nueva categoría de donantes: las economías de transición de Europa del Este que de receptores han pasado a ser donantes de ayuda. Hasta ahora, sus contribuciones son relativamente pequeñas: la República Checa, que aporta 0,1% de su INB, es el donante más generoso. Desde que accedió al G-7, la Federación de Rusia también se ha constituido en donante y colaborador en el alivio de la deuda de los países de bajos ingresos. El gobierno ruso se encuentra actualmente trabajando con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la creación de un organismo denominado (por ahora) RUSAID y también va en camino de transformarse en un actor más importante en la ayuda internacional. Ahora que los ingresos del petróleo van en sostenido aumento, los estados árabes también aportan más al flujo de ayuda y sus transferencias sumaron unos US\$2.600 millones en 2003. Sin embargo, los países del G-7

Figura 3.1 La visión a largo plazo: tendencias de la ayuda desde 1960



todavía representan el 70% de la asistencia oficial para el desarrollo y una obvia consecuencia de ello es su influencia en los niveles de ayuda en el futuro y en las perspectivas de financiación de los ODM.

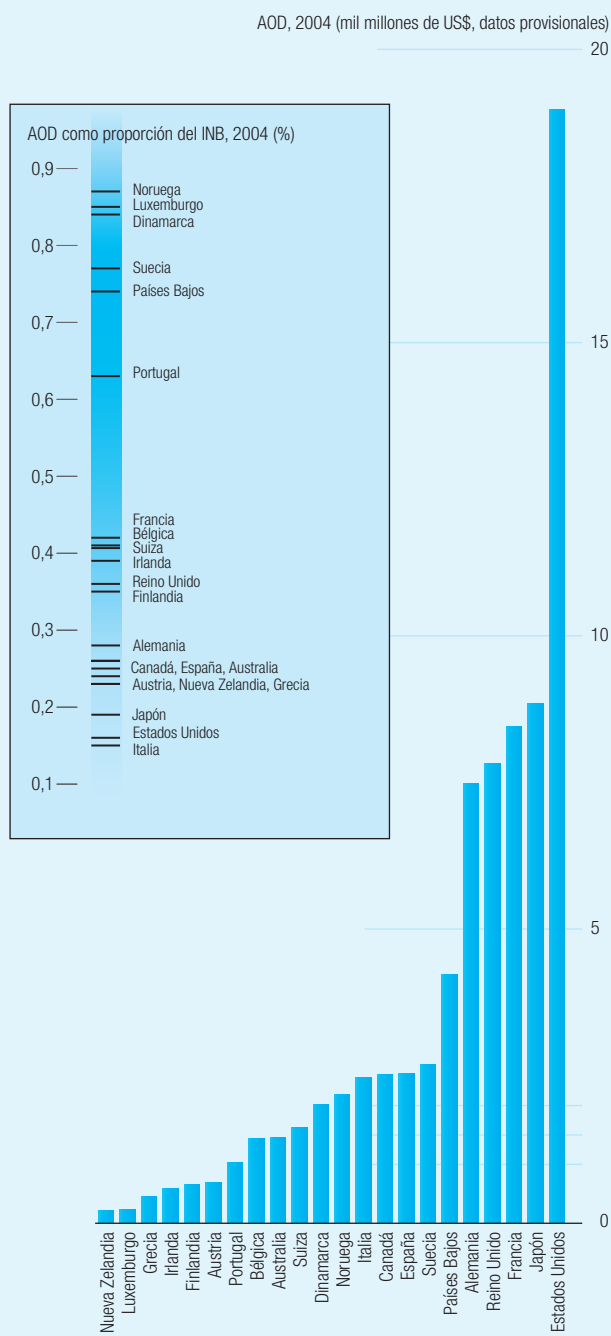
En el largo plazo, la prosperidad del mundo desarrollado ha sido inversamente proporcional a su generosidad en materia de ayuda internacional. Desde 1990, el ingreso por persona de los países ricos ha aumentado en US\$6.070 a precios constantes, mientras que la ayuda decayó en US\$1 per cápita (Figura 3.3). Los ganadores de la globalización no han dado prioridad a compensar a los perdedores ni a difundir la prosperidad. La inversión per cápita en ayuda fluctúa mucho entre un país donante y otro, de más de US\$200 en Suecia y los Países Bajos a US\$51 en los EE.UU. y US\$37 (y en descenso) en Italia. En términos absolutos, cuatro de los países del G7, Alemania, Francia, Italia y Canadá, hoy siguen dando menos de lo que donaban en 1992. En 2004, el presupuesto de ayuda de Italia ascendía aproximadamente a la mitad del nivel registrado en 1992.

En la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo de 2002 en Monterrey, los donantes acordaron emprender colectivamente “esfuerzos para alcanzar” la meta del 0,7%, una manera de plantear las cosas que no constituye exactamente un compromiso (y que según los donantes significa distintas cosas). No obstante, tal como lo identificó correctamente el informe Pearson, los grandes compromisos sin plazos de cumplimiento no son de gran ayuda. Debido a que la planificación eficaz de la reducción de la pobreza requiere que la provisión de recursos sea previsible, los donantes deben traducir las metas generales de aumento de la ayuda en compromisos presupuestarios tangibles. Algunos donantes incorporaron la meta del 0,7% a su planificación presupuestaria. Fuera de los cinco donantes que han alcanzado la meta, otros seis se han fijado cronogramas más o menos ambiciosos para unirse a este grupo: Bélgica lo hará en 2010 y el Reino Unido y Francia en 2012-2013³⁰. Otros, a saber Japón y los EE.UU., no se han propuesto ningún cronograma. Los EE.UU. en particular han expresado muy claramente que no conciben la meta del 0,7% como un compromiso presupuestario operativo.

El efecto alentador de la conferencia de Monterrey se refleja en el hecho de que todos los donantes se han comprometido a aumentar sus presupuestos de asistencia, aunque Nueva Zelandia recién se unió

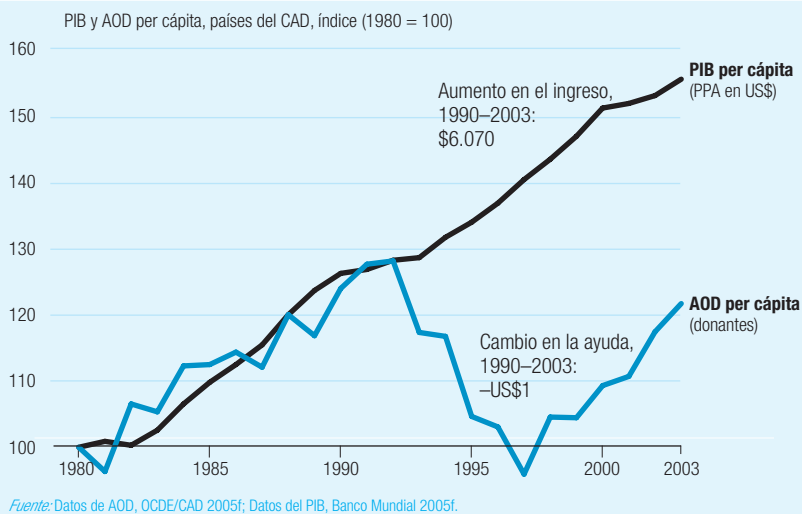
a la promesa en 2005. La Cuenta del Desafío del Milenio de los Estados Unidos fue la pieza maestra del compromiso de incrementar el gasto en ayuda en 50% o unos US\$4.000 millones a US\$5.000 millones anuales al 2006. Avanzando a partir de un compromiso contraído antes de Monterrey según el

Figura 3.2 La liga de donantes



Fuente: OCDE/CAD 2005f.

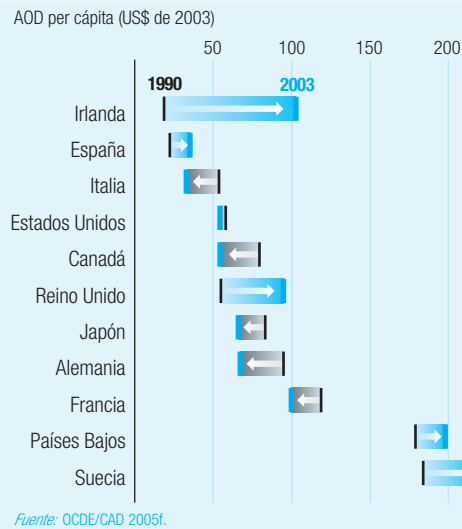
Figura 3.3 Más ricos pero menos generosos: la riqueza aumenta más rápido que la ayuda ...



cual se cumpliría una meta de ayuda/INB de 0,33% en 2006, los 15 estados más ricos de la Unión Europea, acordaron, en 2005, fijar una meta mínima complementaria de ayuda/INB de 0,51% para 2010 como paso intermedio para cumplir el compromiso de 0,7% del INB en 2015. Los 10 miembros más pobres acordaron una meta de 0,17% para 2010 y de 0,34% para 2015. La decisión de la Unión Europea constituye un paso decidido en la dirección correcta. Si se cumple, los compromisos asumidos podrían movilizar otros US\$30.000 millones a US\$40.000 millones en asistencia de aquí al año 2010. Otras promesas son más ambiguas. Canadá, por ejemplo, se ha fijado la meta de duplicar el nivel de ayuda de 2001 de aquí al año 2010 y duplicar la asistencia a África de aquí a 2008. Incluso con este compromiso, la asistencia brindada por Canadá sólo representará alrededor de 0,33% de su INB en 2010. Japón, en tanto, si bien prometió doblar su ayuda a África, no ha asumido ningún compromiso significativo respecto de los niveles generales de la ayuda como porcentaje del INB.

El impacto de estas promesas ya se hace patente en los aumentos de la ayuda en términos reales observados desde 2002 y que ascienden a US\$6.000 millones (a precios y tipos de cambio de 2003). La ayuda ha irrumpido claramente como una prioridad más importante del gasto público. Sin embargo, aunque la tendencia al alza de la ayuda en los presupuestos parece estar firmemente establecida, no se puede dar por sentado que los donantes cumplirán en su totalidad los compromisos contraídos en

Figura 3.4 ...pero el desempeño varía



Monterrey. La ayuda de Italia ha vuelto a caer a su nivel de 2001, una baja de 30% desde Monterrey. Para cumplir el compromiso de la Unión Europea en 2006, el año próximo tendrá incluso que superar la duplicación de su actual gasto en ayuda. Alemania congeló el gasto en términos reales en 2004 y hoy enfrenta un importante desafío de elevar su actual nivel de 0,28% del INB a 0,33% el próximo año. Japón también ha recortado el gasto en ayuda y deberá encontrar otros US\$1.000 millones antes de 2006 para poder cumplir su moderada meta de mantener la ayuda en el nivel promedio del período 2001-2003.

Mientras EE.UU. ha aumentado fuertemente su presupuesto de ayuda, las asignaciones efectuadas en el marco de la Cuenta del Desafío del Milenio estuvieron por debajo de los requisitos del Gobierno. En 2005, el Congreso autorizó una asignación de US\$1.500 millones ante una solicitud de US\$2.500 millones. Mientras todos los países con ingresos per cápita inferiores a US\$1.435 son potenciales candidatos a donaciones, hasta mediados de 2005 sólo se habían asignado dos, la primera para un programa de US\$110 millones a Madagascar y otra para un programa de US\$215 millones a Honduras, donaciones que serán desembolsadas a lo largo de un período de cuatro y cinco años, respectivamente³¹.

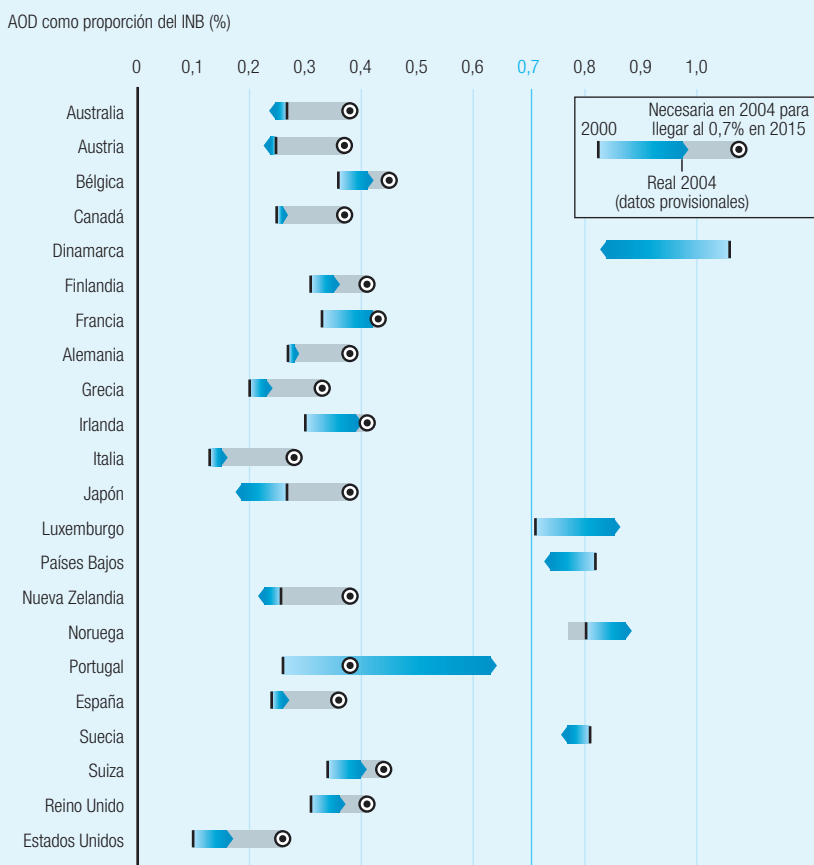
Dado el escaso tiempo transcurrido desde la conferencia de Monterrey, sería prematuro extraer conclusiones a partir de un análisis de tendencias. Mucho dependerá de si los gobiernos traducen sus actuales aspiraciones en alternativas concretas en

materia presupuestaria. Si el objetivo de alcanzar el 0,7% en 2015 se empleara como referencia, el actual desempeño parecería menos positivo. La Figura 3.5 registra dónde podrían estar hoy los niveles de ayuda en un mundo hipotético en que todos los donantes se fijaran un nivel de 0,7% del INB como meta y bajo el supuesto de que sus presupuestos de ayuda aumentan en incrementos anuales iguales a la relación ayuda-INB desde 2000. El tamaño de la brecha entre los niveles actuales y la meta estilizada se explica por sí misma. Obviamente, se trata de un ejercicio artificial, porque no todos los donantes aceptan la meta de 0,7%, pero así y todo, es un punto de referencia útil. La brecha entre el desempeño y el progreso requerido es grande incluso para los donantes que se han comprometido a cumplir la meta. Sin embargo, la reciente reunión cumbre de los líderes del G-8 en Gleneagles, Perthshire, Escocia, demostró que es posible avanzar en el cierre de estas brechas (Recuadro 3.4).

Los flujos de ayuda no se pueden considerar de manera aislada, particularmente en el caso de los países de bajo ingreso que enfrentan dificultades para pagar su deuda. En 2003, los 27 países que recibían alivio de la carga de la deuda en el marco de la Iniciativa de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) aún destinaron US\$2.600 millones a los acreedores, lo que implicó transferencias de más de 13% del ingreso fiscal³². Estas transferencias son responsables de desviar recursos que podrían haberse destinado al desarrollo humano y la recuperación económica. En 2005, casi un decenio después de la Iniciativa para los PPME, los acreedores finalmente acordaron un plan para cancelar el 100% de la deuda multilateral, lo cual constituye un paso enorme en la dirección correcta. Sin embargo, este nuevo trato no cubre adecuadamente a varios países, entre ellos Nigeria, para los cuales la insostenibilidad de la deuda continúa siendo un obstáculo insalvable para alcanzar los ODM (Recuadro 3.5).

La suficiencia de las actuales iniciativas de ayuda y alivio de la deuda deben considerarse en el contexto adecuado. Desde la perspectiva de los ODM, lo que importa es saber si los actuales compromisos de asistencia asumidos se ajustan a las necesidades de financiación para alcanzar las metas. Calcular las brechas de financiación de los ODM no es una ciencia exacta. Hay grandes diferencias en las estructuras de costo de los países y se produce una

Figura 3.5 Progresos post Monterrey hacia la meta de AOD



Fuente: Iniciativas de Desarrollo 2005d.

interacción dinámica entre los ODM: el progreso en la educación de las niñas, por ejemplo, puede reducir los costos para avanzar en la mortalidad infantil. El Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas calcula que, si se quieren cumplir los ODM, de aquí a 2006 prácticamente se deberá duplicar la ayuda general y en 2015 se deberá haber efectuado otro aumento más de 50% (a US\$195.000 millones). En términos generales, las propuestas que se han planteado en un informe de la Comisión para África patrocinada por el gobierno del Reino Unido coinciden a grandes rasgos con esta evaluación³³. Allí se recomienda que los US\$25.000 millones actualmente provistos en ayuda a la región se dupliquen durante los próximos tres a cinco años y que luego se efectúe otro aumento de US\$25.000 millones antes de 2015. Las actuales proyecciones de la ayuda están muy por debajo de estos niveles.

Déficit de financiación. Para calcular el déficit de financiación de los ODM, uno de los problemas es

Recuadro 3.4 De la cumbre del G-8 a la Asamblea General: que las palabras se vean coronadas por acciones

Las cumbres del Grupo de los Ocho (G-8) se caracterizan por hacer nobles promesas que no tardan en romperse, especialmente frente a los países más pobres del mundo. ¿Será diferente la situación esta vez luego de la cumbre de julio de 2005 en Gleneagles, Escocia?

El comunicado del G-8 expone algunos compromisos importantes. La promesa de aumentar la ayuda en US\$50.000 millones por sobre los niveles de 2004, la mitad de la cual se destinaría a África Subsahariana, podría reducir en forma sustancial el déficit financiero de los ODM. Más aún, por primera vez los líderes de este grupo de países han firmado un comunicado que especifica metas concretas, gracias a las cuales se podría reducir el riesgo de experimentar retrocesos.

En este sentido, los desafíos que enfrenta la ayuda a futuro son tres. En primer lugar, es necesario exigir a los líderes del G-8 que cumplan su palabra. Existe el riesgo real de que al menos dos miembros de la Unión Europea, Alemania e Italia, no traduzcan los compromisos asumidos en la cumbre del G-8 en planes de gasto público concretos. En segundo lugar, es necesario que algunos países intensifiquen sus esfuerzos. Incluso con el aumento pactado, Japón y los Estados Unidos sólo gastarán el 0,18% de su INB en ayuda en 2010 (lo que los ubica al final del cuadro de la ayuda prestada por la OCDE), mientras que Canadá también registra un magro

desempeño en este campo. En tercer lugar, es importante que una parte considerable del compromiso de mayor ayuda se materialice de inmediato y no en el transcurso de cinco años.

En otros aspectos distintos de la ayuda, el comunicado del G-8 recibe calificaciones dispares. El compromiso con la educación primaria gratuita y obligatoria, la atención sanitaria básica gratuita y “acceso lo más cercano a universal” al tratamiento contra el VIH/SIDA pueden acelerar el progreso hacia la consecución de los ODM. Lo mismo puede lograr la promesa de entrenar y equipar a unos 75.000 efectivos para las operaciones de paz en la Unión Africana antes de 2010 (ver el Capítulo 5). En lo que respecta al comercio, en cambio, lo expresado en el comunicado del G-8 resulta bastante decepcionante. El compromiso general de eliminar gradualmente unos pocos subsidios a las exportaciones agrícolas en un plazo no determinado no servirá de gran consuelo a los agricultores africanos.

Hubo dos ingredientes cruciales que se combinaron para hacer de la cumbre del G-8 en Gleneagles algo diferente: el liderazgo político y el impulso político que generaron las campañas mundiales y la opinión pública. Los mismos ingredientes serán necesarios si la cumbre de la ONU en septiembre de 2005 ha de consolidar y avanzar sobre lo ya logrado.

Fuente: G-8 2005.

Figura 3.6 La brecha de financiación de los ODM



Fuente: datos sobre AOD necesaria, Proyecto del Milenio de la ONU 2005e; datos sobre tendencias de la AOD, OCDE/CAD 2005a.

que las metas presupuestarias fijadas por los donantes posiblemente no se cumplan. Si se actúa según las promesas realizadas durante y después de la conferencia de Monterrey —y aquí el “si” resulta decisivo—, en 2006 se contará con un aumento de 0,30% del ingreso nacional de los países donantes en los presupuestos de la ayuda, un aumento a US\$88.000 millones (a precios y tipos de cambio de 2003). Esta cifra es inferior en US\$47.000 millones a los US\$135.000 millones que calcula el Proyecto del Milenio como gasto necesario de parte de los países desarrollados en el próximo año para mantener al mundo bien encaminado en la consecución de los ODM (Figura 3.6). La brecha de financiación habrá crecido a US\$52.000 millones en 2010. En ese momento, los países en desarrollo no podrán realizar las inversiones en salud, educación e infraestructura necesarias para mejorar el bienestar social y respaldar la recuperación económica requerida para alcanzar los ODM si los países ricos no logran cumplir los compromisos. Hay que admitir, sí, que estas

cifras no incorporan la meta de la Unión Europea de 0,51% para el año 2010, pero esta meta todavía no se ha traducido en compromisos presupuestarios concretos. Cabe recordar asimismo que no toda la ayuda adicional movilizada desde Monterrey se destinará específicamente a cubrir el déficit de financiación de los ODM.

Cifras reales de ayuda y cifras destacadas

De existir algún margen de error, es muy posible que estas cifras subestimen la dimensión completa del problema. Para cubrir el déficit de financiación se necesita dinero real, pero no todo el dinero que se considera ayuda se convierte en transferencias de recursos. Esto aplica en especial a las tres categorías de asistencia que representaron más del 90% del aumento de US\$11.300 millones de ayuda bilateral, entre 2000 y 2004: alivio de la carga de la deuda (US\$3.700 millones), cooperación técnica (US\$5.200 millones) y asistencia de emergencia

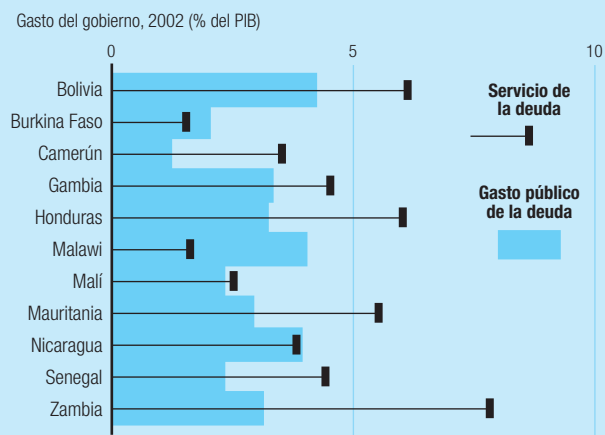
Hace 20 años, Julius Nyerere, el entonces Presidente de Tanzania, formuló a los gobiernos de los países desarrollados una pregunta punzante: “¿Debemos dejar que nuestros niños mueran de hambre para pagar la deuda?” Casi 10 años después del lanzamiento de la Iniciativa para Países Pobres Muy Endeudados (PPME), la cual supuestamente debía relegar la crisis de la deuda de África a los libros de historia, los acreedores al menos han comenzado a dar una respuesta negativa a esa pregunta. Aunque aún no se conocen del todo los detalles del trato sobre alivio de la deuda acordado por los ministros de finanzas del G-8 en junio de 2005, se han logrado avances reales; pero todavía falta abordar temas importantes.

Las cifras destacadas sobre el alivio de la deuda provisto en el marco de la Iniciativa para los PPME antes de la reunión del G-8 de 2005 son notables. En total, 27 países (todos africanos salvo uno) que reúnen las condiciones necesarias para recibir préstamos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), mecanismo del Banco Mundial creado para servicios en condiciones concesionarias, disfrutan de compromisos de reducción del saldo de la deuda por un valor de US\$32.000 millones (en términos del valor actual neto). La prima del alivio de la deuda ha ayudado a propiciar el avance hacia los ODM. Según el Banco Mundial, el gasto público en salud, educación y otras inversiones destinadas a reducir la pobreza ha aumentado en 2% del PIB en países que reciben este alivio. Los ahorros generados a través de la Iniciativa para los PPME han ayudado

a financiar educación primaria gratuita en Tanzania y Uganda, programas para combatir el VIH/SIDA en Senegal, programas de salud en Mozambique y desarrollo rural en Etiopía.

La mala noticia es que las cifras destacadas respecto del monto de la reducción de la deuda ocultan otras partes menos favorables del balance, a saber, las columnas que tratan sobre el servicio de la deuda y las rentas públicas. En 2003, los 27 países que reciben alivio seguían gastando US\$2.800 millones en reembolsos a los acreedores. En promedio, esa cifra representa el 15% del ingreso fiscal y llega a más del 20% en países como

Figura 2 Servicio de la deuda y gasto público en salud



Fuente: Calculado a partir de datos sobre servicio de la deuda y gasto público en salud del Cuadro de indicadores 20; datos demográficos del Cuadro de indicadores 5 y datos sobre PIB del Cuadro de indicadores 14.

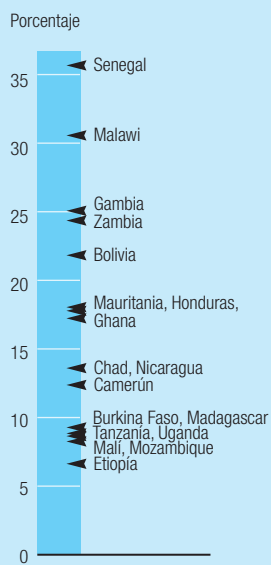
Bolivia, Senegal y Zambia (Figura 1). Para un grupo de los países más pobres del mundo, se trata de transferencias enormes que en promedio representan alrededor del 3% del ingreso nacional.

El resultado es que las amortizaciones de la deuda desvían recursos de otras áreas sociales prioritarias cruciales para avanzar en la consecución de los ODM. Zambia, por ejemplo, el país con el nivel más alto de infecciones de VIH/SIDA en el mundo, gasta más de US\$2 en pagar su deuda por cada US\$1 que destina al sector salud (Figura 2). Si bien los flujos de ayuda continúan siendo mayores que los pagos de la deuda (diferencia importante durante la crisis de la deuda de América Latina en los años ochenta), los altos niveles del servicio de la deuda privan de ingresos a los gobiernos de los PPME y los torna más dependientes de la ayuda—dejando al presupuesto más vulnerable a los caprichos de las prioridades fijadas por los donantes.

Por varias razones, los montos entregados son inferiores a las expectativas creadas en el marco de la Iniciativa para los PPME. En primer lugar, el criterio principal adoptado para la sostenibilidad de la deuda (un umbral para el saldo de la deuda de 150% de las exportaciones en términos del valor presente neto) le asigna demasiada importancia a los indicadores sobre exportaciones y no suficiente al efecto de la deuda en los presupuestos de los países y en la capacidad de financiar los avances en pro de los ODM. En segundo lugar, si bien la mayoría de los acreedores bilaterales ha brindado un 100% de alivio de la deuda, los donantes multilaterales como el Banco Mundial, el FMI y los bancos regionales de desarrollo no lo han hecho, con el resultado que su proporción en los pagos del servicio de la deuda ha ido en aumento. En tercer lugar, los criterios para acceder al 100% de alivio de la deuda han sido condicionados

(continúa)

Figura 1 Deuda como proporción del ingreso



Fuente: Banco Mundial y FMI 2005b.

al cumplimiento de los programas y las condiciones crediticias del FMI. Las suspensiones de estos programas han retrasado el alivio de la deuda de un grupo considerable de PPME, entre otros Honduras, Rwanda y Zambia.

¿El acuerdo de junio de 2005 logrará resolver estos problemas? El acuerdo dispone un 100% de alivio de la deuda para 18 países que han pasado por todo el proceso de la Iniciativa para los PPME y que llegaron al “punto de culminación”. Por otra parte, y esto resulta decisivo, especifica que los costos para reducir la deuda multilateral adeudada a la AIF y al Fondo Africano de Desarrollo se cubrirán a través recursos adicionales de los acreedores, lo cual permitirá evitar la desviación de la ayuda para el desarrollo hacia el alivio de la deuda. En el caso del alivio de la deuda del FMI, la financiación se generará a través de recursos internos y posiblemente incluirá la venta de parte de la reserva de oro del Fondo. Otros ocho países reunirán las condiciones necesarias para obtener el 100% de reducción de la deuda en el transcurso de los próximos uno o dos años, cuando alcancen el punto de culminación de la Iniciativa PPME. Este grupo incluye países que se encuentran en proceso de reconstrucción, como la República Democrática del Congo y Sierra Leona, y Camerún y Chad que vieron interrumpidos sus programas del FMI. En todos estos países, el nuevo acuerdo de alivio de la deuda tiene el potencial de liberar nuevos recursos para el desarrollo. Un aspecto crucial para la financiación de los ODM es que estos recursos se distribuyan de manera eficiente con el fin de apoyar los servicios del sector social y el crecimiento de amplia base.

La ejecución del nuevo acuerdo deberá vigilarse de cerca para asegurar que la financiación del alivio de la deuda realmente se lleve a cabo con recursos adicionales. Los acuerdos de financiación no cubren los costos de reducción de la deuda del Banco Interamericano de Desarrollo, lo que ha dado lugar a preocupaciones específicas en este sentido. Esta institución tendrá que cubrir parte de la cuenta de la financiación del alivio de la deuda de Bolivia, Honduras y Nicaragua. Sin embargo, el acuerdo de alivio de la deuda es sin duda una buena noticia para los 27 PPME que hoy acceden a este mecanismo.

Más difícil de resolver es la situación de los países que no forman parte de este grupo. La pertenencia al grupo de los PPME por

ahora está restringida a los países cubiertos en 2004. Irónicamente, esto significa que algunos países que califican para préstamos de la AIF tienen indicadores de endeudamiento peores que aquellos de los PPME luego del alivio de la deuda bajo esta iniciativa y sin embargo, estos países no cumplen los requisitos para recibir alivio de la deuda bajo el argumento de que no están contemplados en la lista de 2004. Por ejemplo, Haití, Kenya y Kirguistán tienen relaciones de endeudamiento/exportaciones superiores a 150%, sin embargo, no son aptos para acceder al alivio de la deuda. Hasta la fecha, algunos acreedores por su cuenta han respondido unilateralmente a las anomalías del marco de la Iniciativa para los PPME. Por ejemplo, el Reino Unido ha elaborado propuestas para cancelar su parte de los pagos del servicio de la deuda que le deben países como Armenia, Mongolia, Nepal, Sri Lanka y Viet Nam. De cara al futuro, se necesita una estrategia más coherente para reducir las obligaciones de la deuda a un nivel compatible con los requisitos de financiación de los ODM.

La experiencia de Nigeria pone de relieve otras limitaciones de la actual estructura de alivio de la deuda. A diferencia de los PPME, Nigeria adeuda el grueso de su deuda (aproximadamente el 80%) a acreedores bilaterales y no a instituciones como el Banco Mundial o el FMI. Los acreedores han citado la riqueza de petróleo de Nigeria como motivo para negarle alivio de la deuda. Pero pese a ser el octavo exportador de petróleo del mundo, el país se ubica en el lugar 158 del IDH, tiene una de las poblaciones más pobres de África Subsahariana y recibe menos de dos dólares per cápita en ayuda, uno de los niveles más bajos de la región. El costo total del servicio de la deuda de Nigeria supera los US\$3.000 millones al año, cifra superior al gasto público en salud. Es más, debido a que se sirve menos de la mitad de la deuda externa, se están acumulando atrasos con los acreedores. Es cierto que los problemas de endeudamiento que enfrenta Nigeria podrían haberse evitado si los gobiernos anteriores no se hubieran permitido una mala gestión económica y no hubieran traspasado los ingresos por concepto del petróleo a cuentas bancarias suizas. Pero ese argumento difícilmente puede ser un motivo para castigar a los nigerianos pobres hoy o para debilitar a un gobierno que se ha comprometido con las reformas.

Fuente: Banco Mundial y FMI 2004c; Martin y otros 2004

(US\$1.700 millones). Los aumentos en estas áreas generan cifras destacadas que son mayores que las transferencias reales de ayuda.

Consideremos el caso del alivio de la carga de la deuda, forma sumamente eficaz de asistencia para

el desarrollo pues otorga a los gobiernos mayor control sobre los ingresos nacionales y reduce su dependencia de la ayuda. La condonación de las deudas que efectivamente se están pagando libera recursos presupuestarios para destinarlos a otros fines. No

obstante, los acuerdos de la OCDE sobre la entrega de informes sobre el alivio de la carga de la deuda permiten a los gobiernos informar la deuda total como ayuda otorgada el año en que fue condonada. Esto infla el valor real del alivio de la carga de la deuda, puesto que el ahorro financiero real para el país beneficiario viene en forma de menor servicio de la deuda.

En los casos en que las deudas en cuestión no se pagaron completamente, el alivio es en parte una operación contable. Una proporción importante del aumento de US\$4.000 millones en ayuda a la República Democrática del Congo en 2003 cabe en esta categoría. En 2003, la reducción de la deuda total de Etiopía en el marco de la Iniciativa para los PPME fue del orden de los US\$1.300 millones, mientras que el servicio de la deuda disminuyó entre US\$20 millones y US\$40 millones anuales. Este no es un argumento contra el alivio de la carga de la deuda, sino contra la práctica contable actual que da una impresión equívoca del monto real de ayuda que proveen los donantes. En el transcurso de los próximos años, hay en perspectiva grandes operaciones de reducción de la deuda para Iraq y para otros países en el marco de la Iniciativa para los PPME. Es importante que el elevado valor nominal de estas operaciones no desvíe la atención del ahorro presupuestario relativamente modesto resultante o de la necesidad de concebir el alivio de la deuda como una parte más de una paquete de financiación más amplio para alcanzar los ODM.

Muchos de estos argumentos valen también para la asistencia técnica y la ayuda de emergencia. En 2003, la primera captó US\$1 de cada US\$4 destinados a ayuda. Con frecuencia, tal asistencia desempeña un importante papel en apoyar el desarrollo y la construcción de capacidades, aunque gran parte equivale a gastos en los países donantes, un problema que se ve agravado por la ayuda condicionada (analizada más adelante en este capítulo). La ayuda destinada a educación ilustra muy bien este problema. Las mayores brechas de financiación se dan en áreas como la capacitación, la remuneración y la contratación de maestros, la construcción de aulas y la provisión de textos de estudio. Sin embargo, tres cuartas partes del apoyo de los donantes a la educación se presenta como asistencia técnica. Gran parte de todo esto se consume en pagos de becas, asesorías técnicas externas y honorarios de

consultorías. La calidad de la asistencia técnica es sumamente variable, pero al igual que con el alivio de la carga de la deuda, lo importante respecto de la financiación de los ODM es que los recursos no fluyen de manera automática hacia las áreas prioritarias. La ayuda de emergencia, y la asistencia a los estados vulnerables, son una prioridad, pero también son una respuesta a las necesidades de financiación que van más allá de aquellas calculadas para la consecución de los ODM. Afganistán e Irak juntos consumieron US\$3.200 millones del aumento de la ayuda en asistencia oficial para el desarrollo entre 2001 y 2003 y también una porción grande del aumento en la ayuda proveniente de los Estados Unidos. De hecho, más del 40% del aumento de US\$3.800 millones se asignó a Irak. Hoy, la mayor parte del aumento en la ayuda para emergencias se generó mediante la movilización de fondos adicionales, aunque esta adicionalidad en la práctica es difícil de probar. Por ejemplo, Japón combinó su mayor ayuda a Afganistán e Irak con profundos recortes en la asistencia general para el desarrollo. No importa cuál sea la situación actual, la desviación de ayuda desde la financiación de los ODM hacia la reconstrucción en situaciones post conflicto u objetivos estratégicos más amplios continúa siendo una amenaza real³⁴.

La selectividad de la ayuda

Otra razón por la que es posible que las cifras destacadas subestimen la escala del problema de financiación de los ODM es que los donantes son muy variables en sus patrones de asignación de la ayuda. Los países de ingresos bajos y de África Subsahariana, quienes enfrentan las mayores brechas de financiación, figuran de manera más destacada en ciertos programas de ayuda que en otros (Figura 3.8). La ayuda que se provee a través de mecanismos multilaterales como la AIF y el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria es la que probablemente se concentra con mayor fuerza en las brechas de financiación de los ODM. En el caso de la AIF, ello se debe a que quienes reúnen los requisitos para postular a la ayuda son básicamente los países de ingresos bajos (Recuadro 3.6). Lo anterior no implica que la ayuda a los países de ingresos medianos no se justifique en términos de desarrollo humano, pero la realidad es que los donantes varían respecto de la proporción que asignan a los países

más pobres que sufren las restricciones de financiación más graves para poder cumplir los ODM.

La selección que hacen los donantes respecto de los beneficiarios de la ayuda con quienes prefieren trabajar es otro factor que puede sesgar la distribución. En 1997, un estudio sumamente influyente sostuvo, sobre la base de datos de un análisis

de diferentes países, que la ayuda sólo era eficaz en un “buen” ambiente normativo (estabilidad fiscal, baja inflación, mercados abiertos y otros criterios)³⁵. El estudio en cuestión condujo a un nuevo dogma según el cual la ayuda debía usarse de manera selectiva para premiar a los países que aplicaran reformas con eficacia. No obstante, estudios posteriores constataron que la ayuda también era eficaz en países con ambientes institucionales menos favorables e históricos más débiles en materia de reformas económicas. Esta conclusión no le resta importancia al ambiente normativo: por el contrario, la gestión macroeconómica eficiente es crucial. Pero los datos sí apuntan a la necesidad de actuar con cautela y no recurrir a listas de comprobación de “buenas políticas” como base para asignar ayuda.

La mejor información es la que sugiere que la ayuda puede ser eficaz en una amplia gama de ambientes y que las recetas que imponen condiciones en materia de políticas son de escaso apoyo³⁶. En efecto, existe el peligro de que tales recetas dividan a los receptores en “preferidos” y “huérfanos” de donantes sobre la base de pruebas poco contundentes respecto de su capacidad de hacer buen uso de la ayuda. Esto de alguna manera ya está sucediendo, a juzgar por la concentración de “preferidos” de los donantes en África Subsahariana anglófono (además de Mozambique y Etiopía) y la excesiva presencia de “huérfanos de donantes” en África francófono y América Latina.

Investigaciones recientes que recurren al “índice de selectividad en materia de políticas” del Banco Mundial –una medida de la correlación entre la ayuda y la calidad de las instituciones en los países receptores– sugieren que los flujos de asistencia para el desarrollo son cada vez más sensibles a la calidad de las instituciones (según se define en el índice)³⁷. A la vez, el enfoque de los donantes en el desempeño institucional es mucho más minucioso en los países de ingresos bajos que en los de ingresos medios. Lo que resulta más preocupante es que algunos países de ingresos bajos reciben ayuda en niveles inferiores en aproximadamente un 40% de lo que indicaría su capacidad institucional³⁸.

Nada de lo anterior busca negar la obvia importancia que tiene el ambiente normativo nacional en determinar la eficacia de la ayuda. Países tan diversos como Bangladesh, Mozambique y Viet Nam son capaces de darle a la ayuda una alta rentabili-

Figura 3.7 Composición del aumento en la ayuda

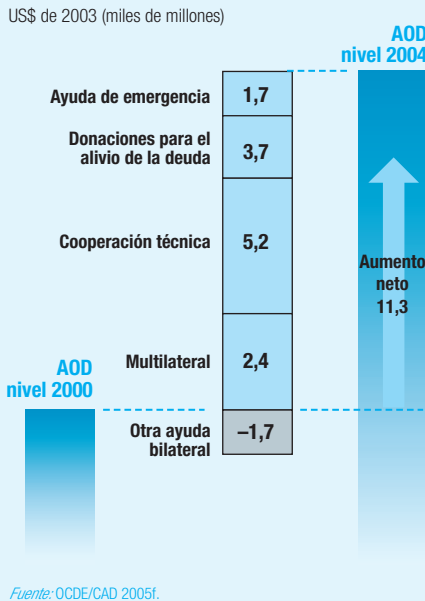
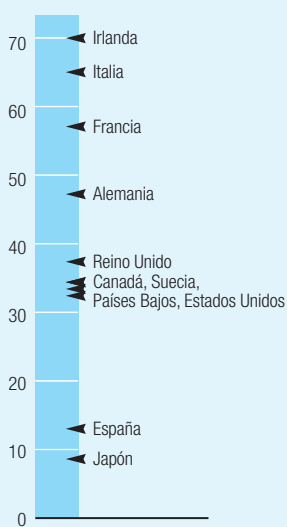


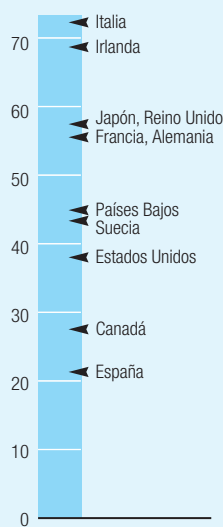
Figura 3.8 Los donantes varían en la ayuda que prestan a los países más pobres

Proporción de AOD total, 2003 (%)

AOD a África Subsahariana



AOD a países de ingresos bajos



Fuente: Calculado a partir de datos de AOD de OCDE/CAD 2005f.

Como el mecanismo internacional orientado con más eficiencia hacia los países pobres, la Asociación Internacional de Fomento (AIF) desempeña una función capital en la financiación de los ODM; un dólar aportado a través de la AIF tiene más probabilidades de reducir la brecha de financiación de los ODM que un dólar canalizado a través de cualquier otro medio. Más aún, debido a que la AIF funciona con un ciclo presupuestario de tres años, está menos propensa a la falta de previsibilidad que caracteriza la asistencia bilateral proporcionada en el marco de presupuestos anuales.

En 2005, los donantes asignaron US\$34.000 millones a la AIF hasta 2008, aumento del 25% en términos reales. Se trata de la mayor expansión en dos decenios, si bien muy por debajo del 40% a 50% que deseaban la mayoría de los gobiernos europeos. De haberse aceptado la propuesta europea, habría aumentado la proporción multilateral de la ayuda y la proporción de la ayuda asignada a los países más pobres. La AIF es la tercera fuente de mayor envergadura que presta ayuda a África Subsahariana (después de Francia y los Estados Unidos) y la principal fuente de ayuda para los sectores de educación y salud.

Aún hay importantes preguntas sin responder en relación con la función futura de la AIF en cuanto al financiamiento para el desarrollo. Alrededor de una quinta parte de los préstamos de la institución se proveen en condiciones de donaciones a países que enfrentan

problemas de endeudamiento. El resto se asigna en forma de préstamos concesionarios: el reembolso se hace en plazos de 40 años con períodos de gracia de 10 años. Algunos donantes quieren mantener esta situación, mientras que otros propician transformar a la AIF en un organismo que ofrezca principalmente donaciones.

Tomar el camino que implique hacer sólo donaciones tiene riesgos. En la actualidad, los donantes proveen alrededor de la mitad de los ingresos de la AIF. Otro 40% proviene del reembolso de préstamos anteriores de parte de países como China, los que han pasado de ser países de ingresos bajos a países de ingresos medianos. Convertirse en un sistema sólo de donaciones podría interrumpir este flujo de pagos y reducir la base de recursos. Más aún, algunos países, como Bangladesh y la India, están en condiciones de recibir préstamos blandos, mientras otros podrían usar a la AIF para salir de la dependencia exclusiva de las donaciones.

Existe otro motivo por el cual es necesario tener cuidado. Los donantes podrían neutralizar los efectos financieros si acordaran compensar todas las pérdidas de los reembolsos de la AIF a través de compromisos obligatorios que implicaran aumentar las donaciones. Sin embargo, ningún donante lo ha hecho. Por lo tanto, sin garantías de contar con más financiación a largo plazo, los flujos de la AIF dependerían del imprevisible apoyo de los donantes.

Fuente: Rogerson 2005.

dad en materia de desarrollo humano debido a que cuentan con estrategias eficaces de reducción de la pobreza. Inversamente, la corrupción endémica, la débil gobernabilidad y la mala gestión económica disminuyen los beneficios potenciales de la ayuda. La corrupción mina los esfuerzos de ayuda en dos aspectos. En primer lugar, las prácticas corruptas afectan de manera desproporcionada a los hogares pobres. Un estudio sobre gobernabilidad y corrupción realizado en Camboya encontró que los hogares de menores ingresos gastan en corrupción tres veces más que los hogares de ingresos altos, en parte debido a que los hogares pobres dependen más de los servicios públicos³⁹. En segundo lugar, los egresos financieros que suelen asociarse a la corrupción pueden mermar la afluencia de ayuda: según una estimación, se han transferido ilegalmente a cuentas bancarias en el extranjero activos financieros públicos por un monto superior al valor de la deuda externa de África.

La ayuda de los donantes puede abordar estos

problemas, de manera más eficaz y sin imponer recetas, forjando alianzas con gobiernos comprometidos con la transparencia y la responsabilidad financiera.

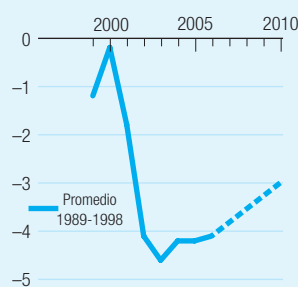
La ayuda y los ODM: ¿pueden enfrentarlos los países ricos?

¿Están los países ricos en condiciones de afrontar su compromiso a largo plazo de gastar 0,7% del INB en ayuda? Esta pregunta es de crucial importancia para las perspectivas de lograr alcanzar los ODM y los objetivos de desarrollo humano más generales.

En cualquier democracia, lo que los gobiernos consideran financieramente razonable será el reflejo de la evaluación de costos y beneficios del gasto público. Tal evaluación se basará en juicios respecto de las prioridades políticas, mediada por procesos políticos que conduzcan a decisiones respecto de los méritos de las distintas demandas en competencia. Los presupuestos de ayuda reflejan lo que los gobiernos y

Figura 3.9 Situación fiscal tensa en países del G-7

Saldo fiscal del gobierno, promedio del G-7 (% del PIB)



Fuente: FMI 2005b.

la opinión pública piensan de la pobreza mundial y de sus obligaciones e intereses por combatirla.

Costos razonables

Si se evalúa en relación con la riqueza y los recursos de los países desarrollados, el costo de alcanzar los ODM es bastante modesto. Más de 1.000 millones de personas en el mundo carecen de acceso a agua limpia y 2.600 millones de saneamiento. Superar estas carencias costaría algo menos de US\$7.000 millones al año durante el próximo decenio, inversión que podría salvar unas 4.000 vidas diarias al reducir la exposición a enfermedades infecciosas. Además, abordaría un problema que priva a la gente pobre de salud, mina el desarrollo económico e impone una inmensa carga sobre el tiempo y el trabajo de niñas y mujeres. La inversión requerida parece mucho dinero, y para los países de ingresos bajos en efecto lo es. Pero no es más de los US\$7.000 millones anuales que los europeos gastan en perfumes o los US\$8.000 millones anuales que los norteamericanos gastan en cirugía estética opcional.

Tales comparaciones no pretenden negar el gran esfuerzo que deberá hacerse para aumentar la ayuda en el nivel correspondiente para alcanzar los ODM. En todos los países del G-7, excepto Canadá, los déficit fiscales son elevados y, de hecho, el saldo de sus cuentas fiscales como grupo se ha deteriorado (Figura 3.9). En Estados Unidos, el déficit fiscal (como porcentaje del PIB) es el más elevado de cualquier país industrial, excepto Japón. En las actuales propuestas presupuestarias se tiene previsto la disminución de este déficit a la mitad de aquí al año 2009 y la reducción del gasto no militar a su nivel más bajo como proporción del PIB en más de 40 años. Obviamente, no es un ambiente propicio para aumentar el presupuesto de ayuda. Lo mismo vale para Japón, donde se proyecta que el déficit fiscal estructural disminuirá sólo marginalmente a una cifra levemente superior a 6% del PIB en 2006. En el mediano plazo, los planes presupuestarios de Japón contemplan la transformación del déficit en superávit a más tardar en 2010, meta que generará fuertes presiones para restringir la inversión pública.

La situación no es mucho más alentadora en la Unión Europea. Aunque el déficit fiscal es más bajo en el área del euro que en Japón o los Estados Unidos, de todos modos es superior a 3% del PIB en Francia y Alemania, mientras que en el caso de Italia se es-

tima que llegará a más del 4% en 2006. Aunque la magnitud de los déficit fiscales es menor en la Unión Europea que en los Estados Unidos o Japón, oculta tres presiones implícitas adicionales. Los niveles del endeudamiento público son elevados en la zona del euro, se están acumulando presiones fiscales asociadas con el envejecimiento de la población y en algunos países, las tasas de cesantía han llevado el problema del desempleo a figurar en forma destacada en la agenda política. Desde 2003, las tasas de desempleo se han estancado en más de 9% en Francia, Alemania e Italia. Si bien las reformas aplicadas al Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea han mejorado la flexibilidad, los gobiernos de la Unión están sometidos a fuertes presiones fiscales en el contexto del bajo crecimiento, alto desempleo y acumulación de presiones sobre el gasto público. Contra este telón de fondo, la decisión de la Unión Europea de fijar una meta de 0,51% del INB en ayuda se constituyó en una importante declaración de intención política. Sin embargo, se necesitará realizar un esfuerzo excepcional para asegurar que la meta se traduzca en compromisos presupuestarios concretos.

Si bien las presiones fiscales que enfrentan los países del G-7 y otros países industriales donantes son reales, es importante reconocer que los presupuestos de la ayuda, incluso a niveles ampliados, son una fuente modesta de esa presión. Para dos de los países del G-7, Italia y los Estados Unidos, la asistencia para el desarrollo representa un 1% o menos del gasto público, nivel muy inferior al promedio de los países de la OCDE. En 2004, el total del presupuesto de ayuda sólo representaba el 3% del déficit fiscal general en Japón y los Estados Unidos y 5% de Alemania. Aun si todos los países del G-7 aumentaran su ayuda al nivel previsto por la Unión Europea, el efecto negativo en el saldo de sus cuentas fiscales sería bajo. A la inversa, la restricción del gasto en ayuda tendría efectos marginales similares en el mejoramiento de ese saldo.

En la práctica, el orden de prioridad que los gobiernos asignan al gasto público y la forma en que responden a las presiones fiscales serán el reflejo de las prioridades políticas que tengan, sus juicios sobre políticas tributarias, el alcance de la inversión pública y la reforma económica. Si un mayor nivel de ayuda es un imperativo no sólo por razones morales y éticas, como sostenemos en este capítulo, sino también en términos del propio interés personal

consciente de las naciones desarrolladas traducido en prosperidad y seguridad futura de sus ciudadanos, es necesario asignarle a la ayuda una prioridad mucho mayor en el presupuesto.

Gasto militar y niveles de ayuda

Comparar los niveles de ayuda con el gasto militar resulta muy ilustrativo. Por cada US\$1 que se invierte en asistencia para el desarrollo, se gastan otros US\$10 en presupuestos militares (Figura 3.10). Ningún país del G-7 tiene una relación gasto militar-ayuda menor que cuatro a uno. Esa relación aumenta a 13 a uno en el Reino Unido y a 25 a uno en los Estados Unidos (Cuadro 3.1). En un mundo en el que los propios gobiernos de los países desarrollados reconocen cada vez más los vínculos entre amenazas a la seguridad y pobreza mundial, esta relación de 10 a uno entre gasto militar y ayuda no tiene sentido. En cualquier evaluación de las amenazas a la vida humana que se realice, se encuentra una asimetría notable entre el presupuesto militar y las necesidades humanas. El monto que los países desarrollados destinan actualmente a la lucha contra el VIH/SIDA, amenaza a la seguridad humana que reclama tres millones de vidas al año, representa tres días de gasto en armamento.

Las prioridades presupuestarias de muchos países ricos no reflejan ni un compromiso adecuado con los ODM ni una respuesta coherente ante los desafíos en materia de seguridad que plantea la pobreza generalizada y las profundas desigualdades mundiales. La discrepancia entre presupuesto militar y presupuesto de desarrollo le da otra perspectiva al tema de la disponibilidad de recursos para cumplir los ODM. Si el aumento de US\$118.000 millones del gasto militar entre 2000 y 2003 se hubiera destinado a ayuda, la asistencia para el desarrollo hoy representaría alrededor de 0,7% del INB de los países ricos. Para financiar las intervenciones básicas en salud que podrían evitar la muerte de tres millones de niños al año, sólo se necesitan US\$4.000 millones, o sea, alrededor del 3% del aumento en el gasto militar. Si la guerra contra la pobreza es una prioridad, simplemente no resulta creíble que los gobiernos le asignen tan poca importancia al presupuesto de ayuda cuyo propósito es salvar vidas.

Nada de lo anterior desvirtúa las amenazas muy reales a la seguridad que deben enfrentar los gobiernos de los países desarrollados. Estas amenazas van

Cuadro 3.1 El gasto militar eclipsa la asistencia para el desarrollo en los países ricos

Proporción del gasto gubernamental, 2003 (%)

País	AOD	Gasto militar
Australia	1,4	10,7
Austria	1,1	4,3
Bélgica	2,7	5,7
Canadá	1,2	6,3
Dinamarca	3,1	5,7
Finlandia	1,6	5,4
Francia	1,7	10,7
Alemania	1,4	7,3
Grecia	1,4	26,5
Irlanda	2,1	4,6
Italia	0,9	9,8
Japón	1,2	5,7
Luxemburgo	3,9	4,8
Países Bajos	3,2	6,5
Nueva Zelandia	1,2	6,3
Noruega	4,1	8,9
Portugal	1,0	10,0
España	1,3	6,7
Suecia	2,8	6,4
Suiza	3,5	8,5
Reino Unido	1,6	13,3
Estados Unidos	1,0	25,0

Fuente: Calculado a partir de datos sobre AOD de OCDE/CAD 2005f, datos sobre gasto militar del Cuadro de indicadores 20 y datos sobre gasto gubernamental de Banco Mundial, 2005.

desde la proliferación de armas nucleares hasta el terrorismo internacional. Sin embargo, es legítimo preguntarse si el perfeccionamiento militar es la respuesta más eficiente. Por ejemplo, un tratado de prohibición integral de pruebas nucleares y la reducción drástica de las cabezas nucleares desplegadas operativamente eliminaría la necesidad de contar con algunos de los extensos y costosos programas que están en marcha para modernizar las fuerzas nucleares y desarrollar nuevos vehículos de lanzamiento. La inversión de más capital político en la negociación del desarme y de menos capital financiero en armamento militar mejoraría la seguridad y liberaría recursos para el desarrollo.

Una financiación innovadora

Se han preparado varias propuestas innovadoras para cerrar la brecha de financiación de los ODM, las cuales implican trascender del gasto público y mirar hacia los mercados privados de capitales y nuevas formas de financiación.

Un ejemplo es el Servicio Financiero Interna-

Figura 3.10 Gasto militar vs. asistencia para el desarrollo

Gasto de donantes de la OCDE, 2003 (miles de millones de US\$)



Fuente: Iniciativas de Desarrollo 2005d.

Para que la ayuda tenga un efecto duradero en la pobreza se deben cumplir tres condiciones. Debe ser sostenida y previsible, de una envergadura lo suficientemente grande para facilitar inversiones simultáneas en todos los sectores que se refuerzan mutuamente y estar arraigada en planes de desarrollo viables. Si no se cuenta con tales condiciones, la ayuda opera más bien como una compensación ocasional por el hecho de ser pobre y no como una inversión en la reducción permanente de la pobreza.

La importancia de que la ayuda sea sostenible y previsible es evidente. Ninguna empresa privada que se precie de ser responsable se embarcaría en un proyecto destinado a aumentar los retornos en el futuro sin contar con un plan plurianual totalmente financiado. Lo mismo sucede en los gobiernos de los países en desarrollo. Si, tal como le sucede a Senegal, un país dependiera de la ayuda para ejecutar el 30% del gasto público y el 74% de la inversión pública, contar con flujos de ayuda seguros y preVISIBLES es una condición previa para emprender cualquier inversión de largo aliento. Los países no pueden conseguir educación primaria universal eliminando los cargos a usuarios, construyendo escuelas y formando maestros, a menos que cuenten con fondos seguros para mantener las escuelas y pagar a los maestros más allá de los primeros dos años. Y tampoco se puede esperar que los países mantengan la inversión en educación a menos que también tengan un plan de salud financiado que impida que los maestros mueran de VIH/SIDA antes de recibir capacitación o si no cuentan con un plan financiado para suministrar agua y saneamiento debido a cuya carencia las niñas abandonan la escuela en la pubertad: de esto se desprende la importancia de hacer inversiones simultáneas en los diferentes sectores.

Pero la lección que los donantes se han mostrado más reacios a aprender es la inmediata y urgente necesidad de aumentar la ayuda.

Fuente: Iniciativas de Desarrollo 2005b; GAVI y el Fondo para vacunas 2005a, b; RU, HM Treasury 2003.

Mientras más evasivas busquen, más insoluble se torna el problema y más onerosa la solución. Concentrar la ayuda al comienzo del período puede significar ahorros en el futuro. El paludismo cuesta US\$12.000 millones al año en producción perdida y pagar su tratamiento completo costaría una fracción de esa cifra. La rentabilidad de las inversiones en infraestructura puede llegar hasta el 80%, cifra que hace parecer pequeños los típicos retornos de los mercados privados de capital.

El Servicio Financiero Internacional (IFF) está diseñado para cumplir las tres condiciones que hacen que la ayuda sea eficiente. A través de la venta de bonos públicos en los países desarrollados, movilizaría una suma global de recursos para financiar un flujo de ayuda seguro y previsible. Debido a que el máximo esfuerzo de financiación se haría al principio, podría proveer la masa crítica de inversiones necesarias en varios sectores.

¿Puede funcionar en la práctica este Servicio? Los detalles sobre la puesta en marcha están siendo solucionados a través del Servicio Financiero Internacional para Inmunización (IFFIm), un programa experimental creado por la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización (GAVI). En el pasado, la eficacia de GAVI se vio comprometida por la fluctuación e incertidumbre que rodeaba al flujo de recursos financieros. El IFFIm es un mecanismo de financiación diseñado para proporcionar financiación segura concentrada al comienzo del período para servicios de vacunación e inmunización en los países más pobres. GAVI calcula que si se aumentara la inversión en unos US\$4.000 millones y se concentrara el máximo en los primeros 10 años, se salvaría la vida de más de cinco millones de niños antes de la fecha prevista de 2015, y se impediría la muerte de otros cinco millones de adultos (principalmente de hepatitis B) después de 2015.

cional (IFF) propuesto por el gobierno del Reino Unido, el cual se funda en una idea muy simple: para proveer más ayuda, los gobiernos deben usar su capacidad de recaudar recursos en los mercados de capital. Así, los gobiernos prometerían aumentar la ayuda y el IFF emplearía tales promesas para respaldar la emisión de bonos gubernamentales. El ingreso proveniente de la venta de estos bonos se canalizaría a través de programas de ayuda y el IFF reduciría los futuros flujos de ayuda para pagar los bonos en la medida que venzan⁴⁰.

Una de las fortalezas del IFF es que adelantaría financiación para hacer inversiones durante este

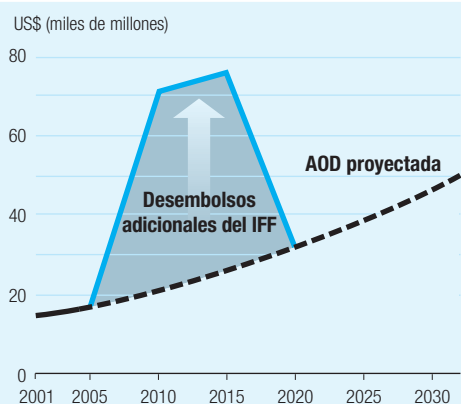
período crítico (Figura 3.11). Aun si todos los donantes se comprometieran a cumplir una meta en cuanto a la relación ayuda/INB de 0,5% en 2010 y de 0,7% en 2015, seguiría existiendo una brecha de financiación de los ODM en el corto plazo hasta que comience a llegar nuevos recursos. En el marco del IFF, las transferencias de ayuda podrían aumentar con efectos inmediatos y diferir los costos presupuestarios de los gobiernos. Lo anterior permitiría a los países en desarrollo realizar inversiones clave en áreas como salud, educación e infraestructura y a la vez daría a los países industriales que enfrentan presiones presupuestarias la oportunidad de cum-

plir el compromiso con los ODM sin comprometer su estabilidad fiscal (Recuadro 3.7).

Otras propuestas consideran la recaudación de mayores recursos mediante la introducción de mecanismos internacionales de tributación⁴¹. En la práctica, un impuesto internacional tendría que ser implementado por los gobiernos nacionales en su calidad de único cuerpo soberano con poder recaudador de ingresos. Esta iniciativa enfrenta oposición especialmente de parte de los Estados Unidos, mientras que el mayor apoyo proviene de la Unión Europea. Varios gobiernos están estudiando las implicancias de un impuesto internacional sobre el petróleo para la aviación. Aun en su nivel más bajo, un impuesto de este tipo podría recaudar entre US\$9.000 millones y US\$10.000 millones anuales⁴². Otra propuesta centrada en la misma industria consiste en la introducción de impuestos de tasa uniforme sobre los pasajes aéreos, cuya recaudación estaría destinada exclusivamente al gasto en VIH/SIDA. Esta propuesta ya ha sido respaldada por un país del G-7 (Francia), y cuenta con el apoyo de otros dos (Alemania y el Reino Unido) y de varios países en desarrollo (entre otros, Brasil). Estos países y otros más en principio llegaron al acuerdo de adoptar un impuesto nacional sobre los pasajes aéreos para financiar el gasto en desarrollo. Otros países son partidarios de un impuesto a las transacciones de monedas. De hecho, Bélgica ya aprobó una ley para asegurar que se apruebe un impuesto monetario. Varios otros países, entre ellos Finlandia y Noruega, han estudiado la utilización de impuestos sobre el carbono como nuevo mecanismo de financiación.

Los defensores del uso de impuestos internacionales para movilizar dinero para el desarrollo argumentan que los beneficios del enfoque no sólo serían importantes para los ODM, sino incluso más allá. Tales impuestos, prosigue este planteamiento, tienen el potencial de combinar la financiación de bienes públicos con la reducción de la pobreza. El Grupo de Trabajo sobre nuevos aportes financieros internacionales del gobierno francés, el cual entregó un informe en 2004, afirma que el flujo de recursos impositivos cumpliría la doble función de proveer un flujo previsible de recursos y, a la vez, complementar los mecanismos relacionados con los mercados privados de capital, como el IFF. El argumento, en este caso, es que el ingreso generado podría cubrir el déficit que quedará cuando los flu-

Figura 3.11 Adelantar la ayuda a través del Servicio Financiero Internacional (IFF)



Fuente: Iniciativas de Desarrollo 2005c.

jos del IFF comiencen a disminuir una vez que se reembolsen los bonos.

¿Es posible absorber más ayuda?

Embarcarse en una gran expansión de la ayuda sólo será fructífero si los países en desarrollo son capaces de usar con eficacia esta mayor cantidad de flujos. Quienes se oponen a una rápida ampliación de la ayuda sostienen que estos países carecen de la capacidad de absorberla, vale decir, que los aumentos a gran escala en las transferencias abrumarán su capacidad de utilizar la ayuda con eficacia, lo que creará distorsiones y minará las perspectivas de crecimiento. En verdad, la mayoría de los problemas son fácilmente solucionables mediante una combinación de prudencia en materia de políticas nacionales y mejores prácticas de parte de los donantes. Ninguna de las objeciones debilita los argumentos a favor del aumento paulatino de la ayuda para acelerar el avance en la consecución de los ODM.

Entre las preocupaciones de los “pesimistas de la ayuda” surgen varios temas recurrentes, uno de los cuales es que los países que carecen de la infraestructura social y económica —camino, enfermeras, maestros, entre otros— no están en condiciones de aprovechar mayores beneficios en términos de ayuda y que pronto comenzará a hacerse evidente la disminución del rendimiento en crecimiento y desarrollo humano. Otro tema es que la ayuda trae consigo distorsiones propias. Según este planteamiento, la dependencia de la ayuda puede socavar los incentivos de los gobiernos para poner en mar-

Hay escasas pruebas concluyentes que respalden la afirmación de que los países pobres son incapaces de usar eficazmente mayor volumen de ayuda

cha sistemas nacionales de recaudación de rentas, lo que debilitará el desarrollo de instituciones responsables. Los pesimistas también plantean temas macroeconómicos. La entrada de divisas a gran escala puede elevar el tipo de cambio, lo que restaría competitividad a las exportaciones, incentivaría las importaciones y crearía problemas en la balanza de pagos. Este problema se conoce como el mal holandés, tras la experiencia de los Países Bajos durante los años sesenta cuando una repentina entrada de riqueza como consecuencia del descubrimiento de gas en el Mar Negro disparó el florín, lo que inmovilizó a los exportadores de manufacturas y aumentó la inflación⁴³.

Si bien cada una de estas preocupaciones plantea temas importantes, es posible que se exageren las limitaciones en relación con la capacidad de absorber ayuda y lo mismo puede decirse respecto del grado de dependencia. África Subsahariana es la región del mundo que más depende de la ayuda. En 23 países de África, la ayuda bilateral representa más del 10% de INB y en Mozambique supera incluso el 60%. Pero el promedio regional de 6,2% es inferior al nivel de comienzo de los años noventa.

Hay escasas pruebas concluyentes que respalden la afirmación de que los países pobres son incapaces de usar eficazmente mayor volumen de ayuda. Las circunstancias específicas varían, pero los niveles de dependencia de la ayuda son un indicador imperfecto de la capacidad de los países de poner la asistencia para el desarrollo al servicio de la reducción de la pobreza. Cuando hay problemas de capacidad de absorción, la respuesta correcta es invertir en construcción de capacidades, junto con aplicar medidas orientadas a reducir los costos de transacción.

¿Rendimientos decrecientes?

En teoría, en algún momento el rendimiento de la ayuda debe empezar a disminuir, de manera que — incluso con buena gestión— el beneficio marginal disminuirá a medida que la ayuda aumenta. Investigaciones realizadas por el Centro para el Desarrollo Mundial en distintos países para el período 1993-2001 indican que en promedio, la ayuda genera retornos positivos al crecimiento hasta que alcanza el 16% o el 18% del INB⁴⁴. Según otros estudios la cifra es de 20% a 25%. Sin embargo, los datos de las investigaciones realizadas en diferentes países en torno al desempeño histórico son una guía poco

confiable sobre los resultados futuros. En la medida en que mejora la calidad de la ayuda, la gobernabilidad y las políticas económicas, es dable esperar que los beneficios de la ayuda aumenten. Además, sea cual sea el umbral promedio de la disminución del rendimiento, algunos países son capaces de absorber eficazmente ayuda más allá de ese umbral. Por ejemplo, Mozambique es uno de los países africanos que registra el mejor desempeño en materia de crecimiento y a la vez uno de los países más dependientes de ayuda del mundo.

En todo caso, muchos países con relaciones ayuda/INB entre 10% y 15%, incluidos Bangladesh, Camboya, Tanzania y Uganda, enfrentan una brecha de financiación para cumplir los ODM. Detalladas investigaciones a nivel de país realizadas por el Banco Mundial sugieren que los países de ingresos bajos podrían utilizar de manera muy productiva US\$30.000 millones más de ayuda, cifra conservadora que no considera la envergadura de la inversión en infraestructura⁴⁵. Además, concebir la dependencia en función de la relación ayuda/INB es una visión limitada. Por ejemplo, Etiopía presenta relaciones relativamente altas al respecto (19%), pero recibe US\$19 per cápita en ayuda si se compara con el promedio de US\$28 de África Subsahariana y de US\$35 en el caso de Tanzania.

El efecto en los ingresos

El rápido aumento de la ayuda incrementará la proporción del presupuesto nacional financiado mediante asistencia para el desarrollo. Un peligro evidente es la institucionalización de la dependencia de la ayuda, lo que aumenta la vulnerabilidad del presupuesto ante la volatilidad de los flujos de ayuda y los cambios en las prioridades de los donantes⁴⁶. Algunos críticos sostienen que grandes entradas de ayuda reducen los incentivos de los gobiernos por movilizar impuestos nacionales y minan la formación de una base sostenible de ingresos; la información proveniente de algunos países respalda esta preocupación. Por ejemplo, Uganda no ha sido capaz de aumentar su relación impuestos-PIB relativamente baja a pesar de altos niveles de crecimiento. Sin embargo, ejemplos de sentido opuesto apuntan a que no se trata de un resultado inevitable. Etiopía ha aumentado su relación impuestos nacionales-PIB de 11% a 15% desde 1998, incluso cuando las entradas de ayuda se multiplicaron por tres.

'El mal holandés' y su cura

'El mal holandés' es una amenaza que hay que tomar en serio. Una acelerada alza del tipo de cambio tendría consecuencias devastadoras para África, lo que dificultaría la expansión de los pequeños agricultores y fabricantes y la diversificación de las exportaciones, situación que desencadenaría la amenaza del fantasma de otra marginalización del mercado mundial. En la práctica, estos problemas pueden evitarse.

Los problemas más graves surgen cuando los flujos de ayuda financian un auge del consumo. Si la producción se mantiene constante y la demanda aumenta, la inflación y el alza de los precios de los bienes no comercializados son fenómenos inevitables. No obstante, si la ayuda se dirige hacia áreas como la infraestructura, la producción agrícola y las inversiones en la construcción de capital humano, la respuesta por el lado de la oferta puede servir de antídoto para el mal holandés⁴⁷. El aumento de la productividad puede compensar las presiones inflacionarias y mantener la competitividad de las exportaciones. Esto ayuda a explicar por qué países como Etiopía, Mozambique y Tanzania han sido capaces de absorber cantidades crecientes de ayuda sin sufrir efectos inflacionarios a gran escala.

Los gobiernos también pueden influir en los efectos de la ayuda sobre el tipo de cambio decidiendo si usar los flujos de ayuda para incrementar el consumo, financiar importaciones o acumular reservas de divisas⁴⁸. Las pruebas provenientes de países específicos confirman que las grandes entradas de ayuda no causan inevitablemente efectos del tipo del mal holandés. En Ghana, la ayuda neta aumentó

de 3% del PIB a mediados de los años noventa a más de 7% en 2001-2003. Sin embargo, el tipo de cambio real cambió en menos de 1% durante el segundo período⁴⁹. En Etiopía, la ayuda se duplicó a 22% del ingreso nacional desde 1998 y aquí también el tipo de cambio real permaneció estable⁵⁰. En ambos casos, la competitividad de las exportaciones se mantuvo gracias a una gestión prudente de las reservas. Por ejemplo, Ghana manejó un repunte de la ayuda en 2001 sin aumentar la oferta de dinero en el país sino que vendiendo en mercados de divisas con el propósito de estabilizar la moneda luego de una crisis en los términos de intercambio.

Uso eficiente de la ayuda

Si bien es probable que un rápido aumento de la ayuda ocasione resultados subóptimos, es importante tener presente que la capacidad de absorción es un proceso dinámico, no un ente rígido. La escasez de maestros o personal de salud, el deterioro de la infraestructura de transporte y la debilidad de las instituciones pueden impedir el uso eficaz de la ayuda. Las instituciones gubernamentales pueden fortalecerse mediante la construcción de capacidades; los maestros, el personal de salud y los ingenieros se pueden capacitar y la infraestructura puede desarrollarse. El desafío crucial es programar la secuencia de estas inversiones sobre la base de estrategias nacionales coordinadas. Es por ello que la planificación de los ODM debe ser una pieza central de la estructura del gasto público y los donantes necesitan comprometerse con la entrega de apoyo plurianual previsible.

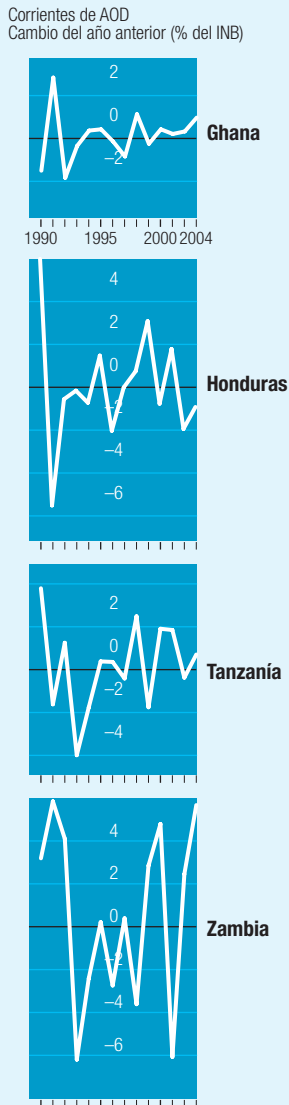
La planificación de los ODM debe ser una pieza central de la estructura del gasto público

Debilidades en la calidad y eficiencia de la ayuda

Proveer mayor cantidad de ayuda es una condición necesaria para acelerar el avance hacia el cumplimiento de los ODM. Sin ella, las metas para 2015 no se cumplirán por un amplio margen. Pero un simple aumento del presupuesto sin reformar los hábitos improductivos de los donantes hará disminuir el rendimiento. Crear condiciones para que

la ayuda sea más eficiente significa lograr mayor previsibilidad, reducir la excesiva condicionalidad, aumentar la armonización entre donantes, terminar con la ayuda vinculada y proveer más ayuda a modo de apoyo a programas que se ejecutan a través del presupuesto fiscal.

Figura 3.12 La volatilidad de la ayuda en funcionamiento



Fuente: Calculado a partir de datos sobre volúmenes de AOD e INB de OCDE/CAD 2005f.

La ayuda es imprevisible y volátil

La planificación eficaz de la reducción de la pobreza en países de ingresos bajos requiere flujos de ayuda que sean estables y previsibles. La adopción de los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza en 1999 buscaba proveer un marco de apoyo basado en planes nacionales para así lograr mayor estabilidad y previsibilidad en los flujos. Desafortunadamente, este anhelo no se ha cumplido.

Contar con flujos de ayuda previsibles es particularmente crítico en los países de ingresos bajos donde el flujo es grande en comparación con los ingresos y el presupuesto fiscal. En Burkina Faso, más del 40% del gasto presupuestario se financia gracias a la asistencia para el desarrollo. Cambios imprevistos en los flujos de ayuda pueden minar la gestión presupuestaria y constituyen una amenaza para la provisión eficaz de servicios esenciales, pues interrumpen la inversión requerida para abastecer escuelas y centros de salud y para pagar a los maestros y a los trabajadores de la salud, además de crear problemas en la balanza de pagos.

Una investigación de varios países muestra que la ayuda es mucho más volátil que el INB o el ingreso fiscal: en promedio, 40 veces más volátil que el ingreso⁵¹. El estudio del FMI que compara la ayuda durante 1985-1988 y 2000-2003, muestra que la diferencia entre la volatilidad de la ayuda y el ingreso fiscal ha aumentado, lo que sugiere que los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza han hecho poco por cambiar las prácticas en este ámbito⁵². Según la variación de la tendencia, la volatilidad de la ayuda se ha duplicado desde 2000 y en algunos países, la variación anual es considerable (Figura 3.12). Resulta particularmente preocupante el hecho que los países dependientes de la ayuda son más vulnerables a la volatilidad de la ayuda y la ayuda presenta una volatilidad especialmente elevada en estas naciones. La volatilidad de la ayuda en los estados vulnerables duplica el promedio de los países de ingresos bajos.

La volatilidad podría no ser un problema tan grave si los receptores de la ayuda supieran que los compromisos de los donantes se traducirán en flujos financieros reales. En efecto, las promesas de los donantes son sólo una guía parcial de lo que realmente se termina entregando. Los compromisos pueden desembolsarse a lo largo de varios años, puede haber

lagunas entre las promesas y las entregas se pueden extender durante varios ciclos presupuestarios. Pero ese carácter tan imprevisible puede de todos modos impedir la planificación fiscal. Las decisiones en cuanto a emprender inversiones, por ejemplo, en salud o educación, generan compromisos fiscales para los siguientes años. En el peor de los casos, la imprevisibilidad puede dar lugar a financiación intermitente a medida que los gobiernos se ajustan al cumplimiento o no cumplimiento de las promesas de ayuda.

La brecha entre compromisos y desembolsos puede entenderse como una “crisis de la ayuda” a la que deben ajustarse las finanzas públicas. Medir la envergadura de esta crisis no es fácil, puesto que a veces la información que entregan los donantes sobre los gastos reales es incompleta. Usando el sistema de presentación de informes del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE para los flujos bilaterales y multilaterales del período 2001 a 2003, analizamos las diferencias entre compromisos y desembolsos de ayuda de 129 países. Los resultados son sorprendentes. En 47 países, los desembolsos fueron inferiores a los compromisos en hasta un 1% del INB durante uno de los tres años. En 35 de estos países, el déficit fue de hasta 2% o más del INB. Por ejemplo, en 2001, las crisis de la ayuda de Burkina Faso y Ghana llegaron hasta el 4% de INB. Los países ricos tendrían grandes problemas para ajustar sus presupuestos a fluctuaciones de esta envergadura. En el caso de Burkina Faso y Ghana, el déficit ascendió a aproximadamente la quinta parte de todo el ingreso fiscal.

Para los países muy dependientes de la ayuda, el déficit en los flujos puede tener un impacto particularmente dañino en sectores sociales clave. En Zambia, más de 40% del presupuesto de educación se financia mediante ayuda y durante el período 2000 a 2002, los desembolsos de los donantes ascendieron sistemáticamente a menos de la mitad de las promesas realizadas al inicio del año presupuestario. En Senegal, los donantes financian la tercera parte del total del gasto público en el sector salud y los desembolsos para el período 1998-2002 fueron inferiores, en promedio, en 45% respecto de los compromisos asumidos. En este caso, la lentitud y la fragmentación de los desembolsos pusieron en aprietos la financiación de las campañas nacionales de vacunación⁵³.

La volatilidad e imprevisibilidad de la ayuda podría explicarse en parte si fueran el resultado de una respuesta de los donantes ante crisis económicas en los países receptores. Al definir una crisis como una baja en los precios de al menos 10% de un año a otro, el FMI estima que los países de ingresos bajos sufren una crisis de este tipo, en promedio, una vez cada tres años. Estas crisis afectan de manera desproporcionada a los países pobres pues reducen su crecimiento económico y sus ingresos fiscales, pero además, afectan desproporcionadamente a los pobres de estos países, por ejemplo, destruyendo el sustento de los pequeños campesinos. Sin embargo, no existen pruebas de que la ayuda compense crisis económicas de esa naturaleza. Por ejemplo, durante 1975-2003, sólo uno de cinco países afectados por crisis debido a un PIB negativo de 5% o más recibió más ayuda⁵⁴.

Los países pueden responder al déficit y a la incertidumbre de la ayuda de diversas maneras, pero todas tienen consecuencias adversas para la financiación de los ODM. Pueden reducir el gasto gubernamental con consecuencias negativas para el crecimiento económico y la inversión social; pueden también mantener el gasto endeudándose y aumentando el déficit fiscal, alternativas que repercuten negativamente en la inflación y la condicionalidad del FMI; y también pueden utilizar la ayuda para construir reservas en efectivo anticipando futuras crisis de ingreso, vía que implica menores niveles de gasto público⁵⁵. Ninguna de estas respuestas contribuye a la planificación a largo plazo en pro de la reducción de la pobreza.

La poca confiabilidad de los flujos explica en parte por qué la ayuda no ha logrado todo su potencial. Para los gobiernos resulta difícil desarrollar sistemas de ingresos y gestión financiera estables o poner en marcha inversiones a largo plazo en infraestructura y acceso a servicios esenciales con tan poco control sobre un componente importante de la financiación nacional. Una de las maneras más eficaces de mejorar la capacidad de absorción sería enfrentar seriamente este problema de la imprevisibilidad de los flujos de ayuda.

Condicionalidad y sentido de pertenencia nacional

Aunque todos los donantes destacan las virtudes que tiene el “sentido de pertenencia nacional” o el

darle a los receptores más control sobre el modo en que se gasta la ayuda, la mayoría vincula la ayuda a condiciones estrictas. El sentido de pertenencia nacional se considera un requisito para el uso eficaz de la ayuda, mientras la condicionalidad representa un mecanismo que permite influir para generar cambios en las políticas públicas. En muchos casos, los dos objetivos apuntan en direcciones opuestas, lo que se traduce en que la condicionalidad socava el sentido de pertenencia nacional y acentúa el carácter imprevisible y volátil de la ayuda. Una de las razones que explican por qué el compromiso de los donantes con el sentido de pertenencia nacional no ha logrado mejorar la previsibilidad de la ayuda es que aún no se ha puesto en marcha.

Desde fines de los años noventa, se han producido importantes cambios en la gestión de la condicionalidad. La elaboración de los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza llevada a cabo por los gobiernos nacionales ha creado un marco de cooperación. Paralelamente, los donantes han simplificado las condiciones. Por ejemplo, en los préstamos otorgados por la Asociación Internacional de Fomento (AIF), que contenían unas 30 condiciones promedio a mediados de los años noventa, en 2003 habían disminuido a 15⁵⁶. Las condiciones de los préstamos del FMI en el marco del Servicio para el crecimiento y la reducción de la pobreza han disminuido a un promedio de 13. No obstante, existen grandes variaciones de un país a otro y el análisis reciente de los programas del FMI sugiere que el número promedio de condiciones estructurales podrían estar aumentando nuevamente.

Algunos de los cambios han generado resultados sustantivos, pero gran parte de lo que parece ser una “simplificación” de las condiciones constituye en realidad un nuevo “envase” o bien el traspaso a otros donantes de la responsabilidad de hacerlas cumplir⁵⁷. La ayuda sigue llegando con una cantidad enorme de ataduras. Las condiciones de los préstamos ligados a los programas del Servicio para el crecimiento y la reducción de la pobreza siguen imponiendo metas presupuestarias precisas e incluyen una cantidad considerable de metas relacionadas con la gestión económica general. Hacer trato con el Banco Mundial requiere cumplir las metas estipuladas en las estrategias de asistencia al país, los Créditos de Apoyo a la Reducción de la Pobreza y otros acuerdos de préstamo. Algunos donantes

La poca confiabilidad de los flujos explica en parte por qué la ayuda no ha logrado todo su potencial

La condicionalidad de los préstamos sigue reforzando relaciones de poder desiguales

bilaterales y el Banco Mundial han comenzado a adoptar condiciones para los préstamos con fines estructurales ya desechadas por el FMI⁵⁸. Mientras tanto, los países que buscan alivio de la carga de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME deben cumplir una serie de otras metas relacionadas con el gasto y la gestión económica.

Desde la perspectiva de los receptores de la ayuda, aún la más reducida de las condicionalidades tiene el aspecto de una larga lista de supermercado. Consideremos el caso de Benin. En el marco de su Servicio para el crecimiento y la reducción de la pobreza, este país debe presentar ante el FMI informes trimestrales respecto del gasto en salud y educación, detalles de los costos salariales en el sector público y el cronograma de privatización del banco estatal. La lista (no detallada) de requerimientos para activar el Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza del Banco Mundial incluye el progreso acelerado en la privatización del algodón, avances tangibles en la privatización de otras empresas públicas, incluida la creación de “marcos reglamentarios sólidos en los sectores liberalizados”, la elaboración de una “estrategia coherente” para el desarrollo del sector privado y una lista detallada de resultados cuantitativos en salud, educación y agua. En total, la matriz de políticas incluye más de 90 medidas que requieren seguimiento. Mientras tanto, para cumplir los requisitos y postular al alivio de la carga de la deuda, a Benin se le exigió cumplir metas relacionadas con la privatización de un organismo de comercialización del sector algodónero⁵⁹.

Dejando de lado los méritos de prescripciones tan específicas en materia de políticas, la mera escala, el alcance y la naturaleza interdependiente de la condicionalidad disminuye inevitablemente el sentido de pertenencia nacional y aumenta el riesgo de la interrupción de la ayuda por incumplimiento. Sólo la cuarta parte de los programas del FMI se completan sin interrupción, hecho que ayuda a explicar tanto la volatilidad como la incertidumbre de la ayuda⁶⁰.

Ahora bien, cierto nivel de condicionalidad resulta inevitable y es conveniente. Los receptores de la ayuda deben informar, sobre todo a sus ciudadanos, sobre el gasto público y las prioridades presupuestarias. Un mecanismo para lograr transparencia son las estrategias de desarrollo nacionales que exponen objetivos claros de reducción de la pobreza y que están vinculadas con planes de financiación

de mediano plazo. El escrutinio y la auditoría eficiente de los presupuestos por parte del poder legislativo también es crucial. El problema con el enfoque actual es la mezcla de macrocondicionalidad y microgestión. La condicionalidad de los préstamos sigue reforzando relaciones de poder desiguales que limitan el verdadero avance hacia el sentido de pertenencia nacional.

Demasiados donantes y coordinación insuficiente

Los problemas de capacidad que resultan de la excesiva condicionalidad son exacerbados por la falta de coordinación en la labor de la comunidad de donantes. Con demasiada frecuencia, los departamentos gubernamentales de los países receptores de la ayuda (sometidos a restricciones estrictas) deben lidiar con una gran cantidad de donantes mal coordinados —muchos de los cuales operan programas que se superponen entre sí— que no están dispuestos a trabajar a través de las estructuras gubernamentales. Los altos costos de transacción que se derivan de este tipo de funcionamiento disminuyen la eficacia de la ayuda y debilitan la capacidad.

Cuando se implementó el Plan Marshall en Europa, un donante único interactuaba con países con sólidas capacidades financieras, judiciales y de gestión pública y una gran reserva de trabajadores, empresarios y gerentes calificados. El éxito en materia de ayuda que ha vivido la República de Corea y la Provincia China de Taiwán obedeció a un modelo similar, que consistía en que un donante predominante interactuaba con estructuras gubernamentales estables. Hoy corren otros tiempos en las relaciones en torno a la ayuda. De los 23 miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, sólo cinco otorgan ayuda a menos de 100 países.

La otra cara de la moneda es que los receptores de la ayuda deben tratar con múltiples donantes. En 2002, la cantidad promedio de donantes oficiales que operaban en los países receptores era de 23, aunque un típico país de África Subsahariana trata con más de 30 donantes (y varias docenas de organizaciones no gubernamentales)⁶¹. En 2003, el gobierno etíope recibió ayuda de 37 donantes. Cada donante puede estar operando docenas de proyectos que brindan apoyo a una variedad de estrategias sec-

toriales. Tanzania tiene 650 proyectos financiados por donantes que se manejan ya sea a través de los ministerios nacionales o el gobierno local⁶².

Cumplir con los requisitos de los donantes en cuanto a presentación de informes, consultas y evaluaciones impone una pesada carga al recurso más escaso en los ministerios de los países en desarrollo: personal calificado. Los programas de ayuda en un típico país de África Subsahariana generarán demandas de miles de informes destinados a múltiples organismos supervisores, con cientos de misiones visitantes para controlar, evaluar y auditar el desempeño. A los ministerios sectoriales se les exige a veces que no sólo produzcan informes departamentales, sino también docenas de informes sobre proyectos específicos.

La duplicación de esfuerzos es otro problema más. Para cumplir con las obligaciones legales en relación con sus accionistas, el FMI y el Banco Mundial realizan grandes revisiones anuales de la gestión de los presupuestos, de los sistemas de finanzas públicas y del gasto público. Los gobiernos deben entregar cuentas auditadas según estándares internacionales. Aún así, los donantes como Italia, Japón, los EE.UU. y la Unión Europea, exigen informes individuales para el cumplimiento de cada uno de sus propios requisitos, acuerdo que obliga a incurrir en grandes e innecesarios costos de transacción. El trabajo analítico genera otra capa más de duplicación del trabajo. Los donantes realizan estudios de pobreza, revisiones del gasto público y de las políticas fiscales, evaluaciones de las políticas económicas y análisis fiduciarios superpuestos y muchas veces no están conscientes de que otros donantes ya realizaron estudios sobre estos mismos temas o bien no los quieren utilizar. En un caso citado por el Banco Mundial, cinco donantes en Bolivia que auspiciaban una misma encuesta sobre pobreza exigieron, cada uno, un informe técnico y financiero distinto, lo que obligó al funcionario de gobierno a cargo del proyecto a dedicarle más tiempo al informe que a la propia encuesta⁶³.

La carga que imponen las demandas de parte de los donantes supera a los sistemas gubernamentales. Las demandas que resultan de acciones mal coordinadas por parte de los donantes generan enormes costos de transacción. Considere el siguiente comentario de Ashraf Ghani, Ministro de Finanzas de Afganistán entre 2002 y 2004:

“Como Ministro de Finanzas, invertí más de 60% de mi tiempo en tratar con donantes, lo que incluye entrevistas con las misiones visitantes y representantes para reiterar cuáles eran las políticas de gobierno, recaudar fondos...y así poder cubrir los costos recurrentes del gobierno, abogar por el apoyo a los programas liderados por el gobierno y canalizados a través de los sistemas de financiación, contabilidad y adquisición del gobierno y discutir y negociar proyectos... tiempo que podría haber destinado a aumentar el ingreso nacional y a administrar la reforma interna”.

El caso de Zambia pone en evidencia algunos de los problemas más generales asociados con la coordinación de los programas con sentido de pertenencia nacional. El apoyo brindado al sector educación, el que solía canalizarse a través de un programa de inversión de cuatro años, hoy se entrega a través de un enfoque sectorial y contempla un compromiso de ayuda de US\$87 millones para 2004. Siendo al menos 20 los donantes que prestan apoyo a la educación, se aplica una prima por coordinación eficaz. Así y todo, el desempeño ha sido dispar. El gobierno de Zambia ha abogado para que el apoyo se preste a través de fondos comunes y se destine al presupuesto general de educación, el cual ahora asciende a aproximadamente la mitad del apoyo. No obstante, otro tercio del aporte se asigna por medio de fondos destinados a propósitos estipulados por los donantes y el saldo se asigna a proyectos específicos. En total, existen 20 líneas de financiación de donantes para cantidades que fluctúan entre los US\$12 millones y los US\$400 millones, y cada una requiere un informe diferente. Ha habido muy poca discusión respecto de cómo se podría disminuir la cantidad de donantes sin mermar la cantidad de financiación. Entretanto, varios donantes clave que han establecido un fondo común de recursos aún deben participar en una misión conjunta. Los funcionarios ministeriales superiores siguen mencionando la extensión y la frecuencia de los informes como un problema. Si bien las nuevas misiones conjuntas están reduciendo los costos de transacción para los donantes, siguen acaparando el tiempo del personal principal de los países en desarrollo durante dos a tres semanas seguidas, lo que resta energías a la gestión eficaz de los programas⁶⁴.

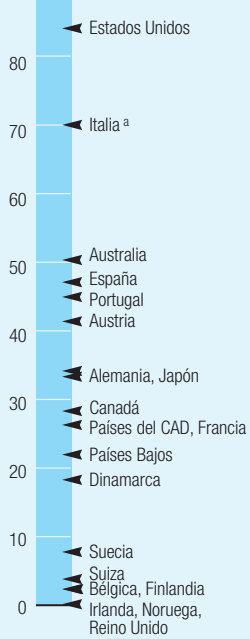
Zambia constituye una muestra de problemas más generales que se relacionan con la armonización

Las demandas que resultan de acciones mal coordinadas por parte de los donantes generan enormes costos de transacción

Figura 3.13

La liga de la ayuda condicionada

Ayuda condicionada a los países menos adelantados
Proporción de AOD total, promedio 2002-2003 (%)



a. Los datos se refieren al promedio de los coeficientes de 1999-2001.
Fuente: OCDE/CAD 2004b, 2005e.

en países considerados como carentes de sistemas de administración pública estables. Algunos donantes no están dispuestos a considerar acuerdos de fondo común, en parte debido a las preocupaciones que les suscita la responsabilidad fiduciaria. Otros sí han aceptado mancomunar algunos fondos, aunque con grandes condiciones en materia de presentación de informes. La renuencia de los donantes a armonizar es particularmente marcada en los países donde existe la impresión de que los gobiernos no han logrado diseñar estrategias eficaces al respecto. Así, mientras Senegal es uno de los 13 países que participan en un sistema piloto de la OCDE que busca acelerar la armonización, existe poca coordinación eficaz incluso en sectores que cuentan con enfoque sectoriales (como la salud).

Existen esfuerzos serios en marcha destinados a reducir los costos de transacción. En marzo de 2005, los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE firmaron la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, la cual contempla medidas que buscan reducir tales costos. En Etiopía, Ghana, Tanzania y Uganda se están poniendo en marcha programas piloto que buscan fortalecer la armonización y la coordinación. Algunos costos de transacción han disminuido, aunque los avances no han sido parejos. Los funcionarios gubernamentales de Uganda siguen mencionando este tipo de costos como un problema importante, situación que resulta bastante comprensible si se considera que este país debe atender un promedio de tres misiones (algunas de hasta 35 personas) sólo para el programa del crédito de apoyo a la reducción de la pobreza del Banco Mundial. En otros lugares, la armonización ha prometido más de lo que ha podido lograr. Según lo informado, en 2002 Senegal recibió más de 50 misiones del Banco Mundial, casi una por semana. En 2003, Zambia recibió 120 misiones de donantes, sin contar las del Banco Mundial y las del FMI. De éstas, sólo 12 fueron misiones conjuntas y ninguna contó con la participación de la Unión Europea o de las Naciones Unidas⁶⁵.

Los donantes también intentan reducir algunos costos de transacción por medio de iniciativas multilaterales que contemplen mayor especialización y cooperación. Mecanismos como el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria y la Iniciativa de vía expedita (*fast track*) de Educación permiten a los donantes unir recursos,

entregar ayuda y dejar la presentación de informes en manos de una sola entidad. En los últimos años, varios donantes, entre ellos Dinamarca, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia, han anunciado intenciones de simplificar los programas de ayuda en torno a un grupo más pequeños de receptores. En teoría, esto abre posibilidades de mayor especialización y cooperación, pero en la práctica, las listas de primeras prioridades de cada donante tienden a concentrarse en los mismos grupos de receptores, lo que aumenta el riesgo de ampliar la brecha entre “preferidos” y “huérfanos” de los donantes. Un ejemplo de armonización a través de mayor especialización son Noruega y Suecia, quienes están ejecutando un plan en Etiopía conforme al cual Suecia canalizará financiación para la salud a través de Noruega y este último país encauzará la ayuda para educación a través de Suecia. Sin embargo, acuerdos de ese tipo son la excepción más que la regla.

Si nos guiamos por la experiencia a la fecha, será difícil ejecutar una agenda que mejore la coordinación. El argumento que apela a la eficacia para promover mayor especialización y armonización está claro, pero a la vez, avanzar en esa dirección requerirá que los donantes compartan el control de los recursos y acepten el uso de sistemas de presentación de informes gestionados por otros, medida que implica cambios enormes en la gestión de los programas de ayuda.

Transferencias ineficientes de recursos: la ayuda condicionada

Cuando se trata de financiar la reducción de la pobreza, cada dólar no vale lo mismo. Mucho de lo que se declara como ayuda vuelve a los países ricos, en parte como subsidios que benefician a grandes empresas. Posiblemente, la práctica de “atar” las transferencias financieras a la adquisición de servicios y bienes en los países donantes es la forma más notoria de arruinar subrepticamente la eficacia de la ayuda.

Los países receptores pierden de diversos modos por este tipo de ayuda condicionada. La ausencia de licitaciones en el mercado abierto significa que a los países receptores se les niega la oportunidad de adquirir los mismos bienes y servicios en otra parte a un precio menor. La medida puede, además, ocasionar la transferencia de destrezas y tecnologías

inadecuadas. Las comparaciones de precios han encontrado que la ayuda condicionada reduce el valor de la asistencia entre 11% y 30% y que la asistencia alimentaria condicionada es en promedio 40% más cara que la que se podría conseguir en transacciones de mercado abiertas⁶⁶.

Se desconoce el alcance total de la ayuda condicionada debido a que los donantes presentan informes poco claros o incompletos. Las políticas de adquisición con frecuencia son poco transparentes y presentan sesgos a favor de los contratistas de los países donantes. Dos donantes del G-7, Italia y los EE.UU., no informan completamente a la OCDE cuánto de la ayuda que proveen es condicionada. Otros la informan de manera incompleta. La OCDE no exige informar las condiciones impuestas a la asistencia técnica, gran parte de cual está ligada a prestadores provenientes de los países donantes. El resultado es que se desconoce el nivel de la ayuda condicionada de entre la tercera parte y la mitad de la ayuda que se provee a los países de ingresos bajos. La vinculación de la ayuda es un ámbito en el cual sería útil que los donantes aplicaran el mismo principio de apertura y rendición de cuentas que exigen de los gobiernos receptores. Los contribuyentes de los países donantes tienen derecho a saber qué parte de la ayuda que financian se destina a fines que no son de desarrollo, mientras que los ciudadanos de los países receptores también deben saber cuánto pierden a causa de la condicionalidad.

Si bien se desconoce la cantidad precisa de ayuda condicionada, los donantes claramente varían en el grado en que vinculan su ayuda (Figura 3.13). De acuerdo a los informes de la OCDE sobre ayuda condicionada a los países menos desarrollados, los Estados Unidos encabezan la lista, seguidos de cerca por Italia⁶⁷. No obstante, la ayuda que se entrega en el marco de la Cuenta del Desafío del Milenio no está condicionada, de modo que la relación de ayuda condicionada de EE.UU. caerá en la medida en que aumenta el gasto efectuado desde esta fuente. Alemania y Japón también condicionan una parte relativamente grande de la ayuda que otorgan.

Los costos financieros que implica la ayuda condicionada son altos y es difícil calcularlos debido al carácter restringido de los informes de los donantes y la exclusión de la asistencia técnica. Para este Informe hemos intentado hacer un cálculo aproximado de los costos que conlleva este tipo de ayuda.

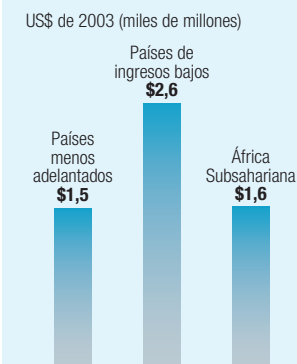
La relación de ayuda condicionada utilizada es el promedio informada para los años 2002 y 2003 por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE en relación con las transferencias realizadas a países menos desarrollados⁶⁸. Los desembolsos de ayuda bilateral bruta de 2003 se utilizan para establecer niveles de ayuda provistos a regiones específicas. Luego, se descuenta la ayuda condicionada a una tasa de 20%-30% del valor nominal, lo que refleja los cálculos de costo de ese tipo de ayuda en relación con el mercado abierto.

Para los países en desarrollo como grupo, calculamos pérdidas totales del orden de US\$5.000 millones a US\$7.000 millones, cantidad suficiente para cubrir el costo de la educación primaria universal. Los países de ingresos bajos como grupo pierden entre US\$2.600 millones y US\$4.000 millones, África Subsahariana pierde entre US\$1.600 y US\$2.300 millones y los países menos desarrollados pierden entre US\$1.500 millones y US\$2.300 millones (Figura 3.14).

Estos montos subestiman ampliamente los costos reales porque sólo cubren la ayuda bilateral y no incluyen la asistencia técnica. Las pérdidas de cada país en particular varían según la estructura de sus donantes y en ciertos casos, la relación calidad-precio se ve seriamente comprometida: 14 centavos de cada dólar de ayuda italiana a Etiopía se gasta en Italia. Actualmente, dos terceras partes de la ayuda australiana otorgada a Papua Nueva Guinea, su principal receptor, se entregan a través de apenas seis empresas australianas⁶⁹. Algunas formas de condicionamiento de la ayuda se contradicen totalmente con un compromiso serio con los ODM. En 2002-2003 se asignaron aproximadamente US\$1.000 millones de ayuda bilateral en forma de becas para estudios universitarios en países donantes, lo que en algunos casos superó con creces el apoyo que prestan los donantes a la educación primaria.

La vinculación de la ayuda con frecuencia se traduce en mayores costos de transacción para los receptores. Algunos donantes aplican reglas de adquisición restrictivas para cumplir sus propios requisitos, lo que crea estructuras de adquisición múltiples y debilita la coordinación. La condicionalidad tiende a sesgar la asistencia a favor de importaciones con gran intensidad de capital o conocimientos técnicos provistos por los donantes, en desmedro de actividades con bajos costos de producción y capital,

Figura 3.14 Los costos impositivos de condicionar la ayuda



Nota: Los cálculos suponen pérdidas del 20% a partir de condicionar la AOD.
Fuente: Calculado a partir de relaciones de condicionalidad de la AOD de OCDE/CAD 2004b, 2005e y volúmenes de AOD de OCDE/CAD 2005f.

como los programas de desarrollo rural que recurren a las habilidades y conocimientos locales. La preferencia de algunos donantes por la construcción de grandes carreteras principales pavimentadas en vez de pequeños caminos rurales secundarios es un síntoma del problema.

La práctica de la ayuda condicionada despierta preocupación en diversos niveles. Lo más evidente es que disminuye el valor de un recurso desesperadamente escaso en la guerra contra la pobreza. Más encima, la ayuda condicionada no es compatible con otros objetivos fijados por los donantes, entre ellos el desarrollo del sentido de pertenencia nacional. Muchas de las políticas de adquisición que se ponen en práctica a través de programas de ayuda condicionada adolecen de la misma falta de transpa-

rencia que los propios donantes critican en los países que reciben su ayuda. La vinculación de la ayuda representa una forma de apoyo a la industria que la mayoría de los donantes condenan en los países receptores. Por otra parte, este tipo de ayuda representa un uso ineficaz del dinero de los contribuyentes. Si bien la mayoría de los ciudadanos de los países industriales está a favor de contribuir en la lucha contra la pobreza mundial, es menos evidente que respalde la utilización de las finanzas públicas en la creación de mercados para las grandes empresas.

Apoyar proyectos en lugar de apoyar presupuestos nacionales

La ayuda logra mayor eficacia cuando se canaliza

Recuadro 3.8

Cómo la ayuda destinada a proyectos puede minar las capacidades: el caso de Afganistán

Después de más de dos decenios de caída libre en términos de desarrollo humano, Afganistán se embarcó en un proceso de reconstrucción y recuperación. Los desafíos son enormes. El país registra una de las mayores tasas del mundo de mortalidad de niños (257 por cada 1.000 nacidos vivos) y tres cuartas partes de la población rural vive bajo el umbral de pobreza. Las posibilidades de recuperación dependen en gran medida de la ayuda, la cual da cuenta de más del 90% del gasto. Sin embargo, las capacidades nacionales se han visto obstaculizadas por algunas prácticas impulsadas por los donantes.

En el país se pusieron en práctica dos modelos de financiación y ejecución de la reconstrucción. Con el modelo de apoyo al Estado, los donantes canalizaban los recursos al Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán administrado conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo, desde donde se enviaban al gobierno según estrictas reglas de transparencia y responsabilidad.

El segundo modelo era uno que 'evitaba al Estado' y en él los donantes ejecutaban los proyectos directamente, a través de organismos de la ONU u organizaciones no gubernamentales. Los proyectos funcionaban por medio de organizaciones y normas paralelas de adquisiciones, gestión financiera y auditoría. Se han contabilizado al menos unos 2000 proyectos de ese tipo, si bien muchos más nunca fueron registrados. Más del 80% de los fondos de los donantes se destinaron a proyectos ejecutados según este modelo durante los primeros dos años de la reconstrucción.

Fuente: Lockhart 2004.

La ayuda que se canalizó a través de este último modelo generó diversos problemas. Por ejemplo, los costos de transacción eran altos. Los funcionarios del gobierno tuvieron que dedicar mucho tiempo a conseguir información de los donantes sobre los proyectos que se estaban ejecutando y los recursos que llegaban al país. El personal estatal también tuvo que aprender nuevas normas y prácticas que diferían entre un donante y otro, entre éstos los múltiples sistemas de presentación de informes.

La economía de la ayuda a través de proyectos también introdujo distorsiones en el mercado laboral. Los funcionarios del sector público dejaron sus funciones básicas como maestros, médicos, ingenieros y administradores para ocupar cargos en el sistema de ayuda. Los administradores públicos o ingenieros podían ganar varias veces sus salarios normales como conductores o traductores en el sistema. Así, las reservas nacionales de capital humano del sistema de administración pública, casi diezmas luego de 23 años de guerra civil, se vieron aún más mermadas.

El nuevo gobierno afgano ha creado respuestas innovadoras para enfrentar a la comunidad de donantes. Ante la perspectiva de coordinar a 30 donantes cada uno con operaciones en alrededor de 30 sectores, el gobierno ha limitado la participación de los donantes a un máximo de tres sectores cada uno. Además, se ha intentado hacer coincidir los procesos de presentación de informes con el ciclo presupuestario afgano más que con el ciclo de cada donante en particular.

a través de presupuestos y estructuras de gasto que reflejan las prioridades consignadas en las estrategias de reducción de la pobreza. A medida que los países desarrollan sistemas públicos de gestión financiera más transparentes y eficaces, aumentan las posibilidades de construir sentido de pertenencia nacional con el apoyo al presupuesto nacional. Pero muchos gobiernos receptores se quejan de la incongruencia de los donantes que en principio reconocen la importancia de las prioridades nacionales, pero en la práctica socavan los procesos gubernamentales al dirigir la ayuda hacia proyectos individuales, enfoque que reduce la eficacia, aumenta los costos de transacción y deteriora la capacidad.

La ayuda destinada a proyectos específicos con frecuencia refleja la preocupación de los donantes acerca de la capacidad del respectivo gobierno, la gestión presupuestaria y los sistemas de presentación de informes financieros. La idea es que trabajar en función de proyectos permite eludir las fallas de los sistemas administrativos nacionales. Irónicamente, según el historial de la ayuda destinada a proyectos ésta profundiza los problemas en todas esas áreas. En muchos países, los donantes operan cientos de proyectos, muchos de los cuales se financian y gestionan al margen del sistema gubernamental.

El resultado es que gran parte del gasto público se desembolsa fuera del presupuesto, lo que debilita la gestión financiera pública. Mientras tanto, las unidades de ejecución de los proyectos creadas por los donantes operan en un sistema paralelo que suele atraer al personal del gobierno hacia los organismos donantes y establece sistemas paralelos de normas de adquisición, gestión financiera y auditoría. La experiencia de Afganistán desde que se iniciara el proceso de reconstrucción es un ejemplo de cómo este enfoque debilita la capacidad del gobierno (Recuadro 3.8).

La creación de un sólido sistema de finanzas públicas vinculado a los objetivos de reducción de la pobreza permite a los donantes desviar el apoyo que brindan a proyectos hacia el presupuesto nacional. Durante el decenio pasado, el gobierno ugandés trabajó con los donantes para desarrollar uno de los sistemas presupuestarios más sólidos de África. A partir de 1997, las prioridades que se fijaron en el Plan de Acción de Erradicación de la Pobreza se consignaron en un marco de gastos de mediano

plazo y en las asignaciones presupuestarias anuales (ver el Capítulo 1). Algunos donantes respondieron transfiriendo la ayuda desde los proyectos hacia el presupuesto nacional, lo cual permitió aumentar la proporción de la ayuda provista a través del presupuesto de 35% a 53% y le dio mayor previsibilidad: entre 1998 y 2003, la relación entre desembolsos y compromisos creció de una cifra inferior a 40% a más de 85%⁷⁰. No obstante, algunos de los principales donantes, incluidos Japón y los EE.UU., son reacios a cambiar sus programas de ayuda centrados en proyectos hacia el presupuesto, incluso en países como Uganda.

Incluso cuando los donantes orientan su apoyo hacia las estrategias nacionales a través de ayuda programática, la ayuda suele llegar en formas que limitan la eficacia. Por ejemplo, los donantes han incentivado a los receptores a elaborar marcos de financiación de mediano plazo a fin de darle estabilidad y previsibilidad a la financiación para la reducción de la pobreza. Para ser plenamente eficaces, estos marcos deben contar con el respaldo de compromisos plurianuales por parte de los donantes. Sin embargo, menos de la mitad de los donantes que prestan apoyo presupuestario en Bangladesh adquieren este tipo de compromisos. Una de las principales fortalezas de la Cuenta del Desafío del Milenio es precisamente que ofrece un marco para compromisos plurianuales. Por ejemplo, conforme a esta Cuenta, las donaciones destinadas a Honduras y a Madagascar se entregan en un marco presupuestario de cinco y cuatro años, respectivamente, a fin de permitirles elaborar estrategias de financiación de mediano plazo más previsibles. Algunos donantes que proveen apoyo presupuestario vinculan la ayuda a proyectos específicos o asignan fondos para determinados programas, práctica que puede dar lugar a onerosos requisitos en materia de presentación de informes. La creación de un fondo común de recursos de parte de los donantes a través de programas sectoriales suele considerarse el primer paso hacia el apoyo presupuestario. No obstante, los acuerdos de fondo común a veces dan pie a enormes costos de transacción cuando los donantes buscan mantener el control de ciertos elementos de los programas. Senegal tiene en la actualidad 23 grupos sectoriales y, con ello, los correspondientes requisitos de presentación de informes⁷¹.

Es necesario que la retórica sobre el sentido de pertenencia nacional se traduzca en acciones concretas

Repensar la gestión de la ayuda

Durante el próximo decenio, la asistencia tiene el potencial de desempeñar un papel protagónico en el cumplimiento de la aspiración plasmada en la Declaración del Milenio. Sin embargo, lograr que la ayuda despliegue todo su potencial dependerá de que los donantes aumenten el apoyo y, a la vez, se comprometan a realizar reformas fundamentales en la gestión de la ayuda.

La planificación presupuestaria básica es uno de los requisitos inmediatos para aumentar la eficacia de la ayuda. Los países en desarrollo han sido sometidos a presiones para que adopten estrategias de reducción de la pobreza de propiedad nacional con objetivos claros en relación con los ODM. Sin embargo, los donantes no han hecho ningún esfuerzo correspondiente para asegurar que la ayuda provista sea suficiente para cubrir el déficit en inversiones públicas o para verificar la concordancia entre las metas de los ODM y las condicionalidades fijadas por el FMI y por otros. Tal como lo plantea el Proyecto del Milenio de la ONU, el resultado es que “la estrategia pública no tiene relación directa con los programas reales de inversión pública”. Dicho de otra manera, cuando se trata de los ODM, los gobiernos de los donantes desean los objetivos, pero rehuyen los medios.

La solución es que los gobiernos donantes adopten una estrategia de financiación específica para el período hasta 2015, determinado expresamente para cumplir los ODM. Al mismo tiempo, esta estrategia será más eficaz si está respaldada por una nueva relación entre los donantes y los receptores de la ayuda. Es necesario que la retórica sobre el sentido de pertenencia nacional se traduzca en acciones concretas para entregar más poder a los gobiernos receptores, coordinar las actividades de los donantes y mejorar la calidad de la ayuda. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda representa un paso en la dirección correcta, pues incluye unos 50 compromisos específicos para el año 2010. El avance en esta materia requiere cambios fundamentales en las prácticas actuales.

La ayuda bilateral: algunas lecciones de África

La relación que se establece en torno a la ayuda no es una alianza con responsabilidades igualitarias. Los países en desarrollo se han fijado metas en función de los ODM y están cumpliendo las condiciones detalladas impuestas por los donantes. Sin embargo, la comunidad donante no se ha fijado metas obligatorias con respecto a la cantidad de ayuda y adoptado sólo principios amplios –y vagos– en cuanto a su calidad. Si la Declaración del Milenio ha de ser una verdadera alianza, se necesitan estructuras nuevas que permitan a ambos grupos de países monitorear el desempeño del otro.

Con el ejemplo, los países en desarrollo ya muestran liderazgo. Los receptores de ayuda están elaborando estrategias nuevas e innovadoras que apuntan a perfeccionar las prácticas de los donantes. Están creando estructuras institucionales que mejoren la coordinación y la armonización y que reduzcan los costos de transacción. Esta sección se basa en un programa de investigación del PNUD sobre formación de capacidades y en pruebas de un análisis detallado del trabajo de más de 150 funcionarios de gobierno de 16 países receptores de ayuda que trabajan diariamente con los donantes⁷². El análisis permite comprender mejor las distintas perspectivas y soluciones en África Subsahariana y también en otros lugares⁷³.

Ayuda en condiciones favorables

Los países receptores de ayuda otorgan una prima a la financiación en condiciones favorables, la cual reduce su riesgo de problemas de endeudamiento a futuro. En el marco de la Estrategia de Asistencia a Tanzania, estrategia de asistencia al desarrollo ideada en el país, la nación africana fijó un factor concesionario mínimo de 50% para nuevos préstamos por parte del gobierno. Otros países, como Rwanda, Senegal y Uganda, están disminuyendo su exposición a préstamos del Servicio para el crecimiento y la reducción de la pobreza, los cuales tienen condiciones menos favorables que los préstamos

provenientes de la AIF, por ejemplo. Está claro que se requiere más financiación en condiciones favorables para respaldar las estrategias de reducción de la pobreza.

Coordinación

La presencia de una gran cantidad de donantes puede elevar los costos de transacción, en la medida en que cada donante impone sus propios requisitos de presentación de informes y sus propias condiciones para la provisión de ayuda. Algunos países receptores han tenido más éxito que otros en lograr una mejor coordinación de los donantes.

El caso de Botswana deja grandes lecciones. Las intervenciones de los donantes se enmarcan en un Plan de Desarrollo Nacional que combina la asistencia para el desarrollo con recursos nacionales. Para impedir la proliferación de proyectos y exigencias en materia de presentación de informes, no se permite a los ministerios sectoriales negociar por separado con los donantes. Todos los programas de asistencia técnica están diseñados para asegurar la capacitación del personal local, de manera que se produce mayor transferencia de habilidades que en otros acuerdos más tradicionales. Botswana ha restringido rigurosamente la posibilidad de que los donantes creen unidades autónomas para los proyectos y estructuras paralelas de presentación de informes y adquisiciones, gracias a lo cual ayudó a evitar distorsiones en las estructuras de pago del gobierno y fugas de funcionarios públicos capacitados.

Otros países están trabajando en modelos similares de coordinación activa. Ejemplos destacados son la Estrategia de Asistencia para Tanzania y el Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza de Uganda. En Camboya, por su parte, el gobierno está creando un programa sobre Armonización y Simplificación vinculado con la estrategia de reducción de la pobreza de ese país. En todos los casos, los donantes han apoyado el proceso.

La ayuda a programas y el apoyo al presupuesto

Para la mayoría de los gobiernos, la ayuda que se presta a través del presupuesto es más eficiente y eficaz para abordar la pobreza y menos agotadora para las capacidades que la que se canaliza a programas específicos a través de unidades especiales de los

ministerios sectoriales u otros organismos, como las organizaciones no gubernamentales. Burkina Faso y Tanzania han mejorado la coordinación entre oficinas gubernamentales gracias a la aprobación de una ley que exige que todos los ministerios sectoriales comuniquen sus necesidades de préstamos y donaciones al Ministerio de Finanzas. Los donantes pueden reforzar la elaboración y gestión del presupuesto nacional asegurando que toda la ayuda sea informada al ministerio pertinente y canalizándola a programas que forman parte de la estrategia nacional de reducción de la pobreza.

Los países han desarrollado otras estrategias para reducir los costos de transacción. En África Subsahariana, los gobiernos han intentado reducir estos costos convenciendo a los donantes de que junten sus recursos en un fondo común. Once países pobres muy endeudados han creado programas de apoyo presupuestario con la participación de múltiples donantes que liberan fondos comunes de manera previsible para financiar los gastos de la reducción de la pobreza.

Sin embargo, estos enfoques de financiación mancomunada tienen sus riesgos. Las condiciones del desembolso pueden reflejar el máximo común múltiplo entre los donantes, lo que reduce la flexibilidad y aumenta el riesgo de interrupción de la ayuda, particularmente cuando los desembolsos requieren el acuerdo unánime sobre el cumplimiento de las metas de desempeño. Un riesgo adicional es que todos los donantes suspendan los desembolsos si el país se desvía de la senda prevista en sus programas con el FMI y otro es el tiempo que tarda la negociación de los acuerdos de fondo común. Mozambique debió invertir un año de esfuerzos y producir 19 borradores para llegar finalmente a un Memorando de Acuerdo de 21 páginas en torno a un fondo común con 15 donantes. Está claro que los donantes podrían contribuir mucho para evitar negociaciones tan prolongadas.

La previsibilidad

Para los países en desarrollo, la previsibilidad de los compromisos plurianuales de ayuda es fundamental a fin de ejecutar eficazmente los planes de gasto de mediano plazo de los cuales dependen sus estrategias de reducción de la pobreza. Países como Mozambique y Rwanda informan que ha mejorado

Los donantes deben asegurar flujos de apoyo a largo plazo más estables y confiables

El multilateralismo ofrece ventajas para la gestión de la ayuda

su acceso a fondos plurianuales. Tanzania también ha conseguido importantes logros luego de presionar a los donantes para que realicen entregas al contado y mejoren la previsibilidad del apoyo presupuestario. Pero demasiados países todavía se ven obligados a ajustar su presupuesto a las fluctuaciones en las transferencias de los donantes, quienes deben asegurar flujos de apoyo a largo plazo más estables y confiables.

Iniciativas multilaterales

Los últimos años han sido testigo de un renovado interés en las iniciativas multilaterales de ayuda de nivel mundial. El resurgimiento del multilateralismo ofrece grandes oportunidades para el desarrollo humano, pero también ciertos riesgos.

Existen tres buenas razones para seguir avanzando a partir de los enfoques multilaterales para la ayuda. La primera y más evidente es que, en algunos ámbitos, la comunidad internacional enfrenta problemas y amenazas de carácter mundial: es el caso, por ejemplo, del VIH/SIDA. Las iniciativas multilaterales pueden ayudar a financiar una serie de bienes públicos que no podrían proveerse en otras circunstancias. Un ejemplo es la utilización de fondos multilaterales comunes para la creación de incentivos en el campo de la investigación, el desarrollo y la producción de vacunas contra el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, donde la demanda de mercado está tan restringida por la pobreza que no puede atraer grandes inversiones privadas. Compromisos de compra por adelantado de parte de los gobiernos pueden ofrecer a las compañías farmacéuticas la lógica de mercado necesaria para desarrollar nuevos medicamentos, arreglo que ya ha servido para financiar notables avances en el ensayo de fármacos contra el paludismo. En segundo lugar, los marcos multilaterales ofrecen oportunidades a los donantes de crear fondos comunes de recursos y reducir los costos de transacción, ya que pone fin a la necesidad de que todos los donantes formen altos niveles de conocimientos especializados en el sector que desean apoyar. En tercer lugar, los fondos comunes internacionales constituyen un mecanismo que permite hacer coincidir la financiación con las necesidades, con lo cual se superan algunos de los sesgados patrones que caracterizan la distribución de la ayuda bilateral.

El Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria es un ejemplo de iniciativa multilateral que comienza a producir resultados reales en la lucha contra el VIH/SIDA, con compromisos que sumaron US\$1.500 millones en 2004. En el caso de la Iniciativa “Hacer retroceder el paludismo”, alianza que consta de más de 200 miembros entre los cuales está la Organización Mundial de la Salud, el Banco Mundial, la UNICEF y el PNUD, las restricciones financieras y la débil coordinación han impedido la acción eficaz. Esta situación ha mejorado un poco y la lucha contra el paludismo ha tomado nuevos bríos desde la creación del Fondo Mundial, a través del cual se asignaron unos US\$450 millones para combatir la enfermedad en 2003. Sin embargo, el desempeño aún dista mucho de los US\$2.000 millones a US\$3.000 millones adicionales de financiación que se requieren para ampliar las intervenciones a una escala que permita reducir las muertes en 75% en 2015.

La Iniciativa de vía expedita (*fast track*) en educación demuestra tanto las fortalezas del multilateralismo como algunas de sus debilidades. Esta iniciativa nació del compromiso asumido en el Foro Mundial sobre la Educación 2000, Dakar, que indica que “ningún país que se comprometa seriamente con la educación para todos se verá frustrado por falta de recursos en su empeño por lograr esa meta”. Se instó a los gobiernos a elaborar planes para identificar las brechas de financiación en educación y los donantes se comprometieron a cubrir estas brechas movilizando nuevos recursos financieros de fuentes bilaterales y multilaterales. Hacia fines de 2004, 13 países habían elaborado planes nacionales aprobados por el proceso de la Iniciativa de vía expedita⁷⁴. Se calcula que la financiación externa requerida para cubrir los planes equivale a unos US\$600 millones, pero sólo se ha movilizado algo más del 50% de este monto⁷⁵. Asimismo, los compromisos también están lejos de alcanzar los US\$6.000 millones a US\$7.000 millones adicionales al año necesarios para cumplir la meta de los ODM en materia de educación. Algunos de los países que están más lejos de cumplir los ODM en relación con educación universal completa e igualdad de género no reciben fondos suficientes. Por ejemplo, África Occidental francófona recibe muchos menos ayuda per cápita que África Oriental anglófona.

Ciertas inversiones sumamente modestas en el marco de las iniciativas multilaterales han generado grandes retornos. La Alianza Mundial para el Fondo de la Vacunación y la Inmunización (GAVI), lanzada en 2000 para mejorar el acceso a vacunas subutilizadas, ha comprometido un poco más de US\$1.000 millones en cinco años, con lo cual impidió unas 670.000 muertes en todo el mundo. Sin embargo, la financiación ha sido sumamente variable y volátil, lo que dificulta la planificación a largo plazo. Hasta 2005, los niveles de ingreso distaron mucho de la meta anual de US\$400 millones. Unos 27 millones de niños no son vacunados durante su primer año de vida y el progreso hacia los ODM aún se ve amenazado por la baja o decreciente cobertura y los costos imposibles de solventar de algunas vacunas.

El multilateralismo ofrece ventajas para la gestión de la ayuda. Las contribuciones al Fondo Global y al GAVI no pueden destinarse a fines específicos, lo que disminuye los riesgos de sesgo por parte de los donantes. Si bien ambos fondos están sujetos a rigurosos estándares de desempeño, ninguno está vinculado al cúmulo de condiciones exigidas por los donantes a través de otros programas, lo que también reduce el riesgo de que se interrumpa el suministro de bienes públicos vitales debido al no cumplimiento de las metas. Ambos fondos también ofrecen financiación plurianual, lo que permite mayor previsibilidad. Sin embargo, también existe el peligro de que las iniciativas mundiales generen sus propias distorsiones. Grandes flujos financieros podrían dirigirse, por ejemplo, a una única enfermedad, como el VIH/SIDA, en desmedro de otras enfermedades, situación que distorsionaría el presupuesto de salud. Otro peligro es que tratar con las secretarías de las iniciativas mundiales atrape a los receptores en otra serie de requisitos de presentación de informes y altos costos de transacción.

Un nuevo tipo de ayuda

Puesto que vivimos en un mundo globalizado, la seguridad y la prosperidad no se pueden confinar a las fronteras nacionales. Sin embargo, no contamos con una política social mundial, un mecanismo de asistencia social o protección para los más pobres. La seguridad social y las transferencias entre países en pro del interés de la seguridad humana son un componente normal de las economías nacionales

de la mayoría de los países de ingresos altos. Hoy, estos principios y prácticas deben aplicarse a nivel mundial.

La ayuda es un recurso único. No existe otro mecanismo internacional que pueda dirigirse hacia los más pobres para asegurar su derecho a servicios esenciales, promover la equidad, disminuir la enorme brecha en las condiciones de vida mundiales y construir capacidades humanas, la base de la riqueza y las oportunidades.

Para que la ayuda sea más eficiente, todos los donantes deben replantear la forma en que la abordan, para:

- aprovechar al máximo su valor como piedra angular de la arquitectura permanente que permita alcanzar la justicia social
- reconocer que las medidas a medias y los cambios paulatinos no bastan para superar la envergadura y profundidad de la pobreza mundial
- abandonar las ortodoxias y procedimientos disfuncionales.

Como punto de partida, la comunidad de donantes debe detener la devaluación de la moneda en la que expresan sus compromisos. Los donantes llevan más de 35 años prometiendo cumplir metas en relación con la cantidad y la calidad de la ayuda, pero salvo pocas excepciones, no las han cumplido. Es urgente que los donantes vuelvan a generar confianza y credibilidad en sus compromisos de ayuda internacional, siguiendo el ejemplo de la propuesta del Servicio Financiero Internacional de hacer que las promesas sean legalmente vinculantes.

Años de recortes en la ayuda han dado lugar a una cultura que racionaliza presupuestos de ayuda pequeños y decrecientes en función de una lógica falaz. Los argumentos que aducen capacidad limitada de los países en desarrollo, preocupaciones en relación con los efectos económicos de su aumento y temores anunciados públicamente respecto de la gobernabilidad suelen ser pantallas de humo con las cuales los donantes intentan justificar lo injustificable: un legado de indiferencia, negligencia e incapacidad de cumplir promesas anteriores. Esto no significa que los temas aducidos carezcan de importancia. Por el contrario, son demasiado importantes para que los donantes los utilicen como pretextos para sus políticas de ayuda inadecuadas.

Cuando faltan 10 años para que se cumpla el plazo de los ODM, el sistema internacional de

Las metas sin plazos obligatorios no constituyen una base sólida para planificar la reducción de la pobreza

ayuda se encuentra ante una encrucijada. Ha surgido la oportunidad de poner en marcha las reformas necesarias para desplegar el potencial de la ayuda como mecanismo para alcanzar los ODM. Algunas de estas reformas son:

Fijar un cronograma y cumplirlo

La meta de 0,7% del INB para la ayuda se fijó en 1970. A la fecha, sólo cinco donantes la cumplen. Otros siete se han comprometido con un cronograma. Las metas sin plazos obligatorios no constituyen una base sólida para planificar la reducción de la pobreza. Todos los donantes de la OCDE deberían dar el paso siguiente y fijar un calendario para alcanzar la meta de 0,5% a más tardar en 2010 y 0,7%, en 2015.

Respaldar los ODM y los planes más generales de desarrollo humano con dinero real

Todos los países en desarrollo han sido conminados a adoptar estrategias nacionales de desarrollo suficientemente audaces como para cumplir las metas de los ODM. Estos objetivos reflejan aspiraciones compartidas por la comunidad internacional. De ello se desprende que los donantes deberían asegurar que ningún plan nacional fracase debido a falta de recursos. Los mayores flujos de ayuda se deberían vincular de manera explícita al cumplimiento de los ODM y la asistencia brindada por los donantes, a los planes nacionales de financiación, incluidos aquellos como el marco de gasto de mediano plazo. Lo anterior implica abandonar la presupuestación anual de la ayuda y avanzar hacia estrategias de financiación de tres a cinco años que formen parte de planes de más largo plazo para la financiación de los ODM.

Concentrarse en la adicionalidad

Cualquier estrategia de financiación debe tener en cuenta las grandes sumas que hoy se incluyen como ayuda y que nunca salen de las cuentas de los gobiernos donantes o de los países donantes, en particular la condonación de la deuda total y la asistencia técnica. Es necesario contar con una contabilidad realista que asegure que los donantes estén cumpliendo sus compromisos de entregar recursos para cumplir los ODM. La presentación de informes sobre ayuda debería cambiar para asegurar que las declaraciones reflejen las transferencias reales de recursos y no

sean simples ejercicios contables de la OCDE

Terminar con la ayuda condicionada

La ayuda condicionada incluye retornos ocultos de los contribuyentes en beneficio de empresas de los países donantes. Este retorno y los componentes condicionados de la asistencia técnica se deberían descontar de la ayuda que se informa. Además, se debe eliminar progresivamente toda la ayuda condicionada entre 2006 y 2008.

Una ayuda acorde con las necesidades

Existen buenas razones para proveer ayuda a los países que están bien encaminados para alcanzar los ODM y que no enfrentan brechas de financiación. No obstante, los incrementos de la ayuda deben concentrarse de manera eficaz en los países que enfrentan las mayores dificultades, particularmente en África Subsahariana.

Resolver el problema de la deuda

La insostenibilidad de la deuda sigue siendo un obstáculo para la financiación de los ODM en un conjunto grande de países. Una prioridad inmediata es la identificación de aquellos países de ingresos bajos que no calificarán para el alivio de la deuda en el marco del acuerdo del G-8 de 2005, pero que sin embargo tienen problemas para cubrir el servicio de la deuda externa.

Enfrentar la desigualdad

Las políticas de ayuda deberían reflejar el compromiso de disminuir las desigualdades respecto de las capacidades humanas y el ingreso. Tales políticas deberían formar parte explícita de las estrategias de reducción de la pobreza y las estrategias de los donantes. El compromiso de disminuir la desigualdad debería incluir un claro enfoque en los servicios básicos. Han pasado 10 años desde que se celebrara la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social que fijó la meta de destinar 20% de la ayuda a servicios sociales básicos. Los donantes deben asegurar que la preparación de informes estadísticos esté funcionando para que puedan rendir cuentas respecto del gasto en servicios básicos (hoy se calcula en el orden del 17%), pero también deben dar un salto enorme respecto de la cantidad de recursos que se destinan a educación, salud, agua y saneamiento y nutrición, y aumentar la proporción de este gasto en la creciente ayuda total.

Mejorar la calidad de la ayuda

Desde los años ochenta, los donantes han pedido mejorar la coordinación y la armonización de la ayuda. En 2005, por primera vez se han fijado metas cuantitativas respecto de las reformas que mejorarán la calidad⁷⁶. Aunque se trata de un primer paso positivo, las metas fijadas no son ambiciosas. Garantizar la eficacia de la ayuda requiere lo siguiente:

- *Alineamiento de los flujos de ayuda con las prioridades nacionales.* La meta que se sugiere es asegurar que el 85% de los flujos de ayuda que se destinen al sector gubernamental se informe a través del presupuesto de los países receptores. Esto debería incrementarse a 100%, de manera de asegurar que la preparación de informes sobre finanzas públicas refleje el gasto y que la financiación refleje las prioridades nacionales para los ODM.
- *Apoyo presupuestario.* Los donantes han sugerido una meta de 25% en cuanto a la proporción de la ayuda que deberá ir en apoyo al presupuesto. Esto es increíblemente poco ambicioso. Las condiciones varían de un país a otro, pero el objetivo debería ser aumentar al máximo esta proporción dentro de una meta referencial de 70% en 2010.
- *Reducir la cantidad de misiones.* Los donantes deberían adherir al modelo de prácticas óptimas e informar la cantidad de misiones por país y los distintos informes requeridos.
- *Utilizar los sistemas de adquisición y gestión financiera pública de los países.* No utilizar el sistema nacional aumenta los costos de transacción y debilita la capacidad nacional. Aún no se han fijado metas al respecto, pero para 2010, el objetivo debería ser usar el sistema nacional en primera instancia y asegurar que el 100% de la ayuda se canalice a través de él.
- *Previsibilidad y estabilidad.* Los donantes deben contraer compromisos confiables y plurianuales que se puedan emplear para garantizar los gastos ordinarios que implica el cumplimiento de los ODM. Deberían cubrir, al menos, la meta mínima de 90% de los desembolsos con planes acordados y los fondos se deben liberar de manera oportuna.
- *Transparencia.* todos los donantes deberían adoptar medidas para darle plena transparencia a sus transacciones de ayuda. Los donantes deben proveer información oportuna, transparente y completa sobre los flujos de ayuda a fin de rendir cuentas ante el público y los parlamentos de los países donantes y receptores.

Se debe eliminar progresivamente toda la ayuda condicionada entre 2006 y 2008

