ESENCIALES OCDE

BRIAN KEELEY

DE LA AYUDA AL DESARROLLO

El combate internacional de la pobreza

OCDE

De la ayuda al desarrollo

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Dr. Enrique Graue Wiechers
Rector
Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General
Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez
Secretario Administrativo
Dra. Estela Morales Campos
Coordinadora de Humanidades

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
Dra. Verónica Villarespe Reyes
Directora
Mtra. Berenice P. Ramírez López
Secretaria Académica
Aristeo Tovías García
Secretario Técnico
Marisol Simón Pinero
Jefa del Departamento de Ediciones

ESENCIALES OCDE

De la ayuda al desarrollo

El combate internacional de la pobreza

Brian Keeley

OCDE

Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones e interpretaciones que figuran en esta publicación no reflejan necesariamente el parecer oficial de la OCDE o de los gobiernos de sus países miembros.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
Keeley, B. (2015), *De la ayuda al desarrollo. El combate internacional de la pobreza,* Esenciales OCDE, OECD Publishing, París.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264226197-es

ISBN: 978-92-64-22618-0 (edición impresa)
ISBN: 978-92-64-22619-7 (PDF)

Colección: *Esenciales OCDE*
ISSN: 2225-8868 (edición impresa)
ISSN: 2225-8876 (en línea)

Traducción: Susana Guardado y del Castro
Revisión académica: Dr. Mortiz Alberto Cruz, investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM
Coordinación editorial: Centro de la OCDE en México para América Latina e Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM
Cuidado editorial: Marisol Simón Pinero por el Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM
Diagramación: Juan Carlos González Juárez

Publicada originalmente por la OCDE en inglés y en francés, respectivamente, bajo los títulos:
OECD Insights. From Aid to Development. The Global Fight against Poverty
Les essentiels de l'OCDE. De l'aide au développement. La lutte mondiale contre la pauvreté

© 2012 OCDE
© 2015 Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) para la traducción al español.
Publicada por acuerdo con la OCDE, París.
La calidad de la traducción al español y su coherencia con el texto original son responsabilidad de la UNAM.
© 2015 OCDE para esta edición en español.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para uso personal e incluir fragmentos de las publicaciones, bases de datos y productos multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios de internet y materiales docentes, siempre y cuando se cite a la OCDE y al Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, como fuentes y se les reconozca como propietarios del derecho de autor. Queda prohibida la reproducción total o parcial para uso público o comercial sin la autorización escrita del editor.

Presentación

Las formas de enfrentar la pobreza se relacionan con diferentes épocas históricas y con las concepciones del pensamiento económico dominante. El siglo XVII estuvo marcado, con Inglaterra a la cabeza, por las Leyes de Pobres. El siglo XVIII, con la revolución industrial, el debate sobre el progreso y la pobreza, representó posiciones antagónicas entre Adam Smith y Thomas R. Malthus. Para Smith la pobreza era relativa, en tanto que se iría superando a medida que el progreso avanzaba; para Malthus era absoluta, ya que ese avance traería más pobreza.

En el siglo XIX, el estudio de Charles Booth sobre la *Vida y trabajo de la gente en Londres* (17 volúmenes, 1902-1903) dividió en ocho clases a la sociedad, interrelacionando seis variables: hacinamiento, tasas de nacimiento, tasas de mortalidad, matrimonios tempranos, ingresos y ocupación; Booth fue el primero en intentar responder a la pregunta de quiénes son los pobres. Posteriormente, Seebohm Rowntree, en su investigación en la ciudad de York (1901), distinguió entre características de la pobreza y comportamiento de los pobres; surge así la concepción de pobreza primaria y secundaria, esta última sobre todo ligada a los vicios. Rowntree calculó por primera vez la línea de pobreza, en relación con el ingreso-consumo.

Los trabajos de Booth y Rowntree tuvieron gran influencia en la sociedad inglesa y en el debate sobre las Leyes de Pobres, lo que marcó los albores del siglo XX. Ambos demostraron que la pobreza contenía elementos objetivos, susceptibles de ser medidos, y otros subjetivos, como los vicios.

En la economía del bienestar, Alfred Marshall es el más representativo. En sus *Principios de economía* (1890) aborda la cuestión de los pobres y la pobreza; consideraba que la destrucción del pobre es su pobreza misma y el estudio de las causas de la pobreza es el estudio de las causas de la degradación de una gran parte de la humanidad, ya que los pobres no pueden desarrollar todas sus facultades, al estar sobrecargados de trabajo, faltos de aprendizaje, fatigados, sin comodidades y carentes de atención. La economía del bienestar se ha encargado de establecer ciertas normas de comportamiento que satisfacen las exigencias

de la racionalidad de la actividad económica en la escala social. La maximización del ingreso social es el criterio de dicha racionalidad.

Aunque también se ha adoptado el criterio de maximización de la utilidad para todos los miembros de la sociedad: se crea una situación en la cual no se puede aumentar más la utilidad del ingreso de un individuo sin disminuir la utilidad del ingreso de otro. Éste es el criterio de optimización de Vilfredo Pareto.

La economía del bienestar le debe mucho al criterio de Pareto, aunque no se centra exclusivamente en él. Amartya Kumar Sen, ya en el siglo XX, ha sido su principal crítico, en *Elección colectiva y bienestar social* (1976) plantea que una economía puede ser óptima, aunque unos estén en la abundancia y otros en la indigencia, con tal de que los indigentes no puedan ser mejorados sin recortar los lujos de los ricos; así una sociedad puede ser óptima según Pareto y no obstante perfectamente indignante.

La llamada nueva escuela de la pobreza, encabezada por Sen, ha sido objeto de debate en los círculos académicos. La sustitución del ingreso y utilidad por la idea de capacidades de Sen dio un vuelco teórico y político al tratamiento de la pobreza. La visión que plantea es la combinación de varios quehaceres y seres en los que la calidad de vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr funcionamientos valiosos. A su vez, las capacidades humanas constituyen una parte importante de la libertad individual.

El Estado del Bienestar, al término de la Segunda Guerra Mundial, involucra un consenso social, la ampliación de responsabilidades en la esfera estatal y un cambio en la relación con la sociedad misma. También, después de esta guerra, la preocupación por el desarrollo toma un lugar preponderante. En 1961 surge el Comité de Ayuda al Desarrollo, en el seno de la OCDE. Sus objetivos son coadyuvar al crecimiento económico y al bienestar económico y social de los países pobres. Para ello, transfiere dinero y recursos con el propósito principal de paliar la miseria y/o promover el avance económico y social.

Transitar de la ayuda al desarrollo representa un reto que comparten los países donantes y los países receptores en el enfrentamiento de la pobreza.

El libro que el lector tiene en sus manos trata precisamente de mostrar el amplio, complejo y multifacético mundo de la cooperación para el desarrollo en la lucha constante contra ese viejo enemigo nunca derrotado: la pobreza.

Verónica Villarespe Reyes
Directora del Instituto de Investigaciones Económicas
UNAM

Prólogo

El desarrollo ha constituido una parte medular del mandato de la OCDE desde sus inicios; es lo que significa la D de nuestra sigla. La vocación de reducir la pobreza, favorecer y mejorar las posibilidades de desarrollo, y formular mejores políticas públicas para una mejor calidad de vida ha sido la constante en la labor de la Organización durante más de medio siglo.

Se han logrado grandes éxitos, y en todo el mundo millones de personas han salido de la pobreza. Sin embargo, hoy nos enfrentamos a una nueva realidad. Desde la fundación de la OCDE, el escenario económico global ha cambiado a tal punto que resulta irreconocible. Hace medio siglo, el punto focal era coordinar el esfuerzo de ayuda de los países más ricos del mundo para auxiliar a la población de las regiones más pobres. Pero desde entonces, ciertas tendencias fundamentales han ido moldeando el escenario del desarrollo global:

- **El epicentro económico mundial está cambiando,** y las economías en desarrollo y emergentes se cuentan entre los principales detonantes del crecimiento económico global. El dinamismo de estos países también está generando cambios históricos en la gobernanza global, como lo demuestra el G20, que es ahora el principal foro para coordinar políticas públicas globales.
- **Los modelos de crecimiento y desarrollo son cada vez más variados,** un indicio de que no existe una solución universal y de que, a final de cuentas, quienes mejor saben qué necesita un país para romper el ciclo pernicioso de pobreza y privaciones son los habitantes mismos de ese país.
- **La naturaleza del financiamiento para el desarrollo está cambiando.** Muchas economías en desarrollo están ocupando el escenario central del financiamiento internacional, el comercio, la inversión y la cooperación para el desarrollo. Sin embargo, aún resulta fundamental que los países menos desarrollados se beneficien de un financiamiento sostenible, predecible y eficaz que contribuya a su desarrollo.

- **La distribución geográfica y la naturaleza de la pobreza están cambiando;** ahora una proporción más elevada de los pobres del mundo viven en países de ingreso medio y zonas urbanas. Al mismo tiempo, la desigualdad también está aumentando en los países avanzados y en desarrollo, y alberga el potencial de socavar aún más el crecimiento, la cohesión social y el desarrollo.

- **Los retos para el desarrollo son desafíos globales.** En un mundo tan interconectado, cuestiones como el cambio climático, la escasez de recursos naturales y la inseguridad alimentaria y energética nos afectan a todos y demandan una acción global colectiva y coordinada.

El que gran parte del mundo esté luchando por salir de la peor crisis económica en los últimos 50 años es una invitación para que reconsideremos la manera en que estamos encarando los retos del desarrollo económico. Ha llegado el momento de un enfoque nuevo y un impulso renovado al desarrollo, que se basen en una asociación real entre los países desarrollados y en desarrollo.

A medida que la comunidad internacional se acerca a la fecha (2015) en que se trataría de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), este libro de la serie Esenciales OCDE analiza cómo han evolucionado el desarrollo y la ayuda, de qué manera está cambiando el paisaje del desarrollo, y cómo puede escribirse un nuevo capítulo sobre las asociaciones para el desarrollo a partir de los nuevos compromisos establecidos en el Foro de Alto Nivel de Busan en diciembre de 2011 y la nueva Estrategia de Desarrollo de la OCDE.

Juntos, debemos hacer nuestro máximo esfuerzo por reducir la pobreza y la desigualdad, y formular mejores políticas para una vida mejor, más próspera y equitativa, en el mundo entero.

Angel Gurría
Secretario General de la OCDE

Agradecimientos

El autor agradece sinceramente las recomendaciones, la ayuda y los conocimientos de Federico Bonaglia, Christine Graves, Raundi Halvorson-Quevedo, Sue Kendall-Bilicki, Brenda Killen, Megan Grace Kennedy-Chouane, Justin Yifu Lin, Isabel Huber, Hans Lundgren, Andrew Mold, William Nichol, Simon Scott, Janine Treves y Michael Ward.

También reconoce especialmente a J. Brian Atwood, presidente del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), y a Patrick Love por la investigación y las obras adicionales.

Esenciales OCDE es una serie de monografías introductorias encomendadas por el Directorado de Asuntos Públicos y Comunicación de la OCDE, que aprovechan la investigación y la experiencia de la Organización para presentar y explicar algunos de los problemas económicos y sociales más acuciantes a los lectores legos.

El **blog de Esenciales OCDE** se encuentra en *http://oecdinsights.org.*

ÍNDICE

1. Introducción 13

2. La persistencia de la pobreza 25

3. ¿Qué es la ayuda? 49

4. Cambios en los objetivos y motivos del desarrollo 69

5. ¿Estamos logrando resultados? 87

6. Cambios en las relaciones y las políticas 105

7. La gobernanza sí es importante 127

8. Los nuevos socios para el desarrollo 149

Bibliografía 168

Nota sobre la unidad monetaria

La divisa de referencia es el dólar estadounidense (USD) salvo que se indique lo contrario. Los valores en dólares constantes se han ajustado para reflejar la inflación. Los dólares actuales son las cantidades que en realidad se dieron o recibieron.

Este libro incluye…

StatLinks

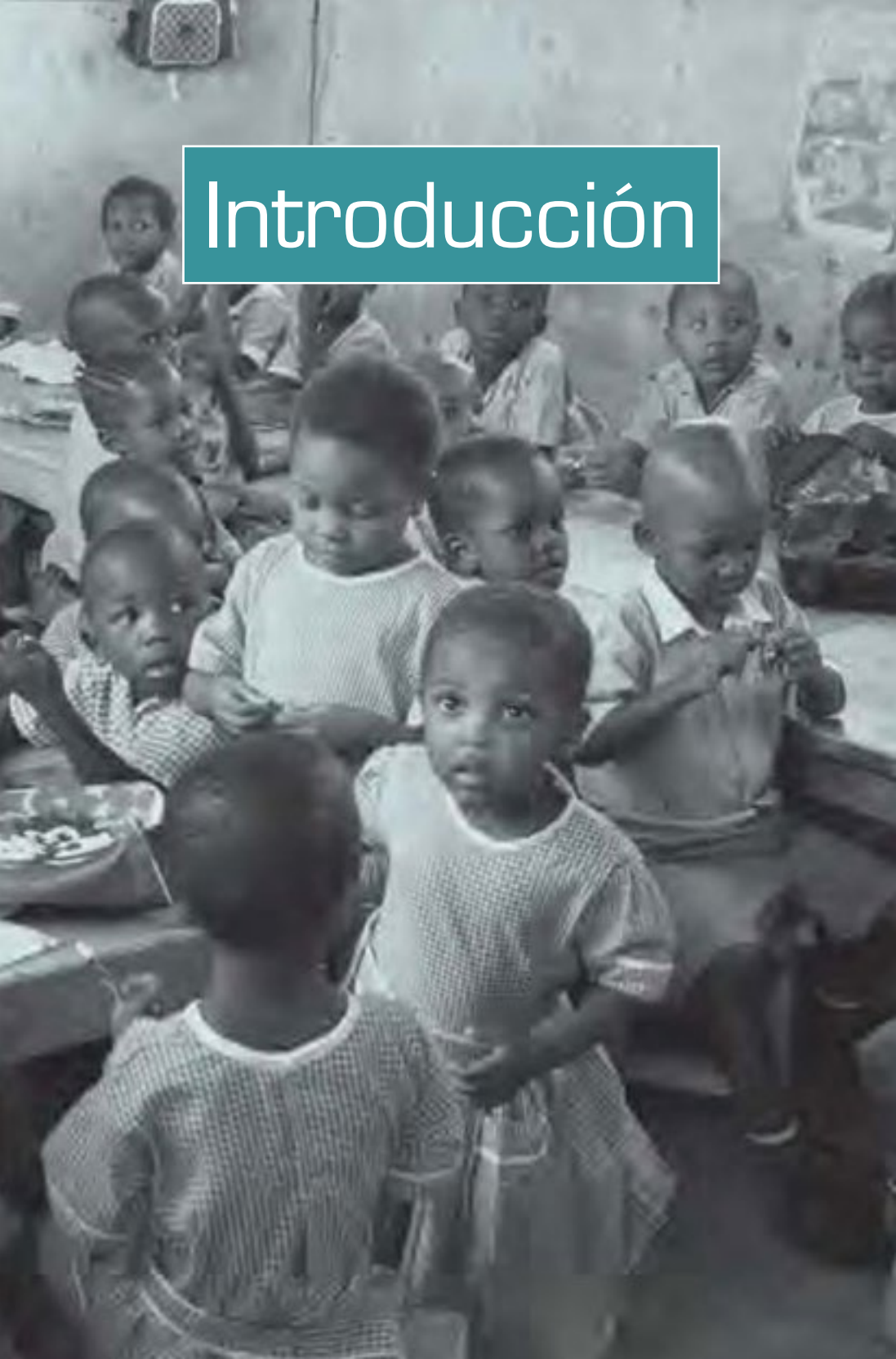
Un servicio que produce archivos en Excel®
a partir de la página impresa.

Busque los StatLinkS en la esquina inferior derecha de cualquier tabla o gráfica en este libro.
Para descargar la hoja de cálculo correspondiente en Excel®, sólo escriba el vínculo en su buscador de internet comenzando con el prefijo *http://dx.doi.org*.
Si está leyendo la edición en PDF (libro electrónico) y su PC está conectada a internet, simplemente active el vínculo. StatLinkS aparece en más libros de la OCDE.

1

La ayuda está cambiando la vida de las personas, trátese de una jovencita paquistaní o de un viejo agricultor etiope. Detrás de estas historias de vida se encuentra un mundo increíblemente complejo de cooperación para el desarrollo, un lugar con incontables participantes y proyectos cuyos objetivos y logros no siempre se interpretan adecuadamente.

Introducción



A manera de introducción...

En Sukkur, Paquistán, Hajira, de 13 años, se pone de pie. Está a punto de responder una pregunta de matemáticas que ninguno de sus compañeros de clase pudo contestar. "Es nuestra mejor alumna", dice su maestra Manzoor Ali Abbasi. El aprovechamiento de Hajira es impresionante, pero también lo es el hecho de que vaya a la escuela. Muchas mujeres y niñas en Paquistán nunca cursan estudios formales y su tasa de alfabetización es más baja que la de otras zonas de la región. Pero la escuela secundaria en Sukkur ha recibido ayuda mediante un programa del Banco Asiático de Desarrollo, cuyo objetivo es lograr que más niños, y sobre todo niñas, vayan a la escuela. "Ninguna de las niñas en esta clase habría cursado más allá del quinto año sin el proyecto para la escuela secundaria", afirma Abbasi.

En el sur de Etiopía, el caficultor Feleke Dukamo está obteniendo un mejor precio por sus granos de café. "Estoy vendiendo mi café a un precio nueve veces más alto que el de antes", explica al Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés) del Reino Unido. Este productor de café se beneficia de la Bolsa de Materias Primas de Etiopía, creada en 2008 con el apoyo del Reino Unido. Antes de que existiera dicha bolsa, los 15 millones de pequeños agricultores de Etiopía no tenían manera de saber cuál era el precio de mercado de su café. Por ello, los intermediarios podían comprarles el grano a precios muy bajos, y luego venderlos con grandes márgenes de ganancia. La nueva bolsa cambió esta situación: envía a los agricultores actualizaciones periódicas con el precio del café mediante mensajes de texto, y pone a su disposición una línea telefónica exclusiva, que recibe 44 000 llamadas diariamente. El resultado es un precio más justo. "Ahora puedo aspirar a una vida mejor", asegura Feleke. "He podido comprar algo de ganado y, conforme vaya prosperando, podré emplear a personas para que me ayuden a cosechar."

En Freetown, Sierra Leona, un equipo de médicos acaba de terminar su guardia. Han venido de muy lejos para trabajar aquí; de hecho, desde la provincia de Hunan, en China. Estarán dos años en el King Harmon Road Hospital, especializándose en campos de la medicina familiar como la pediatría y la endocrinología, pero también en disciplinas poco aplicadas en África, como la acupuntura y la medicina china tradicional. Los médicos, parte de la presencia formal de chinos en África que inició a principios de la década de 1960, se sienten conmovidos. "Es una gran experiencia", dice uno de ellos a la investigadora Deborah Brautigam. "La gente es muy pobre."

En Somalia, la enfermera Hodan Ali vuelve a su hogar con el corazón desgarrado. Viajó desde Canadá con dos médicos para estar una semana en una clínica dirigida por Islamic Relief, una organización no gubernamental internacional de ayuda y desarrollo. Lo que atestiguó la dejó consternada, como le explica a un periodista: "Es una zona de guerra. Muchos mueren y

otros tantos están a punto de morir. Es imposible expresarlo con palabras. Hicimos lo que pudimos pero sólo estamos poniendo un grano de arena."

En París, un panel de economistas de desarrollo participa en la OCDE planteando cómo democratizar, o abrir, áreas de actividad. La pregunta tiene mucho sentido para uno de los oradores, Mustapha Kamel Nabli, gobernador del banco central de Túnez, donde meses antes el pueblo se sublevó y derrocó al régimen autocrático. Su tema es la gobernanza: "El desempeño de Túnez se consideraba relativamente bueno en términos del crecimiento, pero el pueblo estaba descontento", explica a su auditorio. "¿Por qué? A mi modo de ver, porque la gente no sentía que estuviera participando en el proceso de toma de decisiones, en las elecciones que se estaban haciendo; no estaba informada adecuadamente…"

Socios para el desarrollo

Bienvenido al amplio, complejo y multifacético mundo de la cooperación para el desarrollo. Su objetivo, en teoría, es sencillo: mejorar la vida de las personas más pobres de nuestro planeta. Sus actividades y variedad de participantes son todo menos sencillas, y pueden incluir desde proyectos únicos para excavar pozos en un poblado, hasta programas globales de varios años orientados a ternimar con flagelos de la humanidad como el sida.

Tal vez la actividad más recurrente sea la ayuda de emergencia, los esfuerzos de rescate inmediatos tras desastres como el tsunami que azotó Asia en 2004, o el terremoto de 2010 en Haití. Aunque llaman mucho la atención, sólo son una pieza en un rompecabezas mucho más grande. En realidad, el grueso de la cooperación para el desarrollo —entre gobiernos, entre organizaciones no gubernamentales (ONG) o ambos— se planea con mucha antelación, y tiene objetivos de largo plazo, como mejorar el acceso a la atención médica y la educación, la construcción de infraestructura o el reforzamiento de la capacidad de autodeterminación de los países. Para alcanzar estos objetivos, se emplean estrategias diferentes que incluyen desde otorgar subsidios y préstamos a los países en desarrollo; aportar expertos, equipo y capacitación; y entregar recursos a los países en desarrollo a través de su gobierno —o no— para iniciar proyectos desde cero, entre otras acciones.

La gama de participantes es amplia. Incluye gobiernos donantes de países en desarrollo y ricos, pero también, con mayor frecuencia, a las nuevas economías emergentes como China, India y Brasil, y al mundo árabe. También están los organismos internacionales que responden ante distintos gobiernos, como el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Asiático de Desarrollo o la OCDE, que no otorga ayuda *per se,* pero se concentra en mejorar la cooperación para el desarrollo. Otros participantes son las ONG, conocidas últimamente como organizaciones

de la sociedad civil, como Oxfam o Médicos Sin Fronteras. Se les suman las organizaciones religiosas de beneficencia y las fundaciones privadas como la Gates Foundation, que hoy desempeña un papel de mayor peso que el de muchos gobiernos. Y, por supuesto, están también los propios países en desarrollo y, dentro de ellos, sus respectivos gobiernos, dependencias, ONG… La lista podría ampliarse.

Para complicar más las cosas, la jerga es compleja e incluye términos como *armonización*, *fragmentación* y un sinfín de acrónimos, desde AfDB hasta ZSP. La cartografía de tal laberinto requeriría un libro mucho más extenso que éste, pero nuestro propósito es más modesto: hablar de la ayuda, pero también de más que la ayuda. Es un intento por analizar todo el espectro de cooperación para el desarrollo, su evolución en los últimos 50 años, sus fallas y sus éxitos, y las tendencias recientes que podrían ayudar a trazar su curso.

Ayuda y desarrollo

Este binomio, en el contexto del impulso al desarrollo, suele presentarse bajo una única luz: la ayuda, es decir, la transferencia de dinero y recursos de los países más ricos a los países más pobres con el propósito principal de paliar la miseria o bien promover el avance económico y social. La ayuda, no cabe duda, es importante. Se invierte una gran cantidad de energía en medirla, comentarla y ver la manera de que funcione mejor. Es, como veremos, elogiada y vilipendiada con pasión. Su importancia se refleja en este libro, donde hablaremos de ella con todo detalle.

Pero la ayuda es sólo una parte de la cooperación para el desarrollo. Cuando los países más ricos y los más pobres interactúan, las posibilidades de desarrollo de los países más pobres dependen no sólo de la ayuda recibida. El comercio es un buen ejemplo de esto: las exportaciones han demostrado, una y otra vez, que son una de las mejores maneras para que los países más pobres se vuelvan más ricos. Y para ello, basta ver los avances de Corea, China y Mauricio, naciones que han prosperado en los mercados del exterior. Inspirándose en tales ejemplos, la comunidad internacional ha realizado, en años recientes, un gran esfuerzo para apoyar a los países en desarrollo en su intento por convertirse en exportadores a través de la llamada "ayuda al comercio", que entre 2006 y 2009 ha significado USD100 000 millones.

Sin embargo, paradójicamente, esa misma comunidad internacional no está conforme con las negociaciones sobre comercio global en la Ronda de Doha para el Desarrollo, ideada específicamente para acrecentar la participación de los países en desarrollo en los mercados globales (véase el capítulo 6). Además, muchos países desarrollados siguen otorgando ayudas financieras a sus agricultores, contra quienes resulta imposible que los agricultores de los países más pobres puedan competir. Como dijo Brian Atwood, presidente del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, a los

legisladores estadounidenses en 2008 (antes de que ocupara su cargo actual): "Si… trabajamos con un país para mejorar sus exportaciones y su capacidad productiva, y le negamos el acceso a los mercados, ya sea en Europa o en Estados Unidos, estamos debilitando la misión del desarrollo. Si… nuestros productos agrícolas están muy subsidiados, como es el caso, y ayudamos a los países a desarrollar su propio sector agrícola, básicamente nos estamos contradiciendo…". Conclusión: las políticas de ayuda y de cooperación para el desarrollo de los países desarrollados son importantes, pero otros campos de acción de las políticas públicas —el comercio, las finanzas, la migración, los impuestos— son igualmente primordiales.

Contextos: la perpetuación de las viejas ideas…

En el artículo que publicó en el periódico británico *The Guardian* en 2011, el investigador Andrew Darnton interpreta, desde una óptica estimulante, la actitud de sus paisanos hacia el desarrollo: "Respecto a cómo perciben la pobreza, los ciudadanos británicos parecen haberse quedado atrapados en 1985". Darnton menciona un estudio sobre las actitudes del público, aplicado en 2009, en el que un encuestado opina respecto a cómo han cambiado las cosas desde Live Aid, el teletón musical trasatlántico de mediados de la década de 1980 que recaudó dinero para combatir la hambruna en Etiopía: "¿Qué ha pasado desde Live Aid? Entonces era un colegial; ahora tengo 36 y nada ha cambiado realmente".

En realidad, sí ha habido muchos cambios. Los países que antes eran pobres ahora están volviéndose ricos… sí, incluso en África. La filosofía detrás de la ayuda y la cooperación para el desarrollo ha cambiado y vuelto a cambiar. Han surgido nuevas prioridades y nuevas estrategias. Incluso, la jerga de la cooperación para el desarrollo ha evolucionado.

Las imágenes permanecen, las realidades cambian

Todo el mundo sabe ya que, en las últimas décadas, la fortuna no les ha sonreído a varias de las grandes economías del mundo. Pero fue necesaria la crisis financiera de 2008 y la recesión subsecuente para que sus recién adquiridas fortalezas salieran a la luz. Mientras los dinamos económicos tradicionales de la OCDE trastabillaban, economías emergentes como China e India se convirtieron en los motores del crecimiento económico global. Lo que no todo el mundo sabe es que estos países no son los únicos punteros. Entre los países africanos, considerados casi siempre harina del mismo costal, por lo menos 17 economías no petroleras han experimentado una transformación profunda en las últimas décadas, y crecido mucho más que el promedio de gran parte del mundo desarrollado, por no mencionar que han sentado las bases para libertades civiles sólidas y una buena gobernanza.

La economía de Mozambique ha crecido 7.5% anual durante 15 años, más del doble del ingreso real promedio (aunque la tasa de pobreza se estancó en 55% en 2010 después de descender desde 69% en 1997). En Malí, que carece de litoral, la economía ha crecido 5.5% cada año desde mediados de la década de 1990, con lo cual la pobreza se ha reducido una tercera parte, y la tasa de terminación de la educación primaria se ha duplicado. En Cabo Verde, la economía se ha expandido 6% en promedio cada año durante casi dos décadas, un incremento que ha ido acompañado de una reducción en la tasa de pobreza, que pasó de 40% a 20%. Todos estos ejemplos se tomaron del libro *Emerging Africa*, publicado recientemente, en el que se exponen historias de éxito en ese continente —casi siempre ignoradas— e incluye un prólogo de la presidenta de Liberia, Ellen Johnson Sirleaf, premio Nobel de la Paz. Sus palabras, merecen ser citadas:

> "Los cambios en los países emergentes desde mediados de la década de 1990 son sorprendentes. La inversión está disparándose. Los inversionistas extranjeros que nunca habrían tenido en mente a África hace una década, ahora se están apuntando para analizar sus nuevas oportunidades. El comercio está expandiéndose incluso con mayor rapidez conforme los negocios se integran más a los mercados globales. El PIB está creciendo más de 5% al año, así que el ingreso promedio en los países emergentes se ha elevado 50% desde mediados de la década de 1990. Los conflictos políticos se han ido resolviendo y los gobiernos están mejorando la protección de las libertades civiles y políticas. La mayoría de las naciones emergentes han acogido la democracia y su calificación en varios indicadores de gobernanza está mejorando. Más niños de primaria y jóvenes universitarios pueden estudiar, y los servicios de salud han mejorado notablemente. La tasa de pobreza ha disminuido un punto porcentual cada año desde hace más de una década, y ello ha dado lugar a la caída más rápida en la tasa de pobreza jamás vista en el continente. La diferencia entre la desesperanza y la miseria en la década de 1980, y la esperanza y la energía en la actualidad, es como la diferencia entre el día y la noche."

Por su puesto, ya antes han ocurrido transformaciones y también decepciones después de que los primeros pasos en la carrera del crecimiento se convierten en salidas en falso. No obstante, la sensación de confianza en gran parte del mundo en desarrollo, sobre todo en África subsahariana, es evidente y está cimentada en el aumento de la inversión y del comercio.

¿Qué tiene que ver lo anterior con la cooperación para el desarrollo? Sencillamente esto: los contextos para las formas tradicionales de ayuda proveniente de Occidente están cambiando rápidamente. **Nuevas fuentes de financiamiento,** incluida la inversión de compañías extranjeras, se convirtien en detonantes cada vez más importantes del desarrollo. El papel de la ayuda, en muchas ocasiones exagerado, cambia, y en cierto sentido pasa a un segundo plano, sobre todo en los países que disfrutan un renacimiento. Los otros flujos —el comercio, la inversión, las remesas (el

> **"En 2002… África estaba saliendo apenas de un bache de crecimiento lento y un nivel de vida más bajo que generalizaron el pesimismo en todo el continente. Desde entonces, el cambio ha sido notable y estamos atestiguando una década de renacimiento africano…"**
>
> *African Economic Outlook 2011*

dinero que envían a casa los emigrados)— ejercen una influencia incluso mayor en *casi* todas las perspectivas de los países en desarrollo. De hecho, la mayoría de los años, los países en desarrollo reciben tres veces más de esos "flujos privados" que de ayuda proveniente de los grandes países donantes. Los países en desarrollo también han mejorado sus habilidades como recaudadores de recursos para el desarrollo dentro de sus propias fronteras. En África, el ingreso por concepto de impuestos es 10 veces más elevado del que reciben en ayuda. Otro cambio: las economías emergentes como China, India y Brasil se están convirtiendo en sólidas fuentes de inversión, y en socios para el desarrollo en África, Asia y Sudamérica.

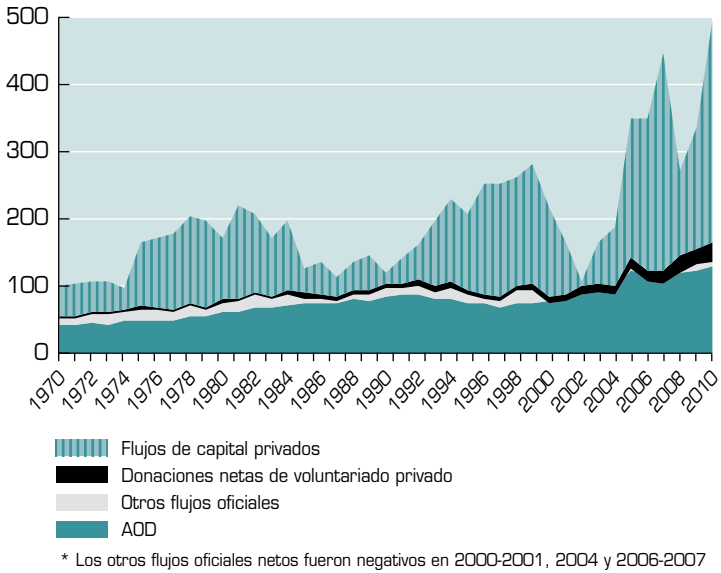
La percepción perdura, la filosofía evoluciona

El debate respecto a la ayuda (¿sirve o no de algo?) con frecuencia está muy polarizado. Por un lado están los partidarios de la ayuda como Jeffrey Sachs, autor de *The End of Poverty* y asesor del Secretario General de la ONU. Sachs es pensador y activista. Como director del Earth Institute de la Universidad de Columbia, es toda una institución en el proyecto Millennium Villages, un enfoque innovador para ayudar a las comunidades rurales de África a salir por sí mismas de la pobreza. Sachs piensa que, además de instrumentar una amplia gama de políticas en favor del desarrollo, los países más ricos del mundo deberían cumplir la meta añeja de destinar 0.7% de su producto nacional bruto (PNB) a la ayuda. En el otro lado del debate está alguien como Dambisa Moyo, economista internacional nacida en África y autora del éxito de librería *Dead Aid*, en el que argumenta que la ayuda crea una cultura de dependencia en los países en desarrollo y alimenta la corrupción. En lugar de ello, afirma, los flujos de ayuda deberían reducirse drásticamente —y, a la larga, eliminarse— para que los gobiernos de los países en desarrollo se vean obligados a hacer más uso de otras formas de financiamiento, como la tributación y la inversión extranjera.

Por desgracia, son pocos los que se dan tiempo para leer directamente los argumentos de personas como Sachs y Moyo. La mayoría de nosotros nos familiarizamos con sus ideas a través de la cobertura excesivamente simplista y muchas veces partidista de los medios y de internet, donde sus argumentos suelen reducirse a esta burda dicotomía: la ayuda es buena; la ayuda es mala. Plantear "el debate sobre la ayuda" en estos términos muestra sólo superficialmente cómo académicos, gobiernos y los encargados del diseño de políticas públicas abordan la ayuda y la cooperación para el

Participación decreciente

Total neto del flujo de recursos de los miembros del CAD a los países en desarrollo, 1970-2010 (USD miles de millones constantes de 2009)



* Los otros flujos oficiales netos fueron negativos en 2000-2001, 2004 y 2006-2007

Esta gráfica muestra que la ayuda de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (con representación de la mayoría de los países más ricos del mundo) es ahora una fuente de fondos relativamente menos importante para los países en desarrollo. Otros flujos privados, como la inversión de empresas extranjeras, tienen mucho más peso.

Fuente: OECD (2011), "Detailed aid statistics: Official and private flows", *OECD International Development* (base de datos).

StatLink: http://dx.doi.org/10.1787/888932606169

desarrollo, y de cuánta investigación y análisis se dispone en la actualidad. Tampoco logra reflejar dos de los grandes avances en la filosofía de la ayuda durante los últimos veinte años, que, puede decirse, constituyen los cimientos de gran parte de la cooperación actual para el desarrollo.

El primero son los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), un conjunto de metas de gran alcance para reducir la pobreza y sus efectos antes del año

2015. En todo el mundo, estos objetivos están influyendo cada vez más en cómo se conceptualiza y aplica la cooperación para el desarrollo (véase la sección especial en el capítulo 2). El segundo es la idea de **ayuda eficaz**, que nos exige concentrarnos no sólo en cuánta ayuda dar sino en *cómo* darla y qué se logra con ella. Esta distinción es decisiva. Como reiteraremos a lo largo de este libro, las circunstancias en los países en desarrollo —qué tan bien llevan sus propios asuntos— son clave para garantizar el éxito de la cooperación para el desarrollo. De igual modo, y cada vez más, se considera la actitud de los países donantes y su disposición a permitir que los países en desarrollo fijen su propia agenda, lo cual marca la diferencia entre el éxito y el fracaso en el desarrollo. En el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Busan, Corea, a finales de 2011 se dio un paso más en esta dirección, cuando los gobiernos de países con distinto grado de desarrollo y la sociedad civil se comprometieron en una nueva asociación global para el desarrollo.

Las palabras perduran, los significados evolucionan

"Nos incomoda un poco la palabra *donante*", señala un investigador chino en el libro de Deborah Brautigam, *The Dragon's Gift*, sobre la presencia creciente de China en África. "La mano del receptor siempre está debajo de la mano del donante." Este investigador no es el único que piensa así. "Los términos *donante* y *receptor* no sólo son anacrónicos", afirma el escritor e investigador británico Jonathan Glennie, "sino que la palabra *ayuda* debería omitirse. Todos los países se benefician de la cooperación para el desarrollo, así que una palabra que implica caridad resulta engañosa". Por supuesto que Glennie tiene razón, y de unos años a la fecha, gran parte de la jerga de la cooperación para el desarrollo ha ido cambiando para reflejar puntos de vista como el de él. Este cambio es bien recibido y manifiesta el entendimiento de que todos nos beneficiamos cuando nuestros vecinos más pobres del planeta pueden mejorar su vida. Hablar de *ayuda* en este contexto, como explica Glennie, parece extraño, por decir lo menos.

Y aunque este cambio en el lenguaje es bien recibido, ha sumado un nuevo reto a las discusiones sobre el desarrollo. Como antiguo presidente del Comité de Ayuda al Desarrollo, Eckhard Deutscher, ha puntualizado que "la 'jerga sobre desarrollo' tecnocrática no comunica eficazmente ni es afín con el auditorio político y ciudadano". No se trata de una exageración. Tomemos, por ejemplo, la terminología utilizada a mediados de la década de 2000 para referirse a los donantes y a los receptores: "socios cooperantes" y "países socios". ¿Cuál es cuál? A menos que uno haya estado envuelto en el tema del desarrollo, la respuesta probablemente sería una conjetura. Por esta razón, y con cierto pesar, este libro utiliza terminología que muchos consideran anticuada y algunos ofensiva. No obstante, términos como *ayuda*, *receptor* y *donante* son claros y, sobre todo, concisos. Cuando tales términos no son apropiados —por ejemplo, cuando hablemos de una cooperación para el desarrollo mucho más amplia y no sólo de ayuda—, el texto intentará hacer una distinción entre ambos conceptos.

Desarrollo: la D en OCDE

La cooperación y el diálogo para el desarrollo han formado parte medular de la misión de la OCDE desde su fundación en 1960. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), que reúne a gobiernos donantes y organizaciones multilaterales, fue una de las primeras entidades de la OCDE en reunirse. El Centro de Desarrollo de la OCDE se constituyó poco después como el sitio donde las naciones desarrolladas y en desarrollo "podían reunirse para analizar conjuntamente los problemas del desarrollo económico". Le siguieron otros organismos como el Secretariado del Club de Sahel y de África Occidental y la Unidad de Apoyo del Foro Alianza con África.

En la ayuda oficial al desarrollo (AOD), la OCDE actúa como control interno: da seguimiento a las cifras de ayuda e insta a los países donantes a cumplir sus compromisos. El CAD da seguimiento a los resultados de la ayuda para el desarrollo que brindan sus miembros mediante evaluaciones entre pares en las que todos los miembros pueden comentar las políticas de los demás. Con los años, el CAD se ha concentrado en una amplia gama de iniciativas para mejorar la labor de ayuda, incluidas las campañas contra la "ayuda atada" y para una ayuda más eficaz. En la actualidad, la OCDE sigue trabajando con los países en desarrollo, sobre todo los Estados frágiles, a fin de apuntalar y fortalecer sus instituciones con el propósito de que puedan aprovechar al máximo las oportunidades del comercio, identificar maneras de mejorar los servicios públicos y la infraestructura, y fortalecer su administración tributaria con miras a movilizar recursos adicionales para financiar el desarrollo. Respecto a las cuestiones de género, iniciativas como el Índice de Instituciones Sociales y Género (SIGI, por sus siglas en inglés) del Centro de Desarrollo han colocado en primer plano la forma en que las instituciones jurídicas y sociales impiden que la mujer desempeñe un papel social y económico pleno.

La economía mundial se ha transformado durante los primeros 50 años de existencia de la OCDE y ha sido testigo del rápido ascenso económico de países como China e India. Estos acontecimientos han aportado más atención a la cooperación Sur-Sur y puesto de relieve la importancia de una mayor inclusión en la cooperación para el desarrollo. En 2010, estos cambios se reflejaron en la creación del Consenso de Desarrollo de Seúl, en el cual los países del G20 se comprometieron a "trabajar en asociación con otros países en desarrollo… al ayudarlos a construir la capacidad de lograr y maximizar su potencial de crecimiento". El G20 reconoció la vasta experiencia de la OCDE y le pidió su ayuda para alcanzar dicho consenso y participar en su aplicación. Con esta idea, la OCDE está fraguando una nueva estrategia amplia con miras a incluir una mayor coherencia de las políticas para el desarrollo y fortalecer las alianzas globales para fomentar el aprendizaje mutuo.

Fuente: Tomado de *La OCDE: 50 años promoviendo mejores políticas para una vida mejor*.

De qué trata este libro…

El desarrollo siempre ha sido una prioridad para la OCDE. Es la D en la sigla OCDE (véase el recuadro en la página **xx**). Aunque la OCDE no es *per se* un organismo de ayuda, sus países miembros proporcionan el grueso de la asistencia para el desarrollo en el mundo, y la Organización es participante clave en el seguimiento de los compromisos financieros y en la

transformación del concepto global de cooperación para el desarrollo. Este libro aprovecha el trabajo de la OCDE para ofrecer una breve introducción a la cooperación para el desarrollo. Para hacer más comprensible esta obra, incluimos gráficas y diagramas tomados de publicaciones y estudios de la OCDE, y citamos directamente sus textos. Una sección al final de cada capítulo ofrece referencias a más información y publicaciones de la OCDE, así como vínculos con otras entidades intergubernamentales y con fuentes de información sobre la ayuda y la cooperación para el desarrollo.

En el **capítulo 2** analizamos el contexto más amplio del crecimiento en la cooperación para el desarrollo. ¿Por qué algunos países prosperan y otros decaen? El análisis de esta pregunta puede proporcionar pistas útiles respecto a los retos que la cooperación para el desarrollo debe encarar, y las causas y múltiples facetas de la pobreza. Incluye una sección especial sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que han dado una expresión concreta a las metas del desarrollo.

En el **capítulo 3** exploramos el vasto e intrincado mundo de la ayuda y la cooperación para el desarrollo —quién la ofrece y quién la recibe— y presentamos muchos de los participantes y términos principales.

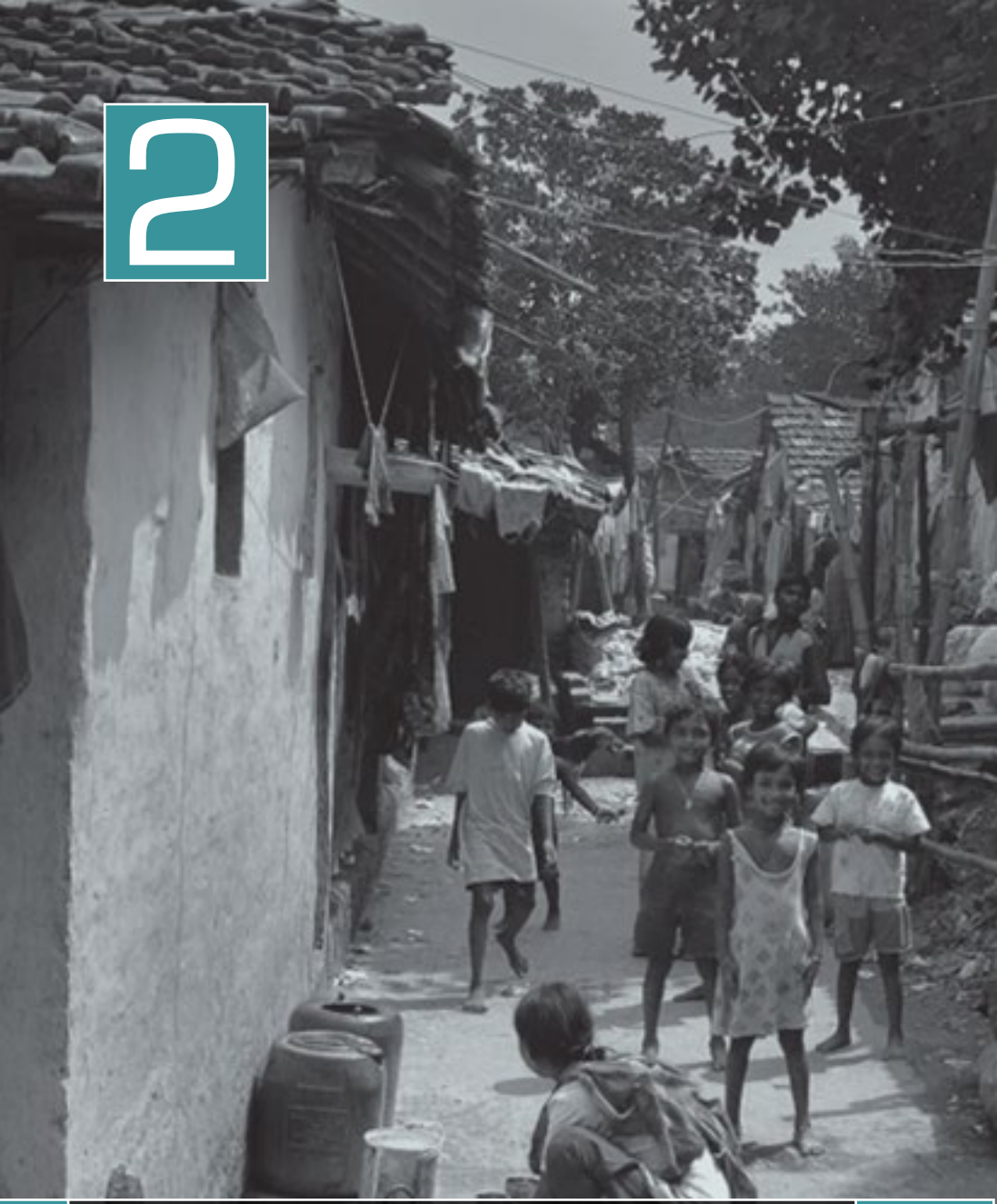
En el **capítulo 4** analizamos la evolución de la ayuda y la cooperación para el desarrollo desde la década de 1960, así como los motivos y los objetivos detrás de la colaboración de los países desarrollados con sus socios en desarrollo.

En el **capítulo 5** sopesamos los éxitos de la cooperación para el desarrollo. "¿La ayuda funciona?" Ésta es una de las preguntas que más se plantea actualmente en la cooperación para el desarrollo. El capítulo incluye argumentos que afirman su funcionamiento, pero en las condiciones adecuadas.

En el **capítulo 6** estudiamos las relaciones y sus cambios en el mundo de la cooperación para el desarrollo. Presentamos la agenda de la ayuda eficaz —que incluye la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo— y analizamos cómo se está combatiendo la corrupción y por qué la coherencia de las políticas puede ayudar a fomentar un ambiente más propicio para el desarrollo.

En el **capítulo 7** estudiamos una de las cuestiones fundamentales para el desarrollo en la actualidad: la gobernanza. También, la forma en que los donantes buscan mejorar los derechos humanos mediante la cooperación para el desarrollo, su interés creciente en apoyar a los Estados frágiles y el papel de la tributación en el fortalecimiento del vínculo ciudadanía-Estado y en la obtención de las tan necesarias rentas públicas.

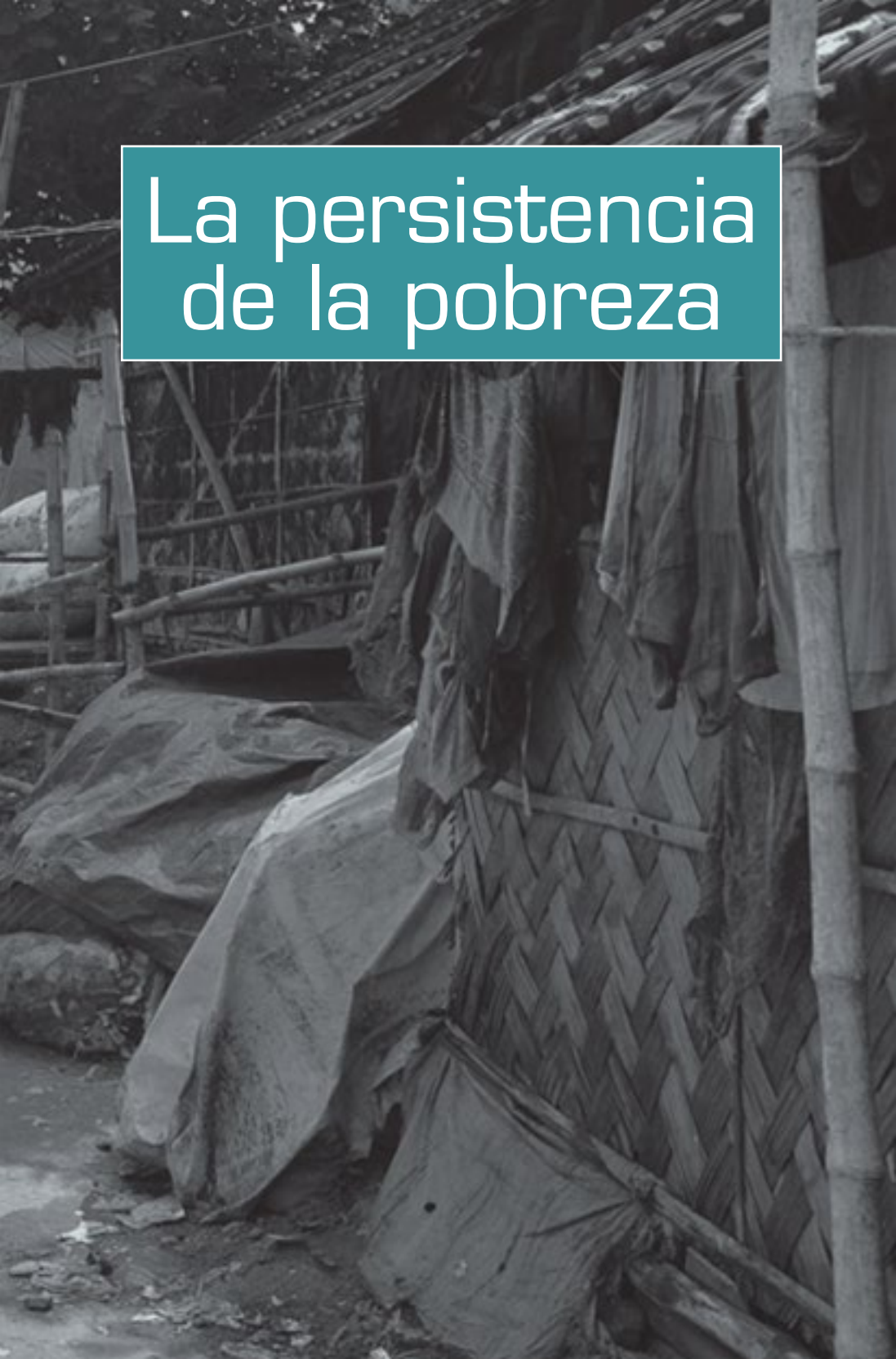
Por último, en el **capítulo 8** veremos el efecto de algunos de los "nuevos" socios para el desarrollo, como China, India, Brasil y otros. Como explicaremos en su momento, muchos de estos nuevos participantes no son nada nuevos. No obstante, su injerencia es cada vez mayor y están contribuyendo a modificar el escenario del desarrollo.



2

Si la riqueza del mundo está cambiando drásticamente, ¿por qué aún hay países pobres? La pregunta podría parecer obvia, pero las respuestas no lo son. Investigar las causas y las múltiples facetas de la pobreza es esencial para comprender el reto que implica la cooperación para el desarrollo.

La persistencia de la pobreza



A manera de introducción...

Dos países, dos mundos opuestos. Por un lado tenemos a Corea, dinamo económico de Asia, sede de gigantes industriales como Samsung y Hyundai. Seúl, su capital, alguna vez desdeñada por ser "polvorienta", se ha transformado a sí misma y alberga distritos de moda rebosantes de vida nocturna, como Garosu-gil, e impresionantes instalaciones culturales como la nueva Samsung Foundation. La cultura de Corea no se limita a Seúl. En toda Asia, los jóvenes escuchan K-pop y acuden en masa a ver filmes coreanos. Las estadísticas ratifican la imagen de un país adinerado y exitoso. Los coreanos gozan de buena salud (su esperanza de vida actual es de 80 años) y de una buena educación (98.5% de la población está estudiando o ya terminó de cursar sus estudios). También tienen riqueza: el producto interno bruto (PIB) per cápita es de más de USD29 000. El Índice de Desarrollo Humano de 2011, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (incluye indicadores de salud, nivel de vida y educación, y es la fuente de este dato; véase el recuadro de la página 30) muestra que Corea ocupa la posición mundial número 15.

Por otro lado tenemos a Ghana. Su capital, Acra, también es vibrante y sus calles reflejan la historia del país. Los edificios amplios de ladrillo blanco son un recordatorio de su pasado colonial. La espaciosa Plaza de la Independencia, con su arco monumental, habla de la confianza de Ghana tras independizarse en 1957. ¿Estaba justificada tal confianza? Otras zonas de Acra parecen indicar que no. De acuerdo con un funcionario local, un tercio de los residentes de la ciudad viven en barriadas, y muchas más zonas carecen de un suministro adecuado de agua y de servicios de alcantarillado. Un reporte de ONU-Habitat señala que la ciudad "se caracteriza por sus alcantarillas tapadas, manejo inadecuado de residuos sólidos e incorrecta recolección en los contenedores centrales de residuos". En Ghana, la esperanza de vida es de 64 años, la matriculación escolar es de alrededor de 56% y el PIB per cápita es de sólo USD1 533, unas 19 veces menos que Corea. En el Índice de Desarrollo Humano, Ghana ocupa la posición 135 de 187.

Además de esto, no hay mucho que vincule a Corea con Ghana: en 1957, apenas hace unas dos generaciones, cuando Corea se recuperaba de la guerra y Ghana se independizaba, el grado de desarrollo económico de ambos países y sus respectivos PIB eran muy similares. Sin embargo, como lo demuestra el Índice de Desarrollo Humano, el destino de los dos países y el nivel de vida de sus ciudadanos no pudieron haber sido más diferentes con los años.

Sería muy sencillo dejar las cosas así, en una simple ejemplificación del éxito y el fracaso. Sin embargo, el final del relato es sorprendente: si bien el desarrollo económico de Ghana está bastante alejado del de Corea, en años recientes el país africano ha empezado a cambiar de rumbo. Ghana tal vez siga siendo pobre, pero durante los últimos 15 años su economía ha crecido

alrededor de 5% anual, tanto la inversión como las exportaciones se han duplicado, y la proporción de personas que viven con menos de USD1.25 al día —la línea de la pobreza extrema— ha disminuido de aproximadamente la mitad a poco menos de un tercio. "Ghana dista de ser perfecta", apunta Stephen Radelet en su libro *Emerging Africa,* "pero está mucho más fuerte política, económica e institucionalmente hablando que hace apenas 15 años".

¿Por qué Corea le llevó la delantera a Ghana? ¿Y por qué Ghana comienza ahora a demostrar que la confianza en sus albores independentistas estaba justificada? En este capítulo analizaremos por qué algunos países crecen y otros no. Escudriñaremos esos cambios recientes de la economía mundial que han ayudado a mejorar la vida de millones de personas, y analizaremos qué queremos decir realmente con "pobreza". El reto de la cooperación para el desarrollo no puede entenderse si no se explora la naturaleza verdadera y multidimensional de la pobreza, sobre todo, a través de la óptica de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

¿Por qué algunos países siguen siendo pobres?

Hace unos años, James Wolfensohn, ex presidente del Banco Mundial, describió los avances de la economía global durante el último par de décadas en los siguientes términos: "El mundo —dijo— ha pasado de "las viejas divisiones Norte-Sur y Oriente-Occidente… y está segmentándose rápidamente en cuatro estratos con niveles variados de prosperidad y esperanza. Esto es lo que yo llamo un mundo de cuatro velocidades".

Wolfensohn describió las cuatro velocidades de la economía mundial como sigue:

1. **Los ricos tradicionales:** Léase Estados Unidos y gran parte de Europa occidental, que "durante los últimos 50 años han mantenido 80% del ingreso global mientras cuenta con sólo 20% de la población mundial". Wolfensohn pronostica que estos países seguirán disfrutando de un mejor nivel de vida, pero tendrían que defender cada vez más su predominio frente a las economías emergentes.
2. **Los emergentes:** Alrededor de 30 países pobres y de ingreso medio, como China e India, "han aprendido a aprovechar la economía global… [y] pronto se convertirán en líderes globales".
3. **En lucha por abrirse camino:** Según los cálculos de Wolfensohn, son unos 50 países "que han observado rachas de crecimiento, pero también periodos de declive o estancamiento". Aunque albergan más de una quinta parte de la población mundial, estos países no son "ni tan pobres como para obtener ayuda especial, ni su tamaño o crecimiento es suficiente como para ser participantes de peso en el crecimiento global".

4. **Los estancados o decadentes:** Estos países, la mayoría ubicados en África subsahariana, "ganan poco con la globalización", escribió Wolfensohn, "pero se encuentran entre los más vulnerables a sus efectos adversos, como el cambio climático y precios más elevados de los recursos naturales".

La clasificación de Wolfensohn describía lo que había ocurrido hasta 2007, cuando escribió su artículo; no podía —ni pretendía— pronosticar lo que *ocurriría*. No obstante, su manera de ver el mundo es convincente y muchas personas creen que el proceso ha continuado prácticamente sin cambios.

> **"[La clasificación de Wolfensohn] subraya cómo un grupo de países convergentes está alejándose del resto del mundo en desarrollo."**
>
> *Perspectivas sobre el desarrollo global 2010*

¿Cuál es ese proceso? Wolfensohn señala que, efectivamente, los países en desarrollo se han dividido en dos: los "convergentes" y los "divergentes". Por un lado, cada vez más economías emergentes están convergiendo hacia los dinamos económicos tradicionales de la zona OCDE. Desde la década de 1990, la cantidad de tales economías se ha disparado de 12 a 65, de acuerdo con estimaciones del Centro de Desarrollo de la OCDE. A pesar de los avances que han logrado, estas economías aún no son prósperas y siguen siendo el hogar de muchas de las personas más pobres del mundo. Asimismo, su desarrollo podría resultar frágil ante el aumento del precio de los alimentos, la degradación ambiental o la crisis política y económica. Como lo demostró la crisis financiera global de 2008 y la agitación de 2011 en África septentrional y Medio Oriente, las debacles pueden llegar prácticamente de improviso. Aun así, y a pesar de las *precauciones,* puede decirse que éstas economías están avanzando, en términos generales, en la dirección correcta.

En contraste, los países en lucha y los decadentes —las dos categorías inferiores— están divergiendo: incluso si registran algo de crecimiento, están rezagándose respecto a los otros países en desarrollo. En términos generales, estos países divergentes albergan a una población que el economista británico Paul Collier ha descrito como "el club de la miseria". En su influyente libro con el mismo título, publicado en 2008, Collier advierte que estos países están quedándose atrás debido a la globalización, "quedándose atrás y, muchas veces, viniéndose abajo". Y peor aún, argumenta, es que sus perspectivas resultan mermadas por ciertos aspectos de la globalización. Por ejemplo, el surgimiento de un mercado laboral global, sobre todo para los trabajadores capacitados como las enfermeras y los ingenieros, que amenaza con robar a los países más pobres sus mejores y más brillantes trabajadores. "El contar con un grupo de personas preparadas", escribe Collier, "contribuye a que un país cambie de rumbo. Sin embargo, el

mercado laboral internacional está despojando al club de la miseria de este grupo limitado de personas".

Los que crecen y los que no

Por tanto, si algunos países en desarrollo han estado creciendo con fuerza y otros no, la pregunta obligada es: ¿por qué? La pregunta es sencilla, no así la respuesta. La economía ha explicado hace tiempo lo que ocasiona que las economías crezcan y lo que socava su potencial para el crecimiento perdurable. O como lo expone *The Economist:* "A los economistas les sobran teorías, pero ninguna tiene todas las respuestas".

> **"...el crecimiento económico es requisito fundamental y, con frecuencia, el factor que más contribuye a reducir la pobreza monetaria."**
>
> *Promoting Pro-Poor Growth: Policy Guidance for Donors*

Este punto es importante y no sólo para la crema y nata de la academia. Es cierto que el crecimiento económico no aumenta automáticamente el nivel de vida (véase el recuadro de la página 30). Por otro lado, resulta difícil abatir la pobreza en una economía estancada o en declive. Dicho de otra manera, "el crecimiento no es un fin en sí mismo, pero posibilita la consecución de otros objetivos importantes de las personas y las sociedades. Puede liberar a la gente masivamente de la pobreza y el trabajo penoso. Es lo único que lo puede lograr".

Esta cita proviene del reporte de Growth Commission, un grupo internacional de expertos formado en 2006 para analizar tanto las experiencias reales del crecimiento económico en las últimas décadas, como el estatus de la filosofía actual sobre el tema, y dilucidar qué significa todo eso para la política pública. El grupo tenía mucha tela teórica de donde cortar. Particularmente desde la década de 1950, distintos economistas han hecho del *quid* del crecimiento su objeto de estudio. Los primeros análisis se centraron en la función —y los límites— de la inversión en infraestructura y en el impacto del cambio tecnológico. Más adelante, los investigadores se centraron cada vez más en los efectos de la innovación y del "capital humano", esto es, las habilidades, el conocimiento, la experiencia, etc., de la fuerza laboral. En la década de 1980, la atención se concentró en la función de los mercados y la reglamentación. Sin embargo, a pesar de todas estas décadas de investigación, en el enunciado de su misión, la Growth Commission admite que "cada vez hay más evidencia de que las fuerzas sociales y económicas detrás del crecimiento rápido y sostenido no se comprenden tan bien como se cree". Asimismo, reconoce que "las recomendaciones económicas a los países en desarrollo no se han hecho por el justificado estado del conocimiento, sino más bien un poco por la confianza".

¿Qué son el PIB y el PNB?

Uno o dos términos técnicos siempre salen a colación cuando se habla de crecimiento económico y desarrollo. El PIB, o producto interno bruto, es uno de ellos. El PIB es una medida —tal vez la medida estándar— del tamaño de la economía de un país. Más exactamente, representa la escala de la actividad económica total pues, en esencia, calcula el valor de la producción de todos los bienes y servicios. (Hay diferentes maneras de calcular el PIB, pero todas deben llegar a la misma cifra final.)

Desde la perspectiva del desarrollo, casi siempre resulta más útil pensar en términos del PIB per cápita. Básicamente, representa el PIB dividido entre el tamaño de la población de un país y da una idea relativa del bienestar económico de sus ciudadanos. Por ejemplo, el FMI estima que China rebasó a Japón en 2010 y es ahora la segunda economía más grande del mundo, con un PIB de USD5 745 mil millones, frente a los USD5 391 mil millones de Japón. Sin embargo, debido a que la población de China es 10 veces mayor que la de Japón, el PIB per cápita de China es mucho más bajo: de USD3 403 en comparación con USD38 271 en Japón.

En el mundo del desarrollo también se utiliza otra medida de la economía: el producto nacional bruto (PNB) y el PNB per cápita. Como hemos visto, el PIB representa el valor total de la producción de bienes y servicios de un país. Sin embargo, los beneficios de cierta actividad económica no siempre se sienten localmente. Por ejemplo, un fabricante de calzado deportivo tal vez envía sus utilidades a la casa matriz en el extranjero. El PNB, entonces, en esencia es el PIB más/menos estas entradas y salidas.

El PNB per cápita sirve de base para la clasificación del Banco Mundial —ampliamente utilizada— de los países por su ingreso. Dicha clasificación se actualiza cada año y fue como sigue en 2011:

- **Países de ingreso baj**o: Su PNB es de USD1 005 o menos (por ejemplo, Afganistán, Haití o Liberia). De estos países de ingreso bajo, Naciones Unidas distingue además a 48 como "países menos desarrollados" (PMD), los cuales define como los "más pobres y débiles" del mundo.
- **Países de ingreso medio bajo (PIMB)**: Entre USD1 006 y USD3 975; por ejemplo, Camerún, Filipinas y Nicaragua.
- **Países de ingreso medio alto (PIMA)**: USD3 976 a USD12 275; por ejemplo, China, México y Sudáfrica.
- **Países de ingreso alto (PIA)**: USD12 276 o más; por ejemplo, casi todos los países miembros de la OCDE, Singapur y Arabia Saudita.

Se han utilizado otros términos para clasificar a los países con base en su desarrollo económico: *desarrollados*, *en desarrollo*, *emergentes*, etc. Pero no hay una definición fija real. Sin embargo, es común considerar a casi todos los países desarrollados de ingreso alto como desarrollados y, a todos los demás, en desarrollo. El término *emergente* suele utilizarse para describir economías como India, China, Brasil y Sudáfrica, que están logrando avances sustanciales en el plano económico y social.

El reporte de Growth Commission resulta interesante porque intenta ver los factores que favorecen el crecimiento económico sostenido desde una perspectiva global, es decir, no sólo los factores meramente económicos sino el escenario social y político más amplio. A grandes rasgos, identifica cinco campos de la política pública que podrían contribuir a sustentar el crecimiento:

- **Acumulación:** la inversión en cosas como infraestructura y "capital humano" (la educación, las habilidades y la salud de las personas), cuyos beneficios pudieran no sentirse hasta pasados varios años. Por su naturaleza, esta inversión significa sacrificar un beneficio inmediato por el uso de los recursos a cambio de uno mayor más adelante. La visión de largo plazo tanto del gobierno como del sector privado resulta indispensable para promover este tipo de inversión.
- **Innovación:** nuevas cosas, nuevas maneras de hacer las cosas y, particularmente en el contexto de las economías en desarrollo, la imitación. Aunque con frecuencia asociamos la innovación con los inventos, como la bombilla incandescente o el *iPhone*, innovación también significa crear nuevos sistemas y procesos en cualquier ámbito, desde la agricultura hasta la administración. También puede significar aprender de las industrias en otros países. Tanto China como India son alumnas excelentes: "Importaron lo que el resto del mundo sabía y exportaron lo que éste quería", como explica Growth Commission. Estas transferencias de conocimientos pueden darse de muchas maneras, entre otras, al enviar personas a estudiar al extranjero y fomentar la inversión extranjera directa (en términos sencillos, que una compañía inicie operaciones en otro país).
- **Asignación:** permitir que las fuerzas de mercado contribuyan a determinar cómo se utilizan los recursos, en vez de asignarlos por decreto. Por ejemplo, conforme las economías evolucionan, algunas industrias se estancan y otras se vuelven irrelevantes. La preservación de dichas industrias puede impedir el ingreso de compañías nuevas, más productivas. Por supuesto, tal "destrucción creativa" implica un precio, por ejemplo, los empleos de quienes trabajan en las industrias que ya no son viables. La protección social, como el seguro de desempleo, los servicios de salud y los cursos de actualización pueden suavizar estas transiciones.
- **Estabilización:** protegerse de la inflación, de los violentos altibajos en el tipo de cambio y de las cargas fiscales impredecibles. Si las personas y los negocios no saben qué va a pasar en una economía, reaccionan racionalmente posponiendo la inversión. La creación de instituciones sólidas puede contribuir enormemente a estabilizar una economía. Por ejemplo, un banco central políticamente independiente suele considerarse un factor clave para mantener los objetivos de inflación. De igual modo, si la gente confía en los bancos es más probable que guarde en ellos su dinero, y no bajo el colchón, ni que lo invierta en joyas. Tales ahorros constituyen el dinero que se puede prestar a empresas y empresarios.
- **Inclusión:** garantizar que la gente no se sienta excluida con el fin de utilizar las reservas de toda la población para obtener crecimiento

¿Quién se beneficia del crecimiento económico?

El crecimiento económico alberga el enorme potencial de reducir los efectos de la pobreza y, en consecuencia, alcanzar los objetivos de desarrollo. Pero el crecimiento económico también puede tener desventajas, como la degradación ambiental y el aumento de la iniquidad. Por otro lado, una riqueza nacional en aumento no significa una mejoría automática del nivel de vida. Las economías a veces crecen, pero su crecimiento no redunda en grandes mejoras sociales. De igual modo, es posible que el pueblo viva mejor, pero sin un crecimiento económico sustancial.

El Índice de Desarrollo Humano resulta muy útil para considerar algunas de esas cuestiones. Desde 1990, este indicador ha medido en tres planos el avance de los países: la salud, la educación y el nivel de vida. Un análisis de los resultados del Índice muestra que los niveles de riqueza sí están relacionados con los niveles de educación y de salud, es decir, la gente más acaudalada vive más y estudia más años. Esto no sorprende. Pero lo que sí es una sorpresa es que, en promedio, el crecimiento *en aumento* sólo está mínimamente relacionado con *el mejoramiento* de la salud y la educación. Con esto no queremos decir que el crecimiento carezca de importancia. Como señala el *Informe sobre Desarrollo Humano 2010:* "El ingreso permite más control de los recursos necesarios para lograr acceso a alimento, cobijo, ropa y una mayor gama de opciones en la vida". Pero también indica que hay otras formas de lograr mejorías. Como señala el informe: "La mayoría de los países cuenta con los medios para mejorar la vida de la gente".

¿Cómo? El reporte apunta a varios factores que parecen marcar una diferencia. Como resultado de la globalización, los países en cualquier región tienen la posibilidad de acceder a ideas e innovaciones relativamente baratas que pueden mejorar la vida de la gente (por ejemplo, tratar la diarrea con una solución de sal y azúcar). Sin embargo, hay una gran diferencia en el grado en que estas ideas se utilizan realmente. El documento sugiere que ello se debe en gran parte a "variaciones en las instituciones y en el contrato social subyacente". En concreto, donde existe un mecanismo para que los gobiernos rindan cuentas, hay mejores servicios médicos. El compromiso con la equidad también parece ser un factor en juego, y no sólo se trata de la brecha entre ricos y pobres, sino entre hombres y mujeres y entre los distintos grupos sociales.

La política económica —y la ayuda— también puede encauzarse de suerte que más beneficios del crecimiento alcancen a la gente pobre. De nuevo, la inclusión importa. Esto significa asegurarse de que los pobres tengan acceso a la economía y reciban cierto apoyo del Estado, no sólo brindándoles los servicios de salud y educación básicos, sino aislándolos de los choques que, en un abrir y cerrar de ojos, pueden dar al traste con años de avance.

y apoyo político. En muchos países, la mitad de la población —las mujeres— efectiva y frecuentemente es excluida de la actividad económica. Pero la exclusión también puede afectar a quienes viven en ciertas regiones o pertenecen a ciertos grupos sociales o tribus. Como resultado, estas personas pueden ver pocos motivos para apoyar las estrategias de crecimiento, y tendrían buenas razones para ello. Reiteramos que las instituciones sólidas pueden apuntalar la inclusión

si se aseguran de que los distintos grupos reciban un trato que sea y se perciba como equitativo, y se les brinde acceso a oportunidades económicas.

Entrampados

Podría pensarse que la lista de arriba enumera los factores positivos que estimulan el crecimiento sostenible. Pero el problema también puede verse desde el ángulo contrario: ¿cuáles son los factores que impiden a los países crecer? Una de las respuestas a esta pregunta que más eco ha recibido en los últimos años la dio Paul Collier, quien basándose en la obra de otro economista famoso, Jeffrey Sachs, identificó una serie de "trampas" que refrenan a los países en desarrollo, sobre todo en África subsahariana. Una trampa no es sólo una circunstancia difícil, como un clima inhóspito. Más bien se trata de una situación que tiende a perpetuarse. Collier pone como ejemplo la malaria, una enfermedad que mantiene a los países en la pobreza, "y como son pobres, el mercado potencial para una vacuna no es suficientemente valioso como para lograr que las farmacéuticas realicen las grandes inversiones en investigación necesarias".

Collier identifica cuatro trampas que mantienen a los países en desarrollo sumidos en la pobreza:

- **Conflictos:** Collier indica tres factores económicos que vuelven a los países propensos a conflictos como una guerra civil: el ingreso bajo, el crecimiento lento y la dependencia respecto a las exportaciones de cierta materia prima, como el petróleo. (El último factor puede ser fuente de financiamiento para la beligerancia, como sucede con los "diamantes de sangre" en Angola, y desatar disputas por el control de los ingresos.) Obviamente, una guerra puede ser devastadora no sólo para las sociedades sino también para las economías, lo que no hace más que alimentar los factores que conducen al conflicto en primer lugar.
- **Recursos naturales:** el hallazgo de petróleo o diamantes podría parecer causa de júbilo, pero con frecuencia resulta ser una maldición, no una bendición. ¿Por qué? Por varios motivos. Desde un punto de vista económico, reducen el incentivo para fomentar industrias como la manufacturera y también aniquilan a los fabricantes existentes por lo que suele denominarse "síndrome holandés": los países que obtienen su ingreso externo de la exportación petrolera pueden registrar una apreciación de su moneda, lo que encarece las exportaciones no petroleras. Y debido a que el precio de las materias primas tiende a fluctuar en exceso, también genera inestabilidad económica. Desde un punto de vista político, los gobiernos que dependen de la renta petrolera pueden estar menos obligados a rendir cuentas que los que dependen de los ingresos fiscales. Aunque a pocos ciudadanos les

gusta pagar impuestos, hacerlo crea la expectativa de que los gobiernos manejaran abiertamente el gasto de todo ese dinero tributado. Como resultado, es más improbable que el dinero se despilfarre y más probable que se destine a fines productivos.

- **Sin salida al mar y con malos vecinos:** la experiencia de países como Botsuana y Suiza podría sugerir que carecer de una salida al mar no es obstáculo para el éxito. Sin embargo, Collier piensa que sí lo es y estima que casi dos de los cinco mil millones del "club de la miseria" viven en países sin acceso directo al mar. Tal circunstancia los vuelve dependientes de las condiciones de la infraestructura y la estabilidad política de sus vecinos para lograr exportar al mundo. Aunque no hay mucho que un país pueda hacer respecto a este factor geográfico sin iniciar una guerra, Collier señala que esta desventaja puede compensarse de otras maneras. Por ejemplo, el país puede convertirse en centro regional de las finanzas o las telecomunicaciones, favoreciendo el desarrollo regional y volviéndose atractivo para los donantes. No obstante, son pocos los pasos que pueden darse si no hay una buena gobernanza.
- **Mala gobernanza:** Collier argumenta que la buena gobernanza puede llevar a un país hasta cierto punto. El crecimiento económico sostenible no rebasa cierto nivel, de alrededor de 10% anual, sin importar cuánto mejore la calidad de la gobernanza. Por otra parte, prácticamente no hay límites al daño que puede causar una mala gobernanza. Un país puede avanzar rápidamente en el declive económico hasta convertirse en un Estado fallido, y la recuperación puede tomar décadas.

Cabe señalar que, al igual que el informe de Growth Commission, Collier hace hincapié en los aspectos de la gobernanza, una inquietud que está teniendo cada vez más eco entre los países donantes y en desarrollo desde hace unos años, y que retomaremos en este libro. Entre las señales de dicho interés en aumento, está el notable incremento en el gasto para fortalecer la gobernanza en lo que se conoce como "Estados frágiles", naciones que la OCDE define como aquellas "que no brindan servicios básicos a los pobres o porque no lo desean o porque no pueden hacerlo". Dichos Estados son el hogar de muchas de las personas más pobres del mundo —aunque de ninguna manera de todas ellas— y son pieza clave del reto del desarrollo. Pero, ¿cuál es ese reto? En la próxima —y última— sección de este capítulo consideraremos la escala de pobreza en el mundo actualmente.

> **"Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio dependerá de qué tanto podamos ayudar a los Estados más frágiles del mundo. Este grupo de 48 países representa a los más pobres de los pobres, con frecuencia debido a conflictos violentos y mala gobernanza."**
>
> *Cooperación para el Desarrollo. Informe 2010*

¿Cuál es el reto del desarrollo?

A veces pensamos en la pobreza sólo en términos de la riqueza material o la falta de ella. De hecho, una de las medidas de pobreza más utilizadas es el número de personas que viven con USD1.25 o menos al día, la línea de pobreza extrema del Banco Mundial. (En ocasiones también se le denomina "pobreza absoluta" o pobreza de "un dólar por día".) En cuanto a dicha medición, las noticias sobre la pobreza en las últimas décadas han sido muy buenas: el porcentaje de personas en la línea de pobreza en todo el mundo disminuyó de 46% en 1990 a 27% en 2005, año más reciente del que se disponen datos globales exhaustivos. Con base en las tendencias actuales, e incluso tomando en cuenta el impacto de la recesión global en 2009, ese porcentaje debería disminuir a menos de 15% para 2015. De ser así, el número de personas que vivirán en pobreza absoluta habrá descendido de 1 800 millones en 1990 a la mitad, 900 millones, en 2015, con lo cual se habría logrado reducir la pobreza (uno de los ODM) incluso en un escenario de aumento sustancial de la población mundial.

Pero la pobreza no tiene que ver únicamente con ingreso y riqueza. También entran en juego otros factores, como el acceso al agua potable, alimento, educación y atención médica básica, ya que si no se cuenta con éstos resultará muy difícil lograr una mejora en el nivel y la calidad de vida. Estas dimensiones esenciales de la pobreza se pueden conceptualizar, con base en los lineamientos de la OCDE, de la siguiente manera:

- **Económica:** la capacidad para obtener un ingreso, consumir y tener activos, así como garantizar el acceso a recursos como la tierra, las herramientas y los animales, los bosques y las aguas pesqueras, el crédito y el empleo.
- **Bienestar humano:** salud, educación, nutrición, agua potable y vivienda.
- **Política:** derechos humanos, voz y cierta influencia en las políticas públicas y las prioridades políticas, así como libertades políticas básicas, incluida la protección contra acciones arbitrarias, injustas y violentas del Estado y sus representantes.
- **Sociocultural:** la capacidad de participar como miembro respetado de una comunidad y reflejar condiciones como el estatus social y la dignidad. En algunas sociedades, factores como la casta, la ocupación o la ubicación geográfica pueden efectivamente conducir a la exclusión social y económica de las personas.
- **Capacidades protectoras:** la capacidad de soportar los choques económicos y externos, incluidas la enfermedad, la delincuencia, la guerra y la indigencia.

Todas estas dimensiones de la pobreza también están interrelacionadas con la equidad de género —pues la pobreza no afecta a hombres y mujeres de la misma manera— y con la degradación ambiental; factores ambos que pueden ser causa y consecuencia de la pobreza.

Esta "multidimensionalidad" de la pobreza está reconocida formalmente en varios indicadores internacionales clave, como el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, que combina datos sobre el ingreso, la esperanza de vida (representativa del estado de salud) y el nivel educativo para generar una cifra compuesta que representa el grado de desarrollo de cada país. El índice también incluye una sección en la que se analiza la pobreza multidimensional: en los 104 países cubiertos, el número de personas que son pobres en términos de carencia de recursos es más alto que el número de personas que viven en la línea de pobreza: 1 750 millones frente a 1 444 millones.

"El concepto de pobreza incluye distintas dimensiones de privación. En general, es la incapacidad de alguien para satisfacer los estándares de bienestar económico, social y de otro tipo."

Directrices del CAD. Reducción de la pobreza, 2001

La necesidad de ver la pobreza en un contexto más amplio también se refleja en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que fijan metas no sólo para reducir la pobreza monetaria, sino también para elevar el nivel de la educación y mejorar el acceso al agua potable, entre otros aspectos. Como se muestra en las siguientes páginas, los ODM también brindan una lente útil para entender el alcance de la pobreza y, en gran medida, el tamaño del reto global que implica la cooperación para el desarrollo.

LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM)

Los ODM emanan en una época difícil para el desarrollo. Hacia mediados de la década de 1990, la ayuda proveniente de los países desarrollados iba en descenso y los problemas de los países del ex bloque soviético eclipsaban las necesidades de los países receptores tradicionales. Los miembros del CAD de la OCDE anhelaban una "nueva visión que preservara la pertinencia de la ayuda para el desarrollo en un mundo en evolución constante", como ha relatado Richard Manning, ex presidente del CAD. Este deseo llevó a la decisión de fijar algunas metas de alto impacto con las que fuera posible medir el avance del desarrollo.

Las metas y los objetivos no eran nada nuevo en los círculos del desarrollo. Se les menciona en los resultados de una serie de conferencias respaldadas por la ONU entre principios y mediados de la década de 1990 y se les valora por introducir un sentido de urgencia y por brindar una referencia contra la que sea posible comparar avances. El CAD hizo de esta labor los cimientos sobre los cuales construir un conjunto conciso de objetivos de desarrollo, y luego fue más allá: de manera tal vez sorprendente, fijó una meta de gran alcance para reducir a la mitad la cantidad de personas que vive en pobreza absoluta antes de 2015.

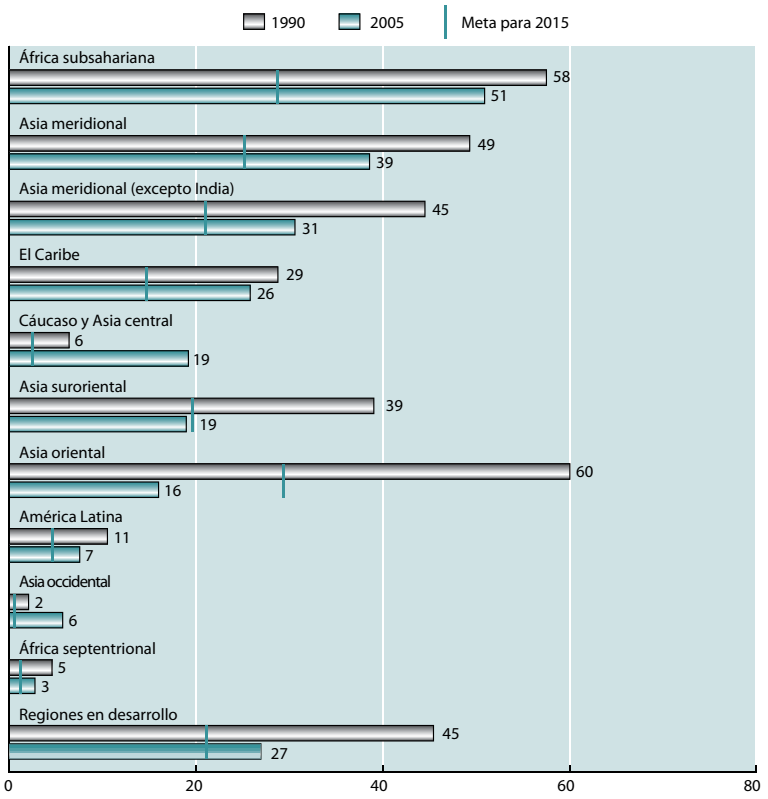
Los ODM se acordaron a principios del nuevo milenio y consisten en ocho metas para abatir la pobreza que deben alcanzarse a más tardar en 2015. La consecución de los ocho objetivos a cabalidad —algo que en estos momentos parece improbable— señalaría un gran paso adelante en la reducción de la pobreza. Pero mejorar aspectos como la salud y el nivel educativo también sentaría una base sólida para el desarrollo hacia adelante. Los Objetivos son entonces fundamentales para dimensionar la escala actual de la pobreza —en todos sus planos— y entender el reto de desarrollo que encara el mundo en la actualidad.

La probabilidad de que no se alcancen los ODM en su totalidad ha desatado cierto escepticismo acerca de su función. Aun así, no hay duda de que han tenido un impacto perdurable. Tal vez uno de los más significativos es la forma en que han transformado el debate sobre el desarrollo. Como señaló *The Economist:* han logrado "cambiar el foco de los debates, alejándolos de cuánto se está gastando en el desarrollo para acercarlos a cuánto se está logrando".

La estructura de los ODM es un poco más compleja de lo que pudiera parecer a primera vista. Aunque principalmente se concentran en la idea de los ocho objetivos, en realidad varios se componen de objetivos secundarios. Por ejemplo, el primer objetivo ataja tres aspectos diferentes pero relacionados: la pobreza, el hambre y el empleo. Además, hay 21 metas generales detrás de los Objetivos, lo cual demuestra que la pobreza es multidimensional. En las próximas páginas veremos el reto inherente a la cooperación para el desarrollo a principios del siglo XXI a través de la lente de los ODM.

OBJETIVO 1: ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE

Proporción de personas que viven con menos de USD1.25 al día, 1990 y 2005 (Porcentaje)

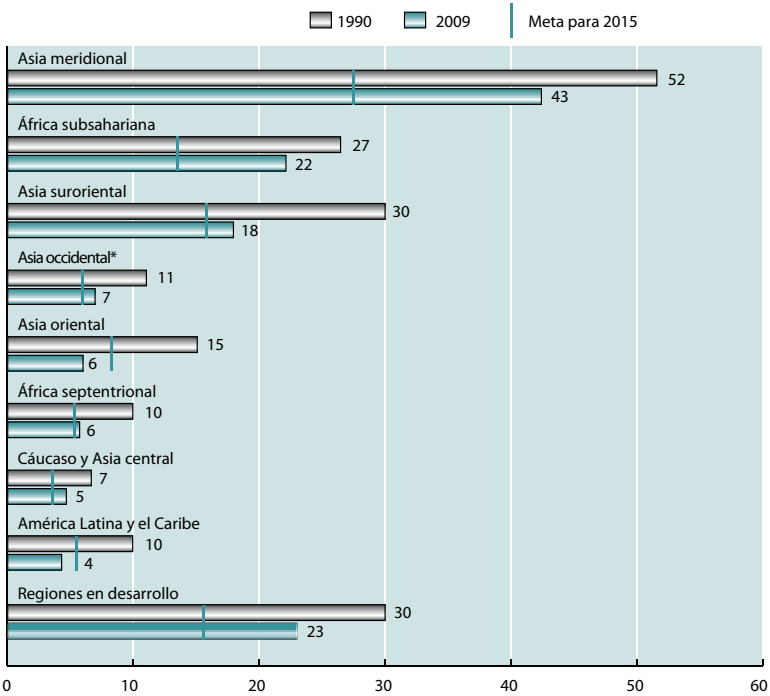


La proporción de personas que viven en o debajo de la línea de pobreza (es decir, que perciben USD1.25 al día) se ha reducido sustancialmente desde 1990 en gran parte del mundo, salvo ciertas excepciones principalmente en Asia central. La región con la mayor *proporción* de personas que viven en pobreza absoluta es África subsahariana. Sin embargo, en términos absolutos, podría argumentarse que la mayor parte de los pobres del mundo viven en Asia meridional, sobre todo en India, que está clasificada como un país de ingreso medio. El investigador británico Andy Sumner señala que unas tres cuartas partes de los 1 300 millones de personas más pobres del mundo viven actualmente en lo que el Banco Mundial clasifica como países de ingreso medio. También compara esta nueva cifra del "nuevo club de la miseria" con la cifra de la década de 1990, cuando casi todas las personas más pobres del mundo (93%) vivían en países de ingreso bajo.

Fuente: Naciones Unidas (2011), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2011.*

OBJETIVO 1: ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE

Proporción de niños con menos de cinco años que tienen un peso inferior al normal, 1990 y 2009 (Porcentaje)



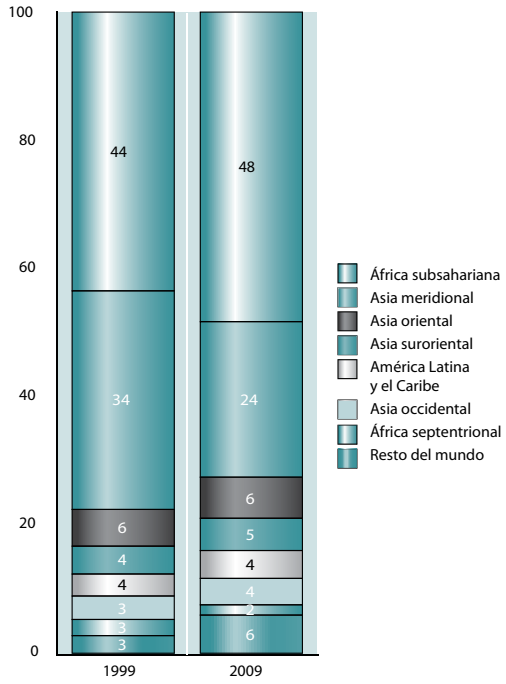
* El agregado regional sólo abarca 47% de la población regional debido a la falta de datos de Yemen.

El hambre afecta de inmediato la vida de las personas al minar su energía para trabajar y estudiar. Además, su efecto puede ser perdurable: las mujeres gestantes que padecen hambre tienen más probabilidades de dar a luz infantes con peso bajo o enfermizos, además de que los niños con hambre se desarrollan más lentamente. Aproximadamente uno de cada cuatro niños en los países en desarrollo estaban desnutridos en 2009, el año más reciente del que se dispone de datos. Más recientemente, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura estimó que poco menos de 1 000 millones de personas —925 millones, para ser exactos— probablemente estaban desnutridas en 2010. Esta cantidad representa alrededor de 16% de la población mundial, poco menos de 20% registrado en los primeros años de la década de 1990. Sin embargo, el avance logrado en las últimas décadas podría ser cada vez más difícil de mantener ante el aumento en el precio de los alimentos. El objetivo 1 también abarca el empleo: las posibilidades de empleo para los pobres, sobre todo las mujeres y los jóvenes, resultaron afectadas por la crisis económica de 2008.

Fuente: Naciones Unidas (2011), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2011.*

OBJETIVO 2: ENSEÑANZA UNIVERSAL

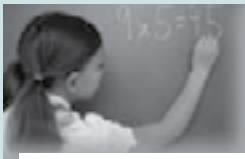
Distribución de los niños sin matricular por región, 1999 y 2009 (Porcentaje)



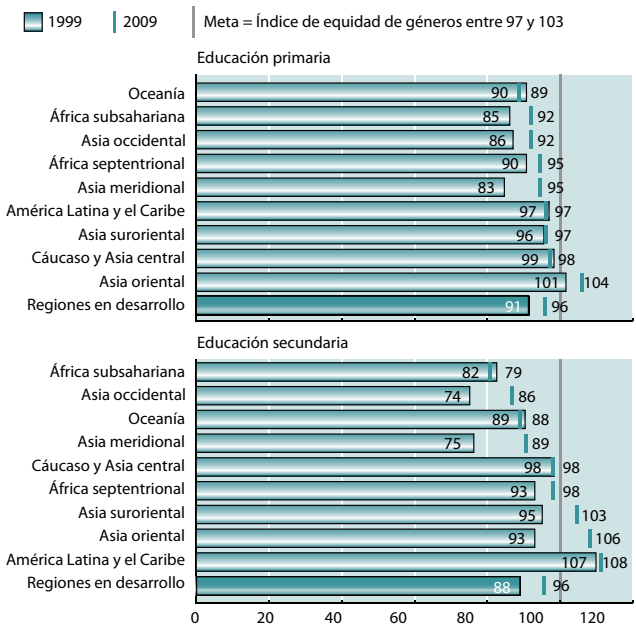
La educación es piedra angular del éxito económico individual. En todo el mundo, quienes han recibido instrucción formal perciben salarios más altos y tienen mejores perspectivas laborales. La educación también es clave determinante en el éxito económico de un país y, además, conlleva beneficios sociales. La matriculación en la enseñanza primaria ha avanzado en todos los países en desarrollo y era de 89% aproximadamente en 2009. Entre 1999 y 2009, el número de niños en edad escolar que no iban a la escuela descendió de 106 millones a 67 millones. Como se observa en el diagrama, la mayoría vivía en una de dos regiones: África subsahariana (32 millones de niños sin matricular) y Asia meridional (16 millones). Los niños de las familias más pobres tienen menos probabilidades de ir a la escuela. En gran parte del mundo en desarrollo, también es más probable que los niños de las zonas rurales no asistan a la escuela, en comparación con sus pares de la ciudad. A pesar del aumento en la tasa de matriculación, la mala calidad de la educación en ciertos países en desarrollo es causa de preocupación. En India, por ejemplo, la estimación es que sólo cerca de la mitad de los niños inscritos en primero de primaria saben leer.

Fuente: Naciones Unidas (2011), *Objetivos de desarrollo del milenio. Informe de 2011.*

OBJETIVO 3: IGUALDAD DE GÉNERO



Proporción de niñas inscritas en la enseñanza primaria y secundaria, en comparación con los niños, 1999 y 2009 (Alumnas por cada 100 alumnos)

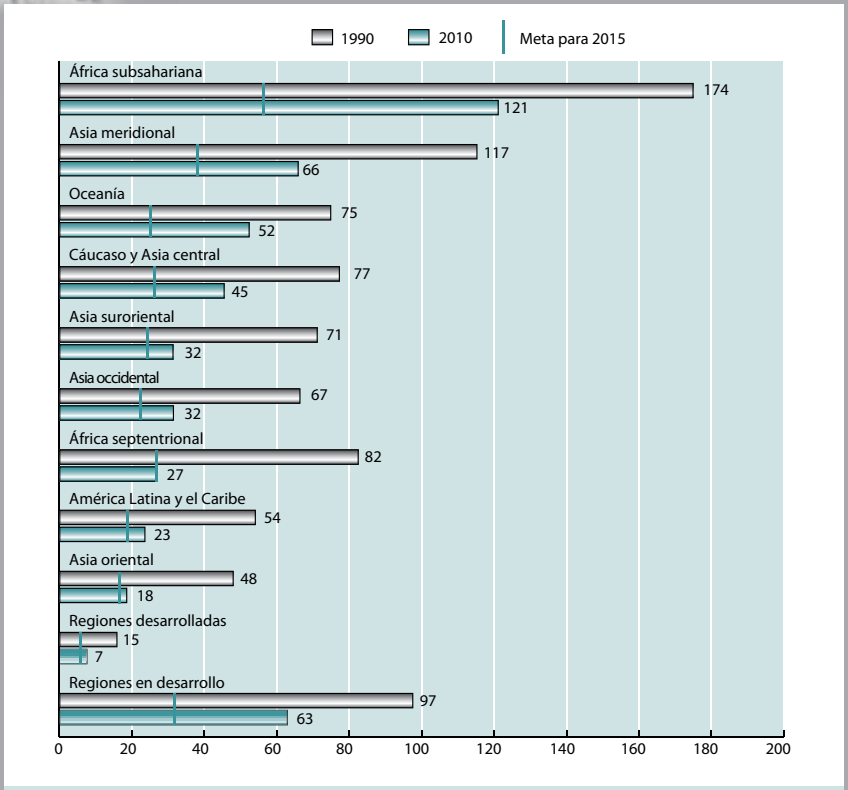


Las niñas y las mujeres enfrentan discriminación durante toda su vida, particularmente en la escuela y en el trabajo. Esta circunstancia tiene efectos colaterales en toda la sociedad, pues el nivel de vida disminuye no sólo para las mujeres sino para su familia, y la economía se ve despojada de una fuente vital de mano de obra y de emprendimiento. En lo que respecta a la educación, como se observa en el diagrama, las niñas de las familias más pobres siguen siendo el grupo con menos probabilidades de asistir a la escuela. Sin embargo, en términos generales, las perspectivas educativas de las niñas han mejorado sustancialmente. En 1999, la inscripción en las escuelas primarias de los países en desarrollo era de 91 niñas por cada 100 niños; para 2009, la cifra había aumentado a 96 niñas por cada 100 niños. En la educación secundaria, la mejoría es mayor: en 1999 había 88 niñas por cada 100 niños; para 2009, la cifra había aumentado a 96 niñas por cada 100 niños. En otros ámbitos, como los puestos de trabajo y los escaños en el parlamento, hay muy poca representación de la mujer en muchas partes del mundo: en Asia meridional y occidental, así como en África septentrional, sólo uno de cada cinco trabajadores en los empleos no agrícolas es mujer.

Fuente: Naciones Unidas (2011), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2011.*

OBJETIVO 4: SALUD INFANTIL

Tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años, 1990 y 2010 (Muertes por cada 1 000 niños nacidos vivos)



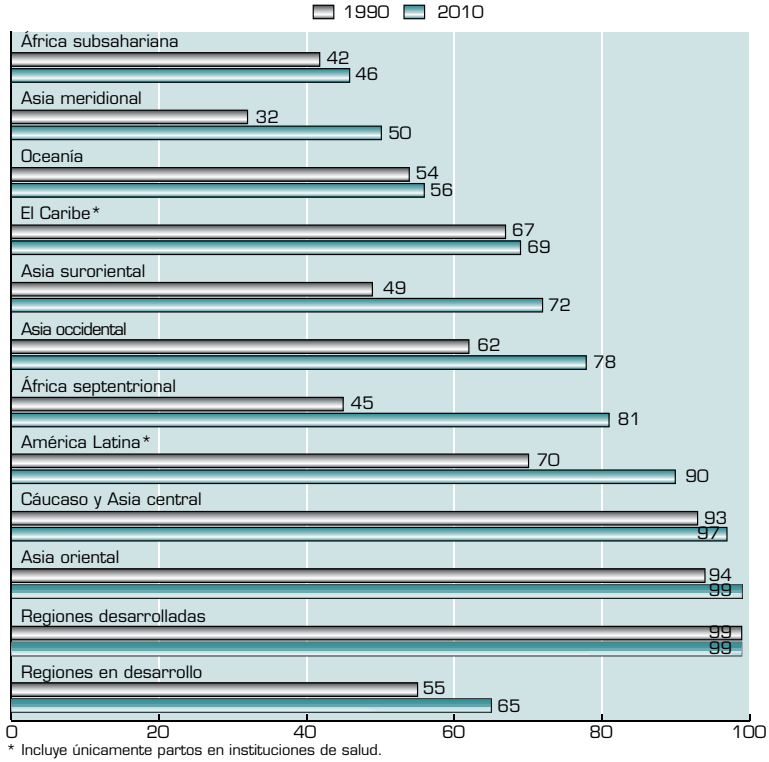
La muerte de un niño de corta edad es una tragedia para su familia. En términos económicos, también puede representar una merma de sus recursos. La tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años muestra la salud general de los niños en un país o región. Como se observa en el diagrama, la mortalidad de los niños menores de cinco años ha disminuido en gran parte del mundo. Sin embargo, la meta de reducir dos terceras partes estas defunciones para 2015 sólo puede alcanzarse si se toman medidas drásticas y rápidas para eliminar las causas de los decesos. Cuatro enfermedades son las responsables de más de dos quintas partes de la mortalidad infantil: neumonía, diarrea, malaria y sida. Muchas de estas defunciones podrían prevenirse con facilidad y relativamente poco dinero. Por ejemplo, fomentar la lactancia brinda a los infantes una fuerte protección contra la diarrea. De igual forma, enseñar a los niños los hábitos de aseo después de usar el baño ayuda a protegerlos contra la enfermedad. Pero, si se enferman, con frecuencia es posible tratarlos de forma adecuada y barata, con una solución de sal y azúcar.

Fuente: Naciones Unidas (2011), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2011. Adenda del Objetivo 4.*

OBJETIVO 5: SALUD MATERNA

Proporción de partos asistidos por personal de salud capacitado, 1990 y 2010

(Porcentaje)



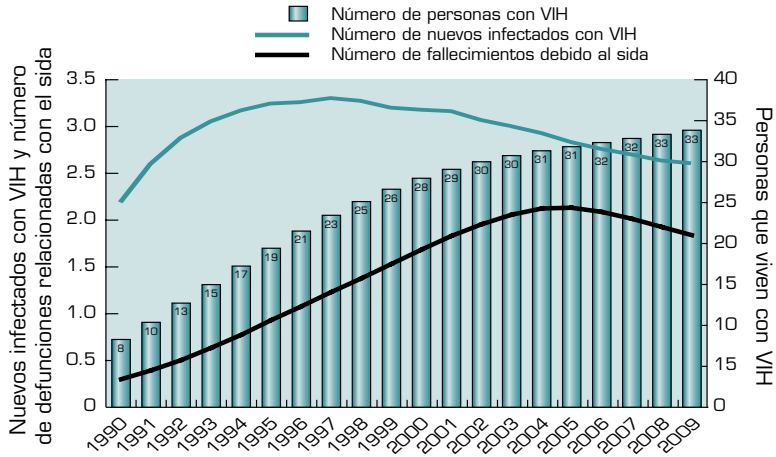
* Incluye únicamente partos en instituciones de salud.

La presencia de personal de salud capacitado durante el parto es fundamental para reducir la mortalidad materna. A pesar de la mejoría en algunas regiones, principalmente en África septentrional, las mujeres en muchos países en desarrollo siguen dando a luz sin asistencia médica profesional. En África subsahariana, más de la mitad de las mujeres dan a luz sin la ayuda de personal sanitario capacitado.
La proporción es incluso más alta en las zonas rurales, donde el mal estado de los caminos y la falta de transporte complica el traslado al hospital en caso de emergencia. Estos problemas reflejan una combinación de factores, incluida la falta de instalaciones y el bajo nivel de escolaridad de las madres. "Hay retrasos en la entrega de instalaciones y prevalecen los mitos respecto a dar a luz en el hospital", explicó la partera zambiana Rosemary Kabwe a The Guardian. "Por ejemplo, las mujeres no quieren ser atendidas por un médico varón o temen que la placenta no sea desechada adecuadamente. Necesitamos urgentemente más parteras y mejores registros. Las mujeres mueren callada e inadvertidamente."

Fuente: Naciones Unidas (2011), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2011.*

OBJETIVO 6: COMBATIR EL VIH/SIDA

Cifra mundial de nuevos infectados con VIH y defunciones relacionadas con el sida, 1990-2009 (Millones)



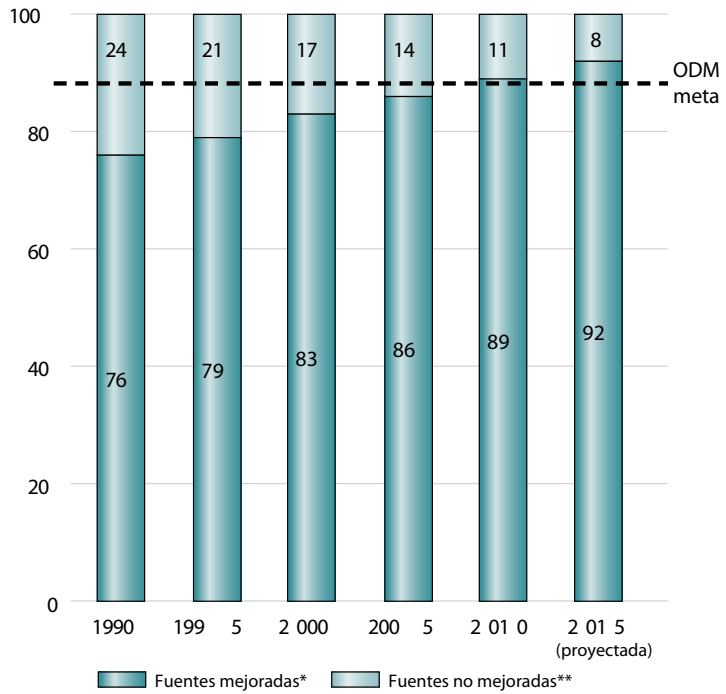
Entre otros efectos perniciosos, las enfermedades pueden limitar la capacidad de una persona para ganarse la vida, agotar los recursos familiares y mermar el desarrollo físico y mental de los niños. En las últimas décadas, el VIH/sida es un nuevo asesino en los países en desarrollo que cobró 2.2 millones de vidas durante su mayor incidencia en 2004. La tasa de defunción ha disminuido desde entonces, y la enfermedad se ha estabilizado en gran parte del mundo, pero los retos son grandes. En 2009, por ejemplo, se estimó que 14.8 millones de niños de África subsahariana eran huérfanos debido al sida, mientras que se calculó que 33 millones de personas en todo el mundo eran VIH positivas. Pero también se han logrado algunos avances en el combate de otras enfermedades. Gracias a que la producción de mosquiteros impregnados de insecticida se ha quintuplicado, la lucha contra el paludismo, una enfermedad que se estima cobró 781 000 vidas en 2009, ha logrado avances. La prevalencia de la tuberculosis también está disminuyendo en cierto grado, aunque se estima que la enfermedad todavía causó la muerte de 1.7 millones de personas en 2009.

Fuente: Naciones Unidas (2011), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2011.*

OBJETIVO 7: SUSTENTABILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE

La meta de agua potable se alcanzó en 2010

Tendencias en el suministro global de agua potable, 1991-2010 (Porcentaje)



* Los servicios de saneamiento mejorados incluyen drenaje en vivienda, entubado público, pozos de perforación y pozos protegidos.

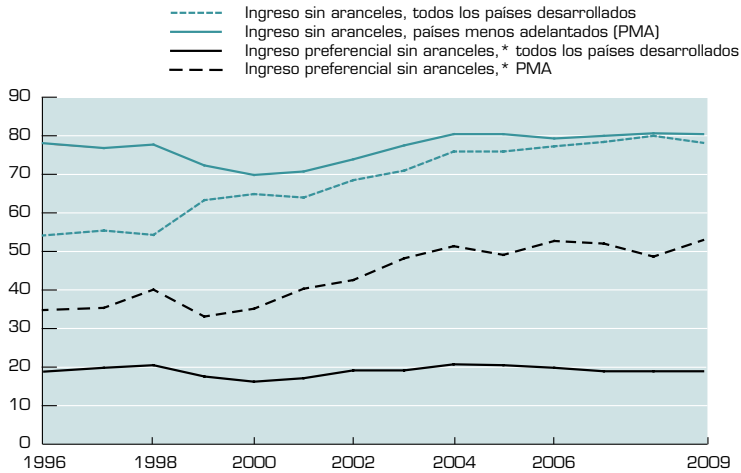
** Los servicios de saneamiento no mejorados incluyen pozos no protegidos, agua suministrada por proveedores y camiones cisterna.

El Objetivo de Desarrollo del Milenio correpondiente al punto 7 (reducir la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable segura entre 1990 y 2015) se ha cumplido, pero 780 millones de personas siguen sin tener acceso a ella, y el suministro existe en únicamente 63% de los países menos desarrollados. Asimismo, es improbable que el mundo alcance el objetivo de acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas de 75%, como inodoros con descarga de agua. Otros objetivos que podrían no alcanzarse son la preservación de la biodiversidad y de los hábitats para especies en peligro. La deforestación ha disminuido, pero aún preocupa por su alta incidencia en Sudamérica y África. Urge que se lleven a cabo acciones para reducir las emisiones de carbono, a las que se culpa del cambio climático.

Fuente: UNICEF y OMS (2012), *Progresos sobre el agua potable y saneamiento. Informe 2012.*

OBJETIVO 8: ALIANZA MUNDIAL PARA EL DESARROLLO

Proporción de importaciones exentas de aranceles hacia países desarrollados desde países en desarrollo y menos adelantados (PMA), 1996-2009 (Porcentaje)



*El acceso preferencial libre de impuestos se calcula restando a todos los productos que reciben tratamiento libre de aranceles el acceso libre de impuestos total, bajo el régimen de trato de la nación más favorecida (NMF).

El último de los ocho ODM analiza en qué grado las naciones desarrolladas y en desarrollo colaboran para generar desarrollo. Abarca distintos aspectos, como la entrega de ayuda y el cumplimiento de los donantes con sus compromisos de ayuda, así como el grado de acceso de los países en desarrollo a nuevas tecnologías y a los mercados globales. En 2010, alrededor de 60% de los usuarios de internet se encontraban en los países en vías de desarrollo, pero esta cifra sólo representaba 21% de su población. Las importaciones exentas de aranceles de los países en desarrollo hacia los países desarrollados se han elevado sustancialmente, llegando a ser de casi 80% en 2009, en comparación con 54% en 1998. Sin embargo, resulta decepcionante ver que no se puedan alcanzar acuerdos en las negociaciones de la Ronda de Doha, cuyo propósito es mejorar el acceso de los países en desarrollo a los mercados internacionales. Ello refleja el poco avance, en términos relativos, logrado en este aspecto durante los años recientes.

Fuente: Naciones Unidas (2011), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2011.*

Para saber más

DE LA OCDE...

En Internet

Para descubrir más acerca de los **Objetivos de Desarrollo del Milenio**, incluido el papel que ha desempeñado la OCDE en lograr su concreción, visite *www.oecd.org/dac/mdg*. Si desea más información sobre la labor de la OCDE en el abatimiento de la pobreza, visite *www.oecd.org/dac/poverty*.

La crisis convenció a muchos países de que es necesario un tipo diferente de crecimiento económico, uno que tome en cuenta consideraciones de tipo ambiental, social y tecnológico. Para enterarse de la **labor de la OCDE en materia de crecimiento sustentable**, visite: www.oecd.org/greengrowth.

Publicaciones

La serie **Perspectivas sobre el Desarrollo Mundial:** Publicada por el Centro de Desarrollo de la OCDE, pretende describir y analizar los cambios en la economía global y su efecto en los países en desarrollo del mundo. La edición de 2010, *Riqueza cambiante,* se concentra en el marcado reajuste de la economía global en las dos últimas décadas, que ha implicado un rebalanceo del poder económico y político hacia el mundo en desarrollo y las economías emergentes. La edición de 2012, *Cohesión social en un mundo cambiante,* analiza las maneras de construir sociedades cohesivas en este mundo de tranformación constante.

Natural Resources and Pro-Poor Growth: The Economics and Politics (2009): Este libro demuestra que los recursos naturales pueden contribuir al crecimiento, el empleo, las exportaciones y la renta fiscal en los países de bajo ingreso, donde el capital natural representa una cuarta parte de la riqueza total. Destaca la importancia de las políticas que fomenten la gestión sostenible de tales recursos y hace hincapié en la necesidad de encarar los retos políticos inherentes a la gestión de los recursos naturales para fomentar el crecimiento económico de largo plazo en los países pobres.

Promoting Pro-poor Growth: Policy Guidance for Donors (2007): En este volumen se detectan los obstáculos que diluyen el efecto de las iniciativas para el desarrollo en la reducción de la pobreza, y plantea políticas públicas y estrategias para eliminarlos. Estas recomendaciones, que se concentran principalmente en los papeles detrás del desarrollo del sector privado, la agricultura y la infraestructura, pretenden ayudar a cambiar el comportamiento de los donantes y allanar el camino a una cooperación para el desarrollo más eficaz.

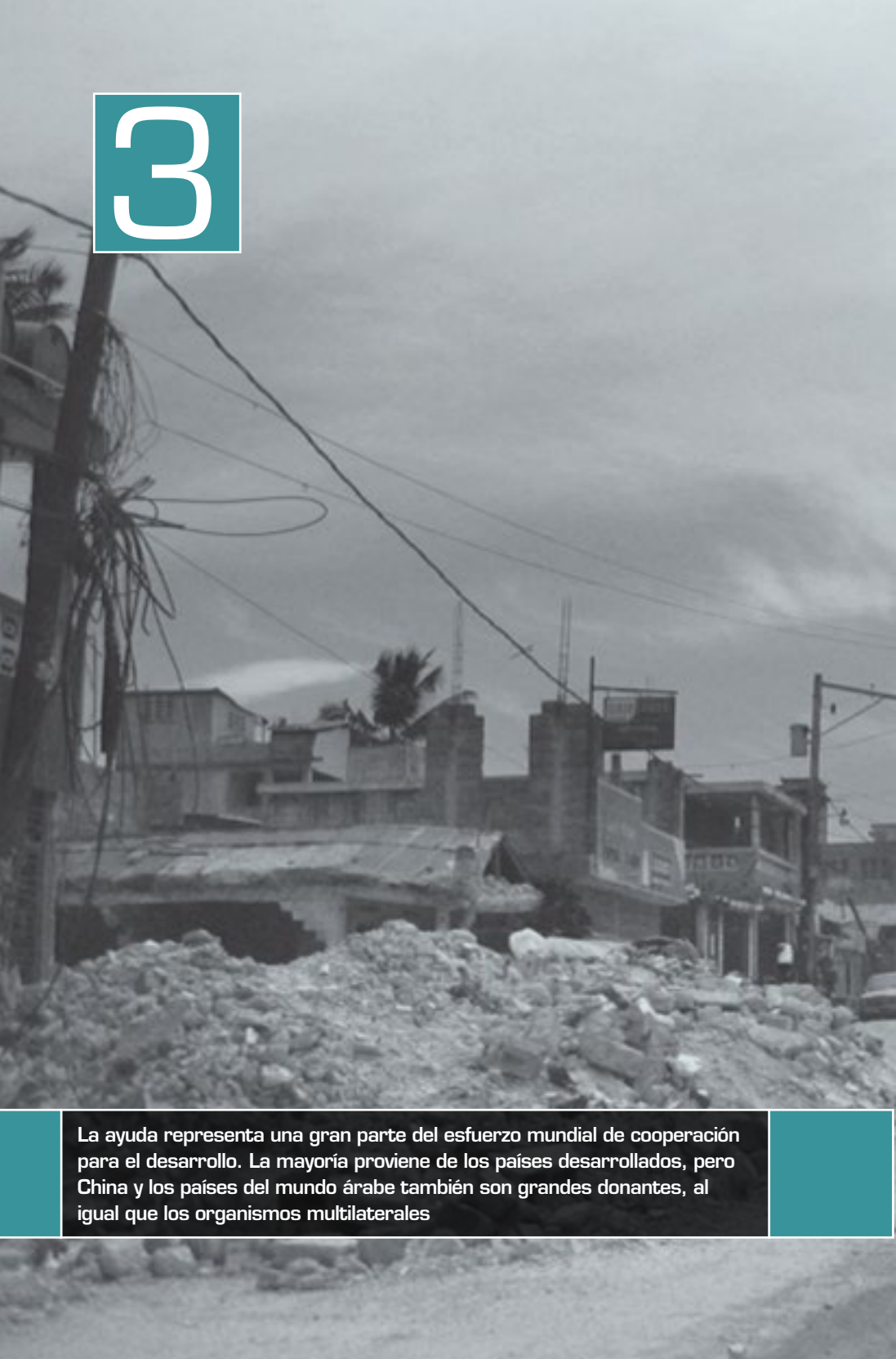
Directrices del CAD: Reducción de la pobreza (2001): Brindan información práctica acerca de la naturaleza de la pobreza y proponen tanto maneras de aplicar mejores prácticas, como políticas, instrumentos y canales para combatirla. Las **Directrices del CAD** fijan los parámetros para forjar alianzas eficaces con los gobiernos, la sociedad civil y otros participantes en el desarrollo.

Shaping the 21st Century (1996) (*www.oecd.org/dataoecd/23/35/2508761. pdf*): Informe parteaguas del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE que sentó las bases para los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, en última instancia, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, piedras angulares de la cooperación para el desarrollo en el siglo XXI.

...Y OTRAS FUENTES

Podemos erradicar la pobreza (*www.un.org/millenniumgoals*): Portal con todo lo que ha hecho la ONU para alcanzar y dar seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

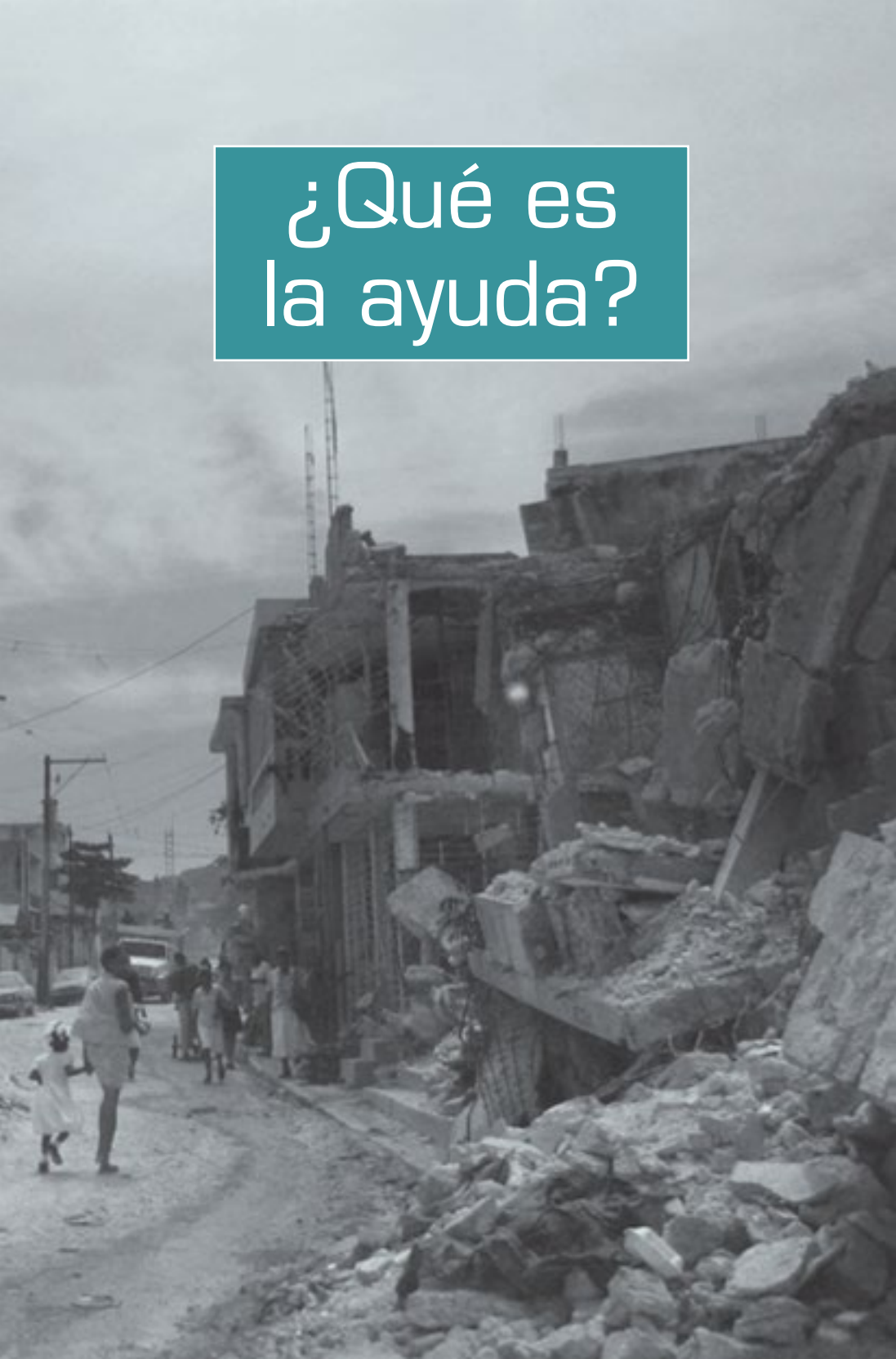
Informe sobre Desarrollo Humano (*http://hdr. undp.org/es*): Naciones Unidas arrancó este proyecto editorial independiente en 1990 con el propósito de poner a la gente en el centro del debate sobre desarrollo. Está hermanado con el **Índice de Desarrollo Humano** (*http://hdr.undp.org/ en/statistics*), que clasifica a los países conforme a tres dimensiones del desarrollo: salud, educación y nivel de vida.



3

La ayuda representa una gran parte del esfuerzo mundial de cooperación para el desarrollo. La mayoría proviene de los países desarrollados, pero China y los países del mundo árabe también son grandes donantes, al igual que los organismos multilaterales

¿Qué es la ayuda?



A manera de introducción…

Poco antes de las 5:00 de la tarde de un martes de enero de 2010, un terremoto sacudió Haití. Sus efectos fueron inmediatos y terribles: "Todo empezó a convulsionarse, la gente gritaba, las casas empezaron a venirse abajo", relató un periodista de Reuters. "Vi personas bajo los escombros y otras más, muertas. La gente gritaba, 'Dios mío, Dios mío', y corría en todas direcciones."

El terremoto, uno de los más intensos en la historia reciente, cobró más de 300 000 vidas, de acuerdo con el gobierno de Haití, aunque algunos cálculos estiman que la cifra fue menor. En los peores momentos de la crisis subsecuente, la cantidad de personas sin hogar llegó hasta 1.5 millones. El desastre provocó la respuesta inmediata de la comunidad internacional, y equipos de ayuda humanitaria, soldados y médicos llegaron a la isla apenas horas después de los terremotos. "No nos damos abasto", escribió Emerson Tan, uno de ellos. "Todo el mundo está agotado y empolvado. Es una carrera contra el reloj. … El equipo británico logró algunos rescates, pero fue frustrante llegar hasta una joven de 18 años que murió a los pocos minutos de ser rescatada. Estamos demasiado ocupados para sentir tristeza…"

A cualquier persona que se le pida definir la ayuda internacional, probablemente mencionará escenas de este tipo. Y no es de sorprender. Las noticias sobre terremotos y desastres naturales pueden acaparar los titulares durante días y semanas, en una oleada de imágenes crudas y perturbadoras. Pero la realidad de la ayuda es algo diferente. De hecho, el tipo de ayuda para emergencias como la que se brindó a Haití es sólo una pequeña parte de la asistencia al desarrollo, y rara vez representa más de uno de cada 10 dólares que los gobiernos proporcionan en ayuda, y a veces mucho menos que eso. A diferencia de la ayuda de emergencia, que puede proporcionarse de improviso, la mayor parte de la ayuda se planifica en un marco temporal mucho más amplio, y aspira a sentar las bases perdurables del desarrollo, más que aliviar un apuro inmediato.

▶ En este capítulo presentamos algunos de los términos que se utilizan para describir el complejo mundo de la ayuda y la asistencia. Explora el tipo de apoyo que se brinda a los países en desarrollo, y presenta a algunos de los principales participantes en el mundo de la ayuda, como son los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales.

¿Es igual toda la ayuda?

Entonces, ¿qué es la ayuda? La pregunta es sencilla, no así la respuesta. Cuando hablemos de ayuda en este libro, nos referiremos principalmente a lo que se conoce como ayuda oficial al desarrollo, o AOD, que en términos

muy sencillos es la ayuda que proporcionan los gobiernos de los países desarrollados a los países en desarrollo. Aunque no es la única forma de asistencia que proporcionan, sí es, por mucho, la categoría más amplia. Primero analizaremos la AOD y luego repasaremos otras formas de ayuda, tanto de fuentes gubernamentales como no gubernamentales.

Entender la ayuda oficial al desarrollo (AOD)

Veintitrés países desarrollados —así como la Unión Europea— conforman el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y proporcionan la mayor parte de la asistencia oficial internacional. La OCDE da seguimiento al apoyo que brindan los 20 países y todos los organismos asistenciales multilaterales. Si bien, la OCDE recopila datos sobre todos los flujos de recursos para el desarrollo —incluida la inversión privada y la filantropía—, su punto focal es la AOD. En términos sencillos, éstas son tres de las características principales de la AOD:

- Proviene de los gobiernos, ya sean nacionales o estatales, o de sus dependencias;
- Está encaminada a mejorar el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo; y
- Es una subvención o un préstamo a tasa de interés más baja que la del mercado.

Veamos más de cerca algunas de estas características, y también algunos términos que aparecen con regularidad cuando se habla de la AOD, mismos que retomaremos y analizaremos más a fondo en este libro.

Préstamo y subvención: Aproximadamente 90% de la AOD se compone de subvenciones, es decir, dinero que el país en desarrollo no tendrá que pagar. Gran parte del resto se conforma de préstamos, pero a una tasa de interés que no es la de los bancos ni la del mercado de dinero. Son, más bien, préstamos concesionales ("blandos") cuya tasa es inferior a la del mercado y su periodo de pago suele ser más amplio. Tal vez parezca extraño que se pida a un país relativamente pobre que pague la ayuda recibida, pero estos préstamos pueden verse como una forma de introducir mayor rendición de cuentas y responsabilidad al financiamiento para el desarrollo. Y si la inversión realizada con el préstamo produce rendimientos más elevados que la tasa de interés pagada, entonces es un buen trato para el país receptor.

Ayuda planificada y de emergencia: La ayuda proporcionada en situaciones de emergencia acapara la atención de los medios de comunicación internacionales, pero en realidad, la mayor parte de la AOD se planifica con antelación y no está motivada por situaciones como el tsunami de 2004 en Asia o el terremoto de 2010 en Haití. Inclusive, la ayuda de emergencia representó en 2008 sólo alrededor de 3% de la AOD,

aunque la proporción ha sido mucho mayor en los años que han ocurrido sucesos cataclísmicos.

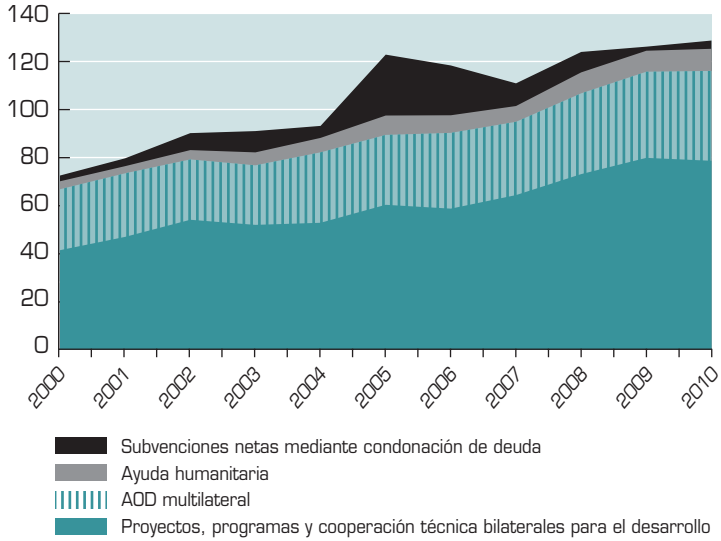
Condonación de deuda: En ocasiones, los países donantes aceptan diferir los pagos de un préstamo, o cancelar éste en su totalidad. Las cancelaciones se registran como "subvenciones" en la AOD, aunque en realidad no está proporcionándose financiamiento nuevo cuando el préstamo se condona. El diagrama (página 51) muestra un repunte en la condonación de deuda a mediados de la década de 2000, después de la exitosa campaña del Jubileo 2000 para dispensar la deuda de los países en desarrollo. La mayoría de los préstamos condonados no eran ayuda en primer lugar; lo más común es que, por ejemplo, originalmente se haya tratado de créditos a la exportación. La condonación de un préstamo libera recursos que los países en desarrollo pueden utilizar como prefieran, y por tal motivo se consideran como AOD.

Ayuda bilateral y multilateral: La AOD es "bilateral" cuando la otorga directamente el país donante a personas o instituciones en el país receptor. Es multilateral cuando se proporciona a un organismo internacional, como las Naciones Unidas. Desde la perspectiva de los donantes, alrededor de 70% de la AOD es bilateral y 30% es multilateral. Los organismos deciden cómo gastar el dinero multilateral, pero también reciben dinero reservado para ciertos propósitos. Debido a que los donantes en gran medida indican a los organismos cómo utilizar tales recursos preasignados, éstos se consideran como ayuda bilateral. Los organismos multilaterales en realidad otorgan 40% de la ayuda total si se toman en cuenta estos fondos preasignados o "multi-bilaterales".

Cooperación técnica: La cooperación técnica se realiza básicamente de dos maneras: la primera implica cubrir el costo de capacitación de personas de los países en desarrollo, ya sea en su propio país o en el extranjero, muchas veces mediante el otorgamiento de becas; la segunda, y tal vez la más común, implica proporcionar consultores, asesores, maestros y administradores a los países en desarrollo. Estos asesores externos pueden aportar conocimientos y experiencia muy necesarios, pero también es muy criticada y fue calificada como "tal vez el tipo de ayuda más controvertida" en un informe de la OCDE. Los beneficiarios de la ayuda pudieran tener resentimiento hacia los expertos extranjeros, en parte, debido a la percepción —a veces justificada— de que se les paga demasiado. "Cuando Australia envió a funcionarios públicos de diversas dependencias para ayudar al gobierno de Papúa Nueva Guinea en 2004, la cuenta por pagar de algunos de ellos fue de más de USD500 000 al año, casi 10 veces su paga bruta en Australia", se señaló en *Cooperación para el Desarrollo. Informe 2005*. En ocasiones, también se les ha acusado de introducir tecnologías y metodologías inapropiadas para las necesidades de los países en desarrollo. En términos generales, la cooperación técnica ha sidocriticada por no contribuir a fortalecer las competencias ni el conocimiento locales. Por ejemplo, los estudiantes que se capacitan en el extranjero pudieran decidir quedarse ahí, con lo cual contribuyen a la fuga de cerebros.

¿Qué forma parte de la ayuda?

La AOD de los donantes del CAD
(USD miles de millones constantes de 2010)



La gráfica muestra los principales componentes de AOD de los países pertenecientes al CAD. La ayuda de emergencia o humanitaria representa la menor parte. La ayuda bilateral —ayuda de un país a otro país— representa la mayor parte.

Fuente: OCDE, 6 April 2011; www.oecd.org/dataoecd/54/41/47515917.pdf
StatLink: http://dx.doi.org/10.1787/888932606188

> **"...una acusación más grave es que la cooperación técnica con frecuencia no cumple con su propósito principal, es decir, puede reducir el abasto de capacidad nacional en vez de acrecentarlo."**
>
> *Cooperación para el Desarrollo. Informe 2005*

Estas críticas han derivado en un profundo análisis de conciencia en la comunidad pro desarrollo en los últimos años, así como una larga lista de recomendaciones para un mejor manejo de la cooperación técnica. De lo anterior se han desprendido dos líneas principales de actuación. La primera es dejar las riendas en manos de los países receptores. Respecto a la capacitación, esto tal vez signifique ayudar a los países en desarrollo a mejorar sus propias universidades para que puedan capacitar al alumnado ellos mismos en vez de recurrir a instituciones extranjeras. Cuando se trata de brindar experiencia, puede resultar mejor que los receptores —y no los donantes— realicen la contratación. La segunda línea de actuación es utilizar mejor el conocimiento existente. En vez de bombardearlos con expertos extranjeros, se puede instar a los países en desarrollo a sacar el máximo provecho de las competencias, instituciones y estructuras económicas que ya tienen. Como veremos en el capítulo 8, también hay un interés cada vez mayor en fomentar el diálogo *entre* los países en desarrollo para que intercambien las ideas, experiencias y lecciones que han aprendido.

Ayuda atada y no atada: A veces se exige a los receptores de la ayuda que acepten equipo o productos de empresas del país donante, incluso si pudiera haber alternativas más económicas y accesibles. Este tipo de ayuda "atada" eleva el costo de muchos bienes y servicios entre 15% y 30%, y de la ayuda alimentaria hasta 40%. A pesar de que estas ataduras restan eficacia a la ayuda; en el pasado, esto fue defendido como necesario para conseguir ayuda que ofrecían los programas de países donantes. La OCDE encabezó una campaña de larga duración para persuadir a los donantes de desatar la ayuda, y para 2007, aproximadamente cuatro quintas partes de la AOD no era atada.

Ayuda condicionada: En palabras sencillas, se trata de ayuda con compromisos. Por lo general, para recibir o seguir recibiendo ayuda, los países en desarrollo deben comprometerse a realizar determinadas reformas, por ejemplo, abrir su economía, reformar la gobernanza o eliminar la corrupción. La condicionalidad de la ayuda es un tema muy discutido y sus resultados son muy debatidos. Sus defensores señalan que es un incentivo útil para lograr reformas en los países en desarrollo, y para incrementar la rendición de cuentas. Sus detractores apuntan a las pocas evidencias de que la condicionalidad realmente conduzca a alguna reforma. También afirman que los donantes casi nunca constatan que se hayan cumplido con las condiciones y que, al no hacerlo, la rendición de cuentas pierde efecto.

Apoyo a proyectos, programas o presupuestos. En sus inicios, casi toda la ayuda económica iba encaminada a proyectos específicos, como la construcción de puentes, carreteras u hospitales, por ejemplo. Estos proyectos solían ser notorios y, aparentemente, ofrecían pruebas palpables de que la ayuda estaba funcionando. Pero había problemas. Para empezar,

la extensa planificación, necesaria para algunos de estos proyectos, ataba la ayuda a compromisos de largo plazo y resultaba poco flexible para responder a cualquier nueva necesidad. En segundo lugar, los proyectos aislados no siempre se integraban de manera adecuada a los sistemas nacionales, o como le dijo al autor un veterano en estas cuestiones: "construíamos escuelas, no sistemas educativos". La falta de seguimiento a veces significaba que se erigían hospitales, pero no había fondos ni recursos para realizar las cirugías. Y aunque resultaba relativamente fácil medir el impacto directo de tales proyectos, no era tan fácil darse una idea de sus efectos en un plano económico más amplio.

A partir de la década de 1980, la ayuda empezó a basarse más en programas y a integrarse mejor a la programación presupuestal del gobierno receptor, con el fin de que éste tuviera más injerencia en cómo gastar los recursos. En esencia, hay dos las ópticas principales. En la primera, conocida a veces como la perspectiva sectorial (SWAp, por sus siglas en inglés), los donantes —muchas veces trabajando juntos— deciden apoyar a todo un sector —la educación, el sistema de salud, el abasto de agua— y donar recursos para contribuir a que el gobierno receptor alcance sus propios objetivos en ese rubro en particular. La segunda óptica, el apoyo presupuestario, implica que los donantes aportan ayuda a las arcas del gobierno receptor sin hacer distinciones, con lo cual, el gasto global aumenta. En la actualidad, los proyectos sustanciales se integran mejor a la propia programación presupuestal del país en desarrollo. En 2008, poco más de la mitad de la AOD bilateral se clasificó como ayuda programable por país (APP), lo cual significa que cada donante puede programar la proporción de ayuda que destinará a cada país receptor.

Otras formas de ayuda

La AOD proveniente de los países desarrollados no es la única forma de ayuda que existe. Como veremos en la siguiente sección, en términos generales, hay otras dos grandes fuentes de ayuda: la filantropía privada, como las instituciones de caridad y las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, como la Gates Foundation, Médicos sin Fronteras y Oxfam International; y la ayuda gubernamental u oficial, la asistencia de países que no pertenecen al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, como las naciones del mundo árabe y las economías emergentes como China, India y Brasil. Colectivamente, los países de esta segunda clasificación suelen recibir el apelativo de **nuevos socios para el desarrollo.**

La AOD representa el principal componente individual de la ayuda, pero resulta difícil encontrar comparaciones exactas con otras formas de ayuda. La AOD se mide de manera confiable mediante las estadísticas de entidades gubernamentales y de la OCDE, pero hay lagunas en las

medidas de los otros tipos de ayuda. No obstante, encabezados por el veterano del desarrollo, Homi Kharas, algunos investigadores han obtenido algunas estimaciones de la escala de cada tipo de ayuda. Su obra, como muchos sospechaban, apunta a que si bien, la AOD sigue siendo la mayor tajada del pastel de la ayuda, su proporción está disminuyeno. Según estimaciones de los investigadores, de 1995 a 1998, la AOD representó 82% de los flujos de ayuda, la filantropía privada 17%, y los nuevos socios para el desarrollo, sólo 1%. Un decenio más tarde, entre 2005 y 2008, las estimaciones calcularon que la filantropía privada casi se había duplicado a 34%, mientras que la proporción de los nuevos socios para el desarrollo se había quintuplicado a 5%.

Cabe recordar también, que la ayuda es sólo una de las fuentes de fondos que pueden contribuir al desarrollo de la economía de un país. Por ejemplo, la inversión por parte de compañías privadas pudiera tener como principal objetivo la obtención de una ganancia, y aunque no se clasifica como ayuda, puede contribuir a la creación de empleos y al fomento de la infraestructura industrial de un país. De igual modo, el mejoramiento del sistema tributario en los países en desarrollo puede ayudar al gobierno a gastar más en educación, atención médica e infraestructura (véase el capítulo 7).

¿Quién proporciona la ayuda?

La mayoría de nosotros hemos oído hablar de las ONG, las organizaciones no gubernamentales, que abarcan desde instituciones de caridad de alguna agrupación religiosa hasta grupos locales de derechos humanos. ¿Pero qué hay de una quango? Esta abreviatura en inglés significa ONG cuasiautónoma, de acuerdo con una clasificación de la investigadora holandesa Sara Kinsbergen. Y su lista incluye varias más: bongo, ONG constituida por una empresa; engo, ONG ecologista; ingo, ONG internacional; y, por supuesto, gongo, una ONG constituida por un gobierno. Este último término parece una contradicción, y ocasionalmente se utiliza para describir una ONG que es creada por un gobierno con el fin de aprovechar privilegios o financiamiento que está a disposición de las verdaderas ONG. Por último, aunque hay varias más, está la mongo, "mi propia ONG", una institución benéfica constituida por una persona física.

La lista parece una burla, pero ayuda a dejar claro un punto muy serio: el mundo desarrollado es complejo y se está complicando más con cada año que pasa. En paralelo a los gobiernos donantes tradicionales, como los del CAD, están los donantes emergentes, como China e India, que están convirtiéndose en participantes de peso. Están también las instituciones asistenciales financiadas por los gobiernos, las organizaciones multilaterales como la ONU, los bancos de desarrollo, toda suerte de ONG y muchos

donantes más. Enumerar, aunque sea una parte, ocuparía gran parte de lo que resta de este libro. Sin embargo, resulta útil considerar a grandes rasgos quién hace qué.

Gobiernos

Los miembros del CAD de la OCDE proporcionan el grueso de la ayuda mundial, pero no son las únicas fuentes gubernamentales. Varios gobiernos que no pertenecen al CAD también son grandes donantes, como es el caso de Turquía, que otorgó USD967 millones en AOD en 2010. En los últimos años, las economías emergentes también están tomando la batuta, sobre todo los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), que a su vez también son receptores de ayuda (véase el capítulo 8). Su función precisa es difícil de cuantificar, en parte porque, -a diferencia de los miembros del CAD-, no suelen informar cifras a una organización internacional y porque no siempre cuentan con una definición oficial de qué es ayuda. No obstante, tenemos algunas cifras. Por ejemplo, los funcionarios brasileños estimaron que las actividades de ayuda de su país representaron USD362 millones en 2009, mientras que la ayuda proporcionada por China ese mismo año ha sido estimada (que no confirmada) en USD1 900 millones por las instituciones de investigación chinas. De acuerdo con cifras oficiales del gobierno chino, el total acumulado de ayuda exterior del país fue de poco más de RMB256 000 millones (unos USD39 000 millones) en 2009. La mayor parte de la ayuda fue bilateral y cerca de cuatro quintas partes se destinaron a Asia y África. Al igual que muchos donantes tradicionales, los nuevos socios para el desarrollo colaboran con otros países en desarrollo en distintos niveles, incluida la cooperación técnica. India, por ejemplo, ha brindado capacitación e instrucción en temas como gestión ambiental y tecnología de la información a 40 000 personas en otros países en desarrollo mediante el Programa Indio de Cooperación Técnica y Económica.

Donantes multilaterales

Como hemos visto, gran parte de la ayuda —40% aproximadamente— se canaliza mediante unos 200 donantes y organismos multilaterales, como el Banco Mundial y las Naciones Unidas. Los organismos multilaterales son "propiedad" de los gobiernos que los componen. Algunos son regionales, como las instituciones de la Unión Europea; otros son verdaderamente internacionales, como las Naciones Unidas, que abarca más de 190 gobiernos miembros. En términos de la ayuda, los organismos multilaterales se dividen en cuatro categorías principales:

Bancos de desarrollo. El más conocido internacionalmente es el Banco Mundial, pero hay toda una serie de instituciones regionales, como los bancos de desarrollo de África y de Asia. Todos ellos se enfocan en el

financiamiento a los países en desarrollo, pero también son fuente de conocimientos y asesoría. Resulta confuso, pero el Banco Mundial se compone de dos instituciones independientes: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRD), que se centra en los países de ingreso medio y en los de ingreso bajo, y la Asociación Internacional de Fomento (AIF), que se aboca únicamente a los países más pobres del mundo. El Grupo del Banco Mundial también incluye otras instituciones, como la Corporación Financiera Internacional (CFI), que ofrece financiamiento, garantías y asesoría a empresas privadas en los países en desarrollo.

Naciones Unidas. La ONU participa en muchos aspectos del desarrollo; —de hecho, ella misma señala— que el tema consume "la gran mayoría de los recursos de la Organización". Las iniciativas de la ONU incluyen desde brindar ayuda de emergencia y humanitaria mediante instituciones como el Programa Mundial de Alimentos, hasta alcanzar metas de desarrollo de largo plazo, como el abatimiento de la pobreza y el fortalecimiento de la gobernanza.

Europa. El esfuerzo combinado de los 27 miembros de la Unión Europea convierte a este bloque en el colectivo mundial que más dona en el mundo. Aunque hay un alto grado de cooperación entre los Estados miembros de la UE, gran parte de sus iniciativas de ayuda reflejan las prioridades de desarrollo de cada país.

Fondos globales. Durante la última década más o menos, varias instituciones especiales se han creado para alcanzar metas de desarrollo específicas. Entre las más conocidas están el Fondo Mundial de Lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria, creado en 2002, que a diferencia de las instituciones pertenecientes a la ONU (como la Organización Mundial de la Salud), es únicamente una institución que otorga financiamiento.

Los donantes multilaterales ofrecen muchas ventajas para el desarrollo. Al agrupar fondos de múltiples donantes, pueden abatir costos administrativos y ahorrar a los receptores el problema de colaborar con múltiples donantes individuales. Su neutralidad también les permite proporcionar un "parapeto" político a los gobiernos nacionales que toman decisiones controvertidas sobre la ayuda. Y a diferencia de los gobiernos nacionales, con frecuencia tienen una visión más global que les permite atajar mejor los problemas internacionales como el cambio climático.

Por otro lado, a los organismos multilaterales a veces se les ha percibido como burocráticos y costosos, carentes de transparencia y muy alejados de las personas a quienes supuestamente están ayudando. E incluso algunas de sus ventajas, como la combinación de recursos, pueden representar un problema para los donantes. Esto se debe a que los gobiernos donantes casi siempre desean demostrar que el dinero asociado con la ayuda está teniendo un efecto, con el fin de que los votantes locales sigan apoyando los programas de ayuda. Pero esto resulta difícil cuando el dinero se encauza a través de un organismo multilateral. En parte, ésta es la razón

de que los donantes suelan "reservar" para un uso específico los fondos que proporcionan a los organismos multilaterales. También pudiera ser el motivo de que, en general, los recursos otorgados a instituciones de la ONU hayan disminuido en los últimos años y que ahora se destinen a programas específicos y, muy particularmente, a fondos globales.

> **"…dado que la ayuda otorgada a un organismo multilateral se va a un fondo común antes de encauzarse a los países socios, los donantes individuales pierden protagonismo y control sobre el destino de la ayuda específica."**
>
> Emily Bosch, *OECD Journal: General Papers*

Organizaciones no gubernamentales

En las últimas décadas, las ONG, conocidas también como organizaciones de la sociedad civil (OSC), han participado cada vez más activamente en el desarrollo, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Algunas son esencialmente nacionales, como la institución de caridad irlandesa Concern, mientras que otras, como Oxfam, tienen un carácter internacional. Las ONG se han ganado su lugar como proveedores de fondos para el desarrollo. De acuerdo con estimaciones de la OCDE correspondientes a 2009, las ONG en los países desarrollados recaudan entre USD20 000 y USD25 000 millones al año en aportaciones para la ayuda al desarrollo. Los gobiernos también las utilizan como canal para la ayuda oficial: las ONG reciben alrededor de 10% de la AOD, y en Estados Unidos, hasta 25%. Las cifras de las ONG en los países en desarrollo también están aumentando, tal es el caso de Green Belt Movement, establecida en Kenia y constituida por el finado nobel Wangari Maathai, que organiza campañas proambientales y las sustenta con acciones prácticas como la siembra de árboles. Los gobiernos de los países en desarrollo también se valen de las ONG para brindar servicios ahí donde se requieren. En la década de 1990, por ejemplo, el gobierno de India cuadruplicó la cantidad de dinero que asignó a las ONG.

El papel de las ONG es cada vez más reconocido en lo que al desarrollo se refiere, sobre todo por sus facultades para ser la voz de comunidades y grupos sociales, como las mujeres, que anteriormente quedaban fuera del debate sobre desarrollo. Sin embargo, su proliferación también está complicando cada vez más el el mundo en desarrollo, donde resulta más y más difícil coordinar la ayuda y la cooperación para el desarrollo y evitar la innecesaria y costosa duplicación de esfuerzos.

> **"Las OSC ... suelen resultar particularmente eficaces para llegar a los pobres y a los excluidos socialmente; proporcionan ayuda humanitaria, movilizan esfuerzos comunitarios, hablan en favor de los derechos humanos y la igualdad de géneros, y ayudan a empoderar a grupos con características particulares."**
>
> *Civil Society and Aid Effectiveness (2009)*

Filantropía privada

Como reflejo de la cuantía de sus donaciones, Bill Gates es quizá ahora más conocido como filántropo que como el hombre que dio al mundo Windows de Microsoft. En los 16 años transcurridos desde que fuera constituida en 1994, la Gates Foundation ha destinado más de USD24 000 millones en subvenciones para la salud y el desarrollo en todo el mundo. En 2009, aportó USD1 800 millones tan sólo en ayuda para la salud, convirtiéndose en el tercer donante más importante del mundo para este sector, superado únicamente por Estados Unidos y The Global Fund.

La Gates Foundation se sale de lo común por la magnitud de sus donaciones. Lo que no tiene nada de extraordinario es que sea estadounidense. Por mucho, el grueso de la filantropía privada en el mundo proviene de Estados Unidos. En parte, ello evidencia la escala de la economía del país, sus grandes incentivos fiscales por donaciones y su añeja tradición de hacer obras de caridad como acto de nobleza. Muchos consideran que el ejemplo lo puso Andrew Carnegie, empresario estadounidense de ascendencia escocesa que se hizo a sí mismo, dejó de trabajar a los 65 años y dedicó el resto de su vida a regalar su fortuna con el fin de evitar lo que él describió como la "desgracia" de morir siendo rico. No obstante, los críticos sugieren que la magnitud de la filantropía refleja enormes desigualdades en la distribución de la riqueza —muchos ricos con demasiado dinero en sus manos— y un inadecuado resguardo del bienestar por parte del gobierno.

La filantropía privada adopta muchas formas diferentes. A veces proviene de grupos de diáspora —por lo general, los emigrantes y sus descendientes— y agrupaciones religiosas, representativas de las principales religiones del mundo, incluido el budismo, el cristianismo, el islamismo y el judaismo. Una cantidad sustancial proviene de las fundaciones. Algunas están asociadas a personas, como la Mo Ibrahim Foundation, que se concentra en elevar los niveles de gobernanza en África; otras, con empresas o familias adineradas. Mo Ibrahim forma parte del gran auge en el número de fundaciones en América del Norte y la Unión Europea, una tendencia en la que empresarios exitosos siguen el ejemplo de multimillonarios como Bill Gates y Warren Buffet. Lo mismo puede decirse de los propios países en desarrollo, donde han surgido donantes como el magnate de las

telecomunicaciones mexicano, Carlos Slim, y el amo de los bienes raíces en China, Huang Rulun.

Muchas empresas también brindan ayuda, unas veces como donaciones en efectivo y otras "en especie", por ejemplo, proveyendo asesorías, becas o descuentos sobre los productos que venden a los países en desarrollo. En junio de 2011, varias farmacéuticas occidentales anunciaron reducciones sustanciales al precio de su vacuna contra el rotavirus, que inmuniza contra una de las principales causas de la diarrea en los países en desarrollo. Típicamente, la vacuna cuesta USD50 por dosis en un país en desarrollo, pero a los países pobres les costará apenas USD2.50. Ningún aspecto de la ayuda es ajeno a la controversia, y la filantropía privada no es la excepción. Sus detractores señalan que, a diferencia de los gobiernos, los filántropos privados no le rinden cuentas a nadie y, en ocasiones, podrían utilizar la ayuda en favor de sus intereses comerciales.

¿A qué nos lleva todo esto?

En este capítulo hemos considerado algunas de las complejidades del mundo en desarrollo, así como sus participantes principales y su respectiva función. Pero incluso un vistazo a todo este esfuerzo y tanta actividad suscita una pregunta inevitable: ¿de qué sirve? La respuesta será el tema de los siguientes capítulos. Pero antes de llegar a ese punto, en las siguientes páginas veremos de dónde proviene la AOD, a dónde se destina y de qué maneras puede medirse.

LAS CIFRAS DE LA AYUDA

Esta sección presenta algunos datos básicos respecto a quién da y recibe la ayuda oficial al desarrollo (AOD), la forma individual de ayuda más cuantiosa del mundo. Este tipo de ayuda puede medirse desde dos perspectivas nacionales diferentes: la del donante y la del receptor, la suma total involucrada puede diferir, dependiendo de la perspectiva que se elija.

¿Por qué? Las razones suelen ser de índole técnica y, por ende, más allá del ámbito de competencia de este libro. Sin embargo, por poner un ejemplo relativamente sencillo, tomemos el caso de los préstamos de un organismo multilateral como es el Banco Mundial. En general, si un país donante está canalizando fondos mediante el Banco Mundial, está otorgando una subvención y por ende no espera que le devuelvan su dinero. A su vez, el Banco Mundial puede tomar el dinero y utilizarlo para subsidiar los intereses sobre un préstamo mucho mayor que tiene que pagar un país en desarrollo. Por tanto, desde la perspectiva del país donante, el dinero es una subvención; para el país receptor, forma parte de un préstamo con intereses que se reflejará en su balance mientras no lo termine de pagar.

Donantes y receptores pueden presentar el volumen de la ayuda de varias maneras:

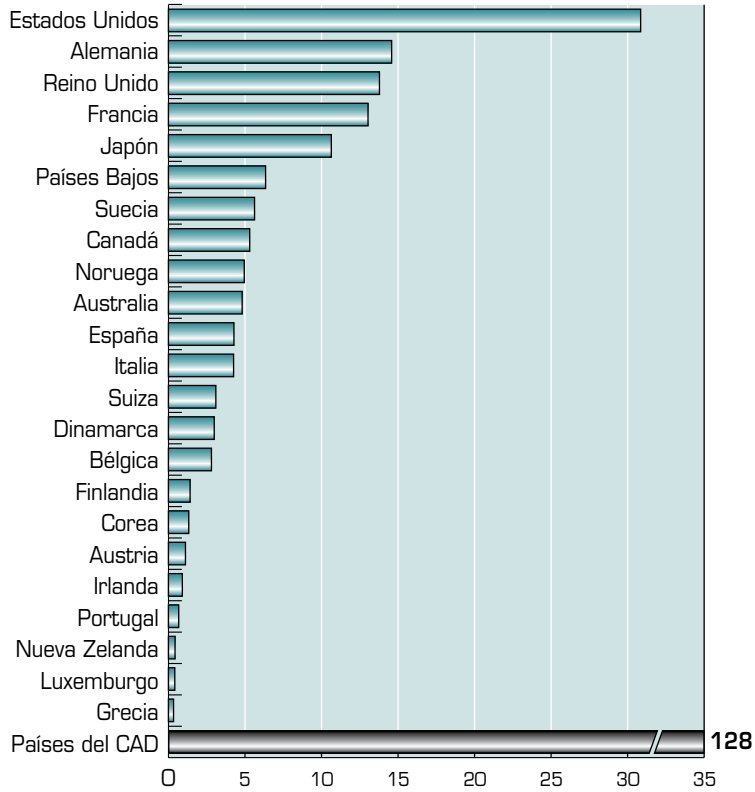
Perspectiva del donante. Desde este ángulo, la ayuda por lo general se mide en términos absolutos (cuántos miles o miles de millones de USD) o como porcentaje del Ingreso Nacional Bruto (INB) del país donante (véase el recuadro en el capítulo 2).

Perspectiva del receptor. Desde este ángulo, la ayuda típicamente se mide de tres maneras: la cantidad total recibida en USD, el total como porcentaje del PIB o INB y la cantidad recibida en promedio por persona (o per cápita) en el país receptor.

Estas mediciones diferentes pueden ser aleccionadoras, como lo demuestra el ejemplo de dos países africanos. En 2009, Burkina Faso recibió USD1 084 millones en AOD, mientras que Sudáfrica recibió una cantidad similar, USD1 075 millones. Sin embargo, la diferencia entre ambos es mucha cuando la AOD se mide comparándola con el tamaño de cada economía. La AOD recibida por Burkina Faso equivalió a 13.5% de su INB, mientras que para Sudáfrica, un país mucho más rico, la proporción fue de poco menos de 0.4% de su INB.

¿Cuánto dan los gobiernos?

AOD neta en términos absolutos en 2010
(USD miles de millones actuales)



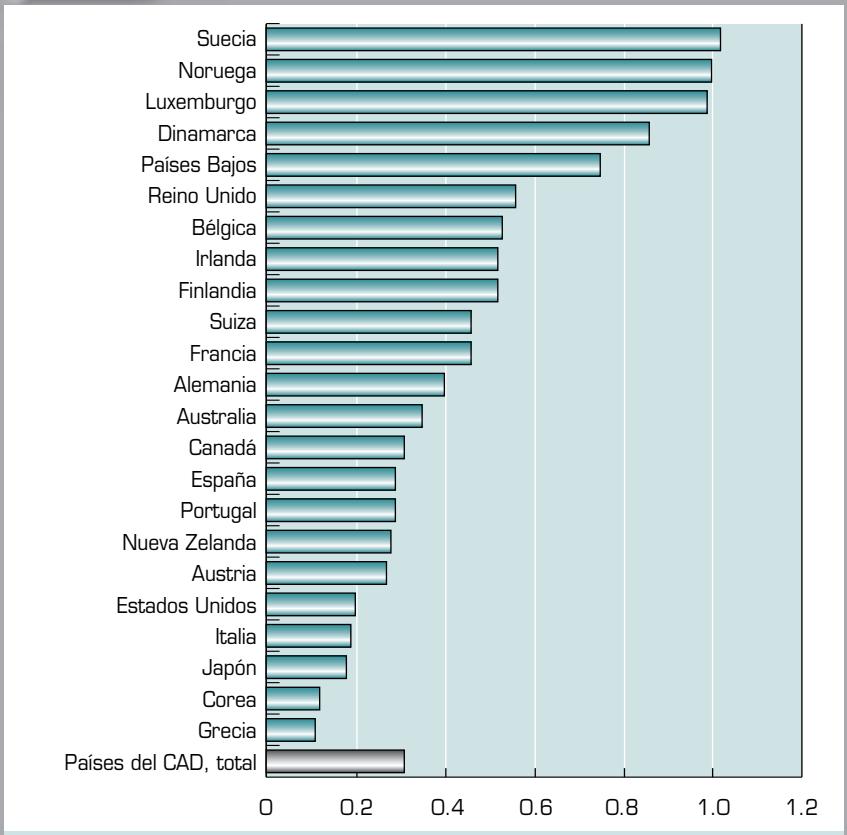
Estados Unidos es el país que más ayuda otorga en el mundo en términos de USD, pues dio más de USD30 000 millones en AOD en 2010. Asimismo es, con creces, la mayor fuente individual de ayuda privada.

Fuente: OCDE (2011), "Aggregate Aid Statistics: ODA by donor", *OECD International Development Statistics* (base de datos).

StatLink: *http://dx.doi.org/10.1787/888932606207*

¿Qué tanta riqueza de los donantes se destina a la ayuda?

AOD neta como % del INB en 2010 (USD miles de millones actuales)



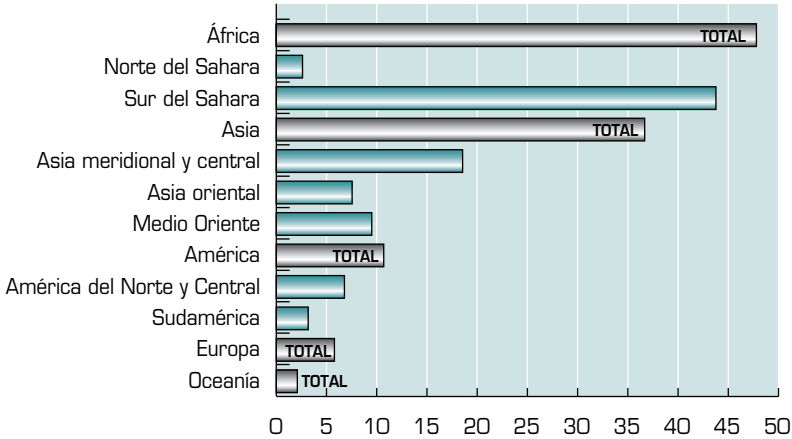
En 2010, sólo cinco países rebasaron el objetivo de ayuda consistente en otorgar 0.7% del INB: Suecia, Noruega, Luxemburgo, Dinamarca y Países Bajos. Esa meta se fijó en la década de 1970 y fue aceptada por la mayoría de los donantes principales, aunque no todos. Desde entonces, sólo unos cuantos países la han alcanzado. En 2010, los miembros del CAD como grupo aportaron ayuda equivalente 0.32% del INB, una cifra igual a la de 2005 que fue el nivel más alto desde 1992.

Fuente: OCDE (2011), "Aggregate Aid Statistics: ODA by donor", *OECD International Development Statistics* (base de datos).

StatLink: *http://dx.doi.org/10.1787/888932606226*

¿A dónde va a parar la ayuda?

AOD recibida por región, 2010 (USD miles de millones)



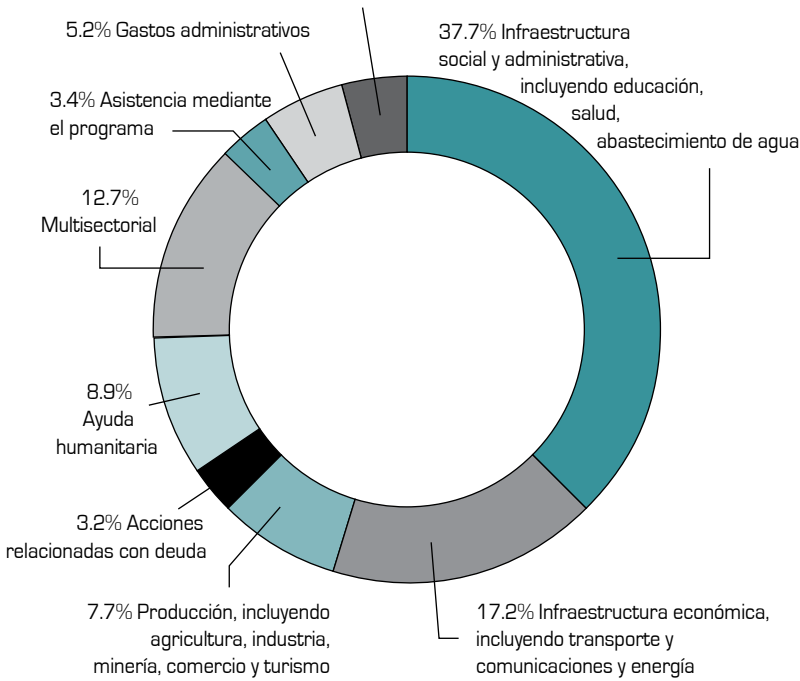
África subsahariana es la mayor beneficiaria de ayuda y la cantidad recibida ha tendido a aumentar en los últimos años. En 2005, la región recibió ayuda por poco más de USD32 000 millones; para 2010, la cifra era de casi USD44 000 millones. En contraste, el total de ayuda destinada a Asia, incluido Medio Oriente, se redujo sustancialmente: de USD46 500 millones a alrededor de USD36 700 millones. Gran parte de la disminución se debió a la caída en la ayuda a Irak: de más de USD22 000 millones en 2005, por una condonación de deuda excepcional ese año, descendió a USD2 200 millones en 2010.

Fuente: OCDE (2011), "Aggregate Aid Statistics: ODA by recipient by country", *OECD International Development Statistics* (base de datos).

StatLink: *http://dx.doi.org/10.1787/888932606245*

¿En qué se gasta la ayuda?

Porcentaje de la AOD bilateral total proveniente de todos los miembros del CAD



Fuente: Cooperación para el Desarrollo. Informe 2011.

StatLink: http://dx.doi.org/10.1787/888932606264

Para saber más

DE LA OCDE...

En Internet

Las cifras de la ayuda pueden obtenerse en Aidflows (www.aidflows.org), un sitio Web interactivo creado por la OCDE, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo.

Para tener acceso a todas las cifras y estadísticas sobre la ayuda proporcionadas por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, visite www.oecd.org/dac/stats. El CAD registra la ayuda bilateral y multilateral de los donantes, así como otros flujos de recursos hacia los países en desarrollo, en dos bases de datos independientes:

- La base de datos de agregados anuales del CAD proporciona datos exhaustivos con base en el volumen, el origen y el tipo de ayuda y de otros flujos de recusos.
- El Sistema de Reportes de Acreedores brinda información detallada sobre las actividades individuales de ayuda, como son los sectores, los países y las descripciones de proyectos.

Los datos pueden obtenerse en un sitio Web QWIDS de fácil uso (http://stats.oecd.org/qwids); los usuarios más avanzados pudieran preferir utilizar el portal dot.stat de la OCDE (http://stats.oecd.org).

En www.oecd.org/dac/glossary se encuentra un glosario de términos y conceptos fundamentales sobre la cooperación para el desarrollo.

Publicaciones

Informe de Cooperación para el Desarrollo (serie): Publicado anualmente, este informe es la publicación insignia del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Es fuente de comentarios y análisis sobre los principales temas relacionados con la cooperación para el desarrollo y la eficacia de la ayuda, y proporciona una síntesis anual de los datos más recientes sobre las actividades de ayuda de los miembros del CAD.

...Y OTRAS FUENTES

Does Foreign Aid Really Work, por Roger C. Riddell (Oxford, 2007): Un especialista británico en ayuda analiza a fondo la cooperación para el desarrollo, explica la historia de la ayuda, proporciona explicaciones detalladas y gran parte de la terminología más importante, y evalúa el impacto de la ayuda.

A Primer on Foreign Aid (*www.cgdev.org/files/8846_file_WP92.pdf*): Este breve manual básico de Steven Radelet, del Center for Global Development, presenta de manera sencilla muchos de los términos y las ideas principales de la asistencia para el desarrollo.

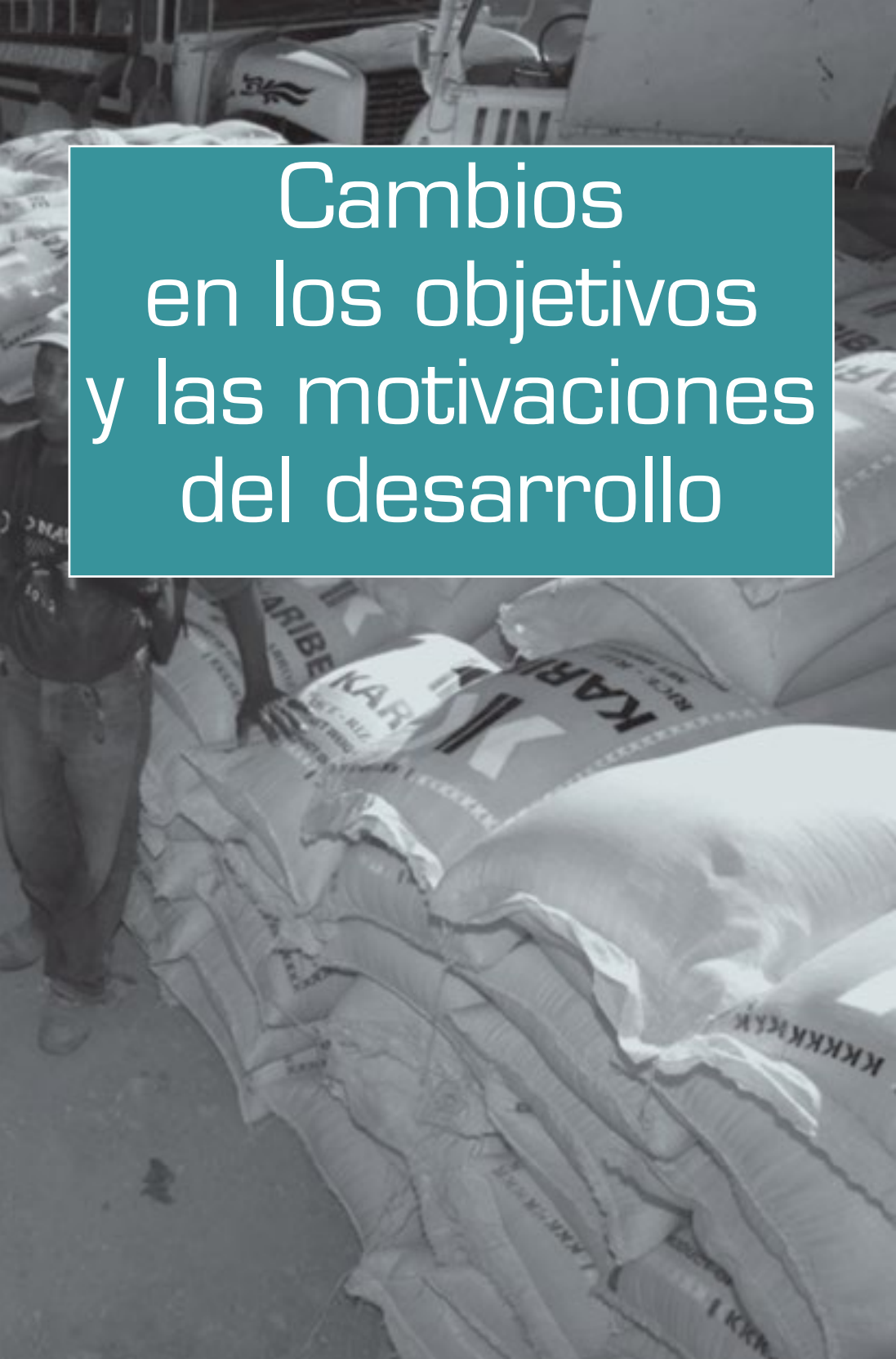
Center for Global Development (*www.cgd.org*): Grupo con sede en EUA. que, en sus propias palabras, aspira a proporcionar "investigación independiente e ideas prácticas para la prosperidad global". Realiza investigación en una amplia gama de aspectos de política que pueden llegar a afectar las perspectivas de los países en desarrollo. Los ámbitos de investigación del centro son la eficacia, la globalización, la educación, la salud, el comercio y la migración.

One (*www.one.org*): Cofundada por la estrella de rock irlandesa, Bono, One se describe como una "organización no partidista de activismo y campañas para combatir la pobreza extrema y las enfermedades prevenibles". Da seguimiento a los compromisos asistenciales de los principales donantes, incluidos los del CAD, concentrándose particularmente en la ayuda a África.

4

¿Por qué se brinda ayuda? Desde hace mucho tiempo, los países más ricos del mundo han tenido muchas razones para colaborar con los países en desarrollo, desde ayudarlos a superar dificultades hasta ejercer su influencia. En los últimos años, otros factores han cobrado preponderancia en la agenda de estos países, por ejemplo, el deseo de mejorar la seguridad internacional.

Cambios en los objetivos y las motivaciones del desarrollo



A manera de introducción…

En 1949, el presidente de Estados Unidos, Harry S. Truman, iniciaba su segundo mandato. Apenas habían transcurrido cuatro años desde que tomara posesión tras el fallecimiento del presidente en funciones, Franklin D. Roosevelt. El mundo que Truman enfrentaba no era lo que solía ser. La Segunda Guerra Mundial había terminado, pero muchos de los combatientes, sobre todo en Europa, aún estaban intentando rehacer su vida. Las divisiones de la Guerra Fría ya eran evidentes y se volverían más y más palpables con los años.

Contra este telón de fondo, el 20 de enero, Truman dio su discurso de toma de posesión. No es de sorprender que gran parte se concentrara en lo que sucedía en el mundo y, en particular, en cuatro puntos. Los tres primeros básicamente representaban la continuación de políticas públicas previas, pero el cuarto planteaba un nuevo reto: "… debemos iniciar un programa nuevo y arriesgado para poner los beneficios de nuestros avances científicos e industriales al alcance de las zonas subdesarrolladas para que prosperen y crezcan", declaró Truman. Truman justificó con estas palabras su compromiso con la cooperación para el desarrollo: "Más de la mitad de la población del mundo vive en condiciones de casi miseria. …Su pobreza es obstáculo y amenaza para ellos y también para las zonas más prósperas".

A principios de 2009, 60 años después, otro presidente de Estados Unidos habla acerca del desarrollo. Tras anunciar que planea enviar otros 17 000 soldados a Afganistán, Barack Obama explica a un periodista que la política de defensa es sólo una parte de su estrategia para lograr la estabilidad de esa región problemática: "Estoy totalmente convencido de que no se puede solucionar el problema de Afganistán, del movimiento talibán ni de la diseminación del extremismo en la región únicamente por la vía militar. …Vamos a tener que utilizar la diplomacia. Vamos a tener que utilizar el desarrollo".

Aunque los separan seis decenios, las similitudes entre el discurso de "cuatro puntos" de Truman y la política "3D" de Obama son de llamar la atención. Ambos mandatarios se refirieron explícitamente a la relación entre desarrollo y seguridad al señalar que, en efecto, el desarrollo es un objetivo deseable por derecho propio, pero también porque resulta crucial para garantizar la seguridad de la comunidad internacional. Pero la seguridad es sólo parte de lo que motiva la cooperación para el desarrollo, pues también entran en juego la filantropía y los principios morales, los vínculos históricos y culturales entre países, las relaciones comerciales, entre otros. De igual modo, los objetivos de la cooperación para el desarrollo —desde contribuir a sentar las bases para el crecimiento económico hasta mejorar las condiciones de vida básicas— son diversos y han ido cambiando con el tiempo. En este capítulo, analizaremos la evolución de la cooperación para el desarrollo

desde la década de 1960 y, mediante dicho análisis, exploraremos tanto los motivos como los objetivos de los gobiernos donantes.

Síntesis de la cooperación para el desarrollo

Los inicios de lo que pudiera denominarse la era de la ayuda suelen vincularse con el discurso de toma de posesión de Truman, descrito por el experto británico en cuestiones de ayuda, Roger Riddell, "como el primer discurso en el que un líder político nacional esbozara por qué y cómo era necesario que los gobiernos proporcionaran ayuda para el desarrollo de los países pobres". Pero como Riddell también señala, es ilusorio pensar que la ayuda empezara apenas el 20 de enero de 1949. En realidad, la idea llevaba gestándose bastante tiempo. Ya en 1812, los legisladores estadounidenses habían autorizado al presidente la compra de productos venezolanos con valor de USD50 000 después de que un terremoto azotara al país. Otros países también habían proporcionado ayuda de emergencia desde hacía años e incluso ayuda para el desarrollo por más tiempo, aunque principalmente a sus territorios en ultramar. En 1929, el Reino Unido aprobó una ley para el desarrollo de las colonias que contemplaba préstamos y subsidios para la construcción de infraestructura en esos países. Los políticos de entonces no ocultaron que dichos esfuerzos eran para beneficio de Gran Bretaña. En la década de 1940, un ministro declaró que "por uno u otro medio, de una forma u otra, el desarrollo de la producción primaria de todo tipo en las colonias… es… cuestión de vida o muerte para la economía del país". Cuando dijo "país" se refería al propio, el Reino Unido.

Cuatro años después de la catástrofe que resultara ser la Segunda Guerra Mundial, el discurso que diera Truman en 1949 encontró tierra fértil para cierto optimismo y para la creación de un nuevo orden internacional. Llama la atención que muchas de las instituciones actuales de gobernanza global —las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional— se remontaran a mediados/finales de la década de 1940, y lo mismo puede decirse de propósitos humanitarios como la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Truman también dio su discurso en un momento en el que la posibilidad de ayuda e inversión para el desarrollo adoptaba una forma muy concreta en Europa. Ahí, el Plan Marshall, un programa de reconstrucción encabezado por EUA, ayudaba a reconstruir los países asolados por la guerra. Entre abril de 1948 y junio de 1951, Europa occidental recibió alrededor de USD13 000 millones de Estados Unidos para fines de reconstrucción después de la guerra, equivalentes a unos USD108 000 millones de 2006.

Cuando se puso en marcha, el plan tuvo una buena acogida en términos generales. Winston Churchill, primer ministro británico en los años de la

Segunda Guerra Mundial, lo calificó como "el acto menos sórdido de la historia", mientras que su secretario de relaciones exteriores, Ernest Bevin, dijo que era un acto de "generosidad… imposible de creer". Pero también hubo oposición. El historiador Gérard Bossuat, refiriéndose a cómo toman la ayuda algunos países receptores, ha señalado que "muchos europeos que no sentían animosidad hacia Estados Unidos, resintieron que Europa fuera tan dependiente de éste".

Incluso en la actualidad, más de 60 años después de su conclusión, el Plan Marshall suele mencionarse cuando hay un llamado a las armas para intervenir masivamente en una crisis social o económica. Y por lo menos, de dos maneras, sigue dejándose sentir en el campo de la ayuda para el desarrollo. En primer lugar, fue ejemplo —y lo sigue siendo— de cómo la ayuda a gran escala puede marcar una diferencia: "…si la ayuda funcionó en Europa, si dio a Europa lo que Europa necesitaba, ¿por qué no habría de hacer lo mismo en cualquier otra parte?", ha escrito la economista y crítica de la ayuda Dambisa Moyo.

"En la actualidad, el Plan Marshall se utiliza para advertir a la opinión pública respecto a una situación en ciernes, inusualmente desastrosa, que demanda solución inmediata."

Gérard Bossuat, *The Marshall Plan: History and Legacy*

En segundo, la entidad que gestionó el Plan Marshall en Europa, la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), se transformaría a principios de los años sesenta en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), una agrupación de países desarrollados que, como indica su nombre, también se interesaba profundamente en las necesidades de los países en desarrollo. Creadas en los albores y bajo los auspicios de la OCDE, dos instituciones se dedicaron totalmente a los temas relacionados con el desarrollo: el Comité de Ayuda al Desarrollo y el Centro de Desarrollo de la OCDE, que aún desempeñan esa misma función en la actualidad (véase el capítulo 1).

Las décadas de 1950 y 1960 atestiguaron un profundo cambio político en África y parte de Asia, con el principio del fin de lo que quedaba de los imperios coloniales de Europa. En los 10 años previos a mediados de la década de 1960, más de 30 países africanos y otros más del sudeste asiático se independizaron. No fueron pocos los desafíos que algunos enfrentaron, sobre todo en África. Varios eran países nada más de nombre, una creación colonial europea más que un estado-nación típico. En África, sobre todo, muchos también habían padecido las desventajas geográficas de ser países sin salida al mar. Y aunque habían sido dotados con recursos naturales como petróleo y diamantes, no tardarían en descubrir que esas bendiciones

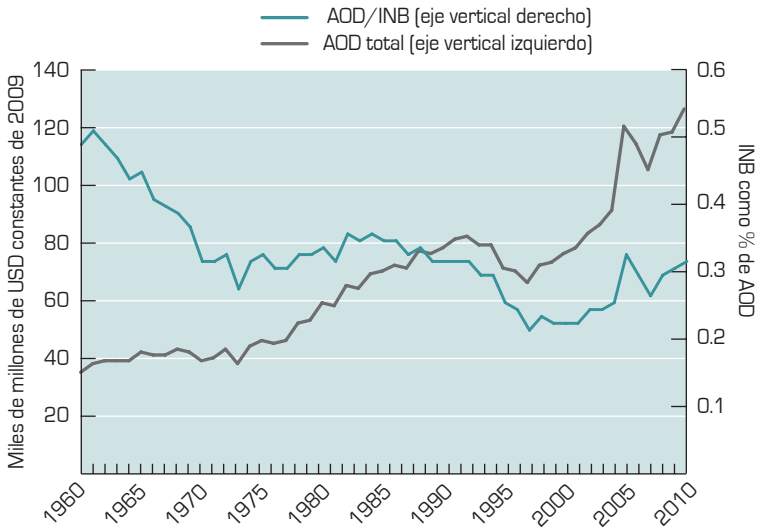
también podían ser una maldición. Por último, muchos contaban con poca infraestructura (carreteras y puentes) y su capacidad para generar electricidad o suministrar agua tratada era muy limitada.

Por principio moral, urgía ayudar a estos nuevos Estados —y a otros países en desarrollo— a sentar bases firmes. También estaban las apuestas políticas, que no harían más que profundizarse conforme los bloques antagónicos de la Guerra Fría buscaban obtener aliados y conservarlos durante los decenios subsecuentes. Y como hemos visto, el Plan Marshall sirvió como un buen ejemplo reciente de cómo la ayuda eficaz puede contribuir a la recontrucción de los países despedazados.

¿Qué tanta ayuda deben otorgar los países? Ya en 1958, el Consejo Mundial de Iglesias había propuesto que 1% de la riqueza de los países donantes se destinara a los países en desarrollo. Sin embargo, no hizo distinción entre cuánto debería aportar el gobierno y cuánto los donantes privados. Por miedo a una variación palpable en las donaciones privadas, los países en desarrollo querían que se fijara una meta concreta para la ayuda oficial, por lo que propusieron una cifra: 0.75% del ingreso nacional bruto (INB) (véase el capítulo 2). A finales de los años sesenta, la Pearson Commission, la primera comisión internacional orientada al desarrollo global, estuvo a favor de la idea aunque por una cantidad ligeramente más baja: 0.7% del INB. En 1970, tal porcentaje fue aceptado como meta por casi todos —con algunas excepciones— los donantes principales. Sin embargo, desde entonces sólo la han alcanzado un puñado de países del mundo desarrollado y sólo por lapsos breves.

50 años...

AOD en términos absolutos y como proporción del INB desde 1960



La AOD ha tendido a aumentar en términos reales desde la década de 1960, aunque con ciertos baches, por ejemplo, el periodo de consolidación fiscal, a mediados de la década de 1990, por el que atravesaron algunos países después de la recesión. Para 2010, la ayuda alcanzó nuevos máximos, en términos reales: USD128 700 millones. En contraste, la trayectoria de la AOD como porcentaje del INB (una medida de la riqueza nacional de los donantes) ha sido más tortuosa. Disminuyó durante la década de 1960, registró altibajos en las décadas de 1970 y 1980, estuvo de capa caída durante gran parte de los años noventa pero cobró nuevos bríos a principios de este siglo.

Fuente: Cooperación para el Desarrollo. Informe 2011

StatLink: *http://dx.doi.org/10.1787/888932606283*

Los tormentosos años de las décadas de 1970 y 1980

La década de 1950 y la de 1960 han sido descritas como "los años gloriosos" de la ayuda para el desarrollo. Pero conforme los años setenta llegaban a su fin, el entusiasmo y optimismo iniciales empezaron a disiparse. Este decaimiento se intensificaría, con ciertos altibajos, durante las dos décadas siguientes, sobre todo en África. "El legado colonial se atrofió, tal como se contemplaba que ocurriría, y la puesta en marcha de sistemas locales auténticos tomó mucho tiempo", explica Richard Manning, ex presidente del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. "Los años setenta y ochenta fueron bastante precarios. Y la situación fue a peor… la economía de los países sufrió un gran desequilibrio." La década de 1970 también resultó sombría para los países en desarrollo. El choque petrolero de 1973 realmente marcó el fin de casi tres décadas de crecimiento relativamente fuerte después de la Segunda Guerra Mundial en muchos países de la OCDE.

Contra este trasfondo de turbulencias y contracción económica, el punto focal empezó a cambiar. Durante los años sesenta, la ayuda se había enfocado principalmente en la construcción de infraestructura porque se pensaba que ésta detonaría un crecimiento económico más amplio. Sin embargo, en la década siguiente, se puso en duda la idea de que el crecimiento económico, por sí mismo, bastaría para sacar a flote todos los botes. Así, la ayuda se orientó cada vez más a satisfacer "las necesidades humanas básicas". Este enfoque se fundamentaba en la creencia de que el crecimiento económico por sí solo no garantizaría que las personas obtuvieran cosas como nutrición y educación adecuadas, por lo que satisfacer dichas necesidades fue el nuevo pilar sobre el cual debía erigirse el crecimiento.

La sacudida de los choques petroleros siguió sintiéndose en la década de 1980. Durante la década de 1970, el aumento del precio del petróleo implicó un gran incremento en el ingreso de los principales productores de petróleo. Una parte importante de ese dinero regresó a los bancos en Occidente, que a su vez otorgaron préstamos a los países en desarrollo, sobre todo en Sudamérica. A principios de la década de 1980, los países, agobiados por el pago de esa deuda, empezaron a resentirla. En 1982, México admitió que no podía seguir pagando los préstamos, y cayó en incumplimiento, con lo cual detonó una crisis que a la larga arrollaría todo el continente. A los países africanos también les resultaba cada vez más difícil pagar la deuda que habían contratado en la década de 1980.

La crisis de la deuda condujo a otro gran cambio en la manera de abordar la ayuda para el desarrollo. Los países donantes insistían en que los países en desarrollo debían hacer cambios de fondo a su manera de manejar la economía. Dos ideas predominaban entonces: la **estabilización** y el **ajuste estructural.** La primera requería que los países en desarrollo "estabilizaran" sus economías, por ejemplo, reduciendo los desequilibrios fiscales. La segunda demandaba reformas estructurales fundamentales

como la liberalización del comercio. La ayuda implicaba aceptar cada vez más "condiciones" y asesoría respecto a las políticas públicas, una situación muy criticada actualmente. El economista Jeffrey Sachs ha descrito la metodología de los donantes de esta manera: "Los países ricos dijeron a los pobres: 'La pobreza es culpa de ustedes. Sean como nosotros (o como nosotros nos vemos: orientados al libre mercado, emprendedores, fiscalmente responsables) y, así, ustedes también podrán disfrutar las bondades del desarrollo económico que proviene del sector privado' ".

Aunque es cierto que muchos países en desarrollo atravesaron por un periodo que Sachs denomina "pésima administración económica", en los años ochenta, la "píldora" que recetaron los países de occidente para superar dichos problemas ahora se considera demasiado difícil de tragar. Sin duda, rebasaron los límites de lo que pudiera haber bastado para que la ayuda *per se* fuera más eficaz. En lugar de eso, su objetivo consistió básicamente en imponer toda una filosofía económica a los países en dearrollo, como Roger Riddell ha señalado: "En consonancia con las ortodoxias neoliberales, *a cambio de la ayuda,* se 'animaba' a los receptores a abrir su mercado, privatizar sus paraestatales, inclinarse más hacia las exportaciones mediante un régimen comercial menos paternalista, y a reducir el gasto gubernamental directo, una condición que no eximía servicios fundamentales como la atención médica y la educación".

Otra tendencia sobresaliente en los ochenta fue que, aunque esporádicamente, los medios concentraron más su atención en África, y que las organizaciones no gubernamentales (ONG) cobraron cada vez más protagonismo. Este fenómeno no era totalmente nuevo. La hambruna en Biafra en 1969 acaparó titulares en todo el mundo, y motivó eventos para recaudar fondos de caridad, aunque las grandes ONG como Médicos sin Fronteras han existido desde los años setenta. Esta dinámica, empero, se intensificó en los ochenta —alimentada en parte por eventos muy sonados como el concierto Live Aid, organizado en 1985 para recaudar fondos destinados a las víctimas del hambre en Etiopía—, se mantiene en la actualidad y cuenta con la participación creciente de las ONG en la ayuda para el desarrollo. El lado bueno es que todo esto ha generado una oleada de fondos frescos e ideas nuevas; lo malo es que ha incrementado enormemente la complejidad y la burocracia del mundo de la ayuda para el desarrollo.

Tras la caída del muro: Los años noventa y el nuevo siglo

El fin del bloque soviético, a principios de la última década del siglo pasado, tuvo secuelas para el mundo en desarrollo. En cierta medida, algunos de los motivos geopolíticos tras la cooperación para el desarrollo —el deseo de mantener a los países en desarrollo en un lado u otro de la división Este-Oeste— desaparecieron junto con el bloque. Debido en parte a lo anterior, la AOD neta real se desplomó casi un tercio durante esa

década, tras haber aumentado en términos reales durante gran parte de los años ochenta.

> **"… la ayuda se contrajo considerablemente después del fin de la Guerra Fría y de la rivalidad entre las dos grandes potencias en el Tercer Mundo. En 1997 y en tres de los cuatro años subsecuentes, la ayuda registró un mínimo histórico de 0.22% del ingreso nacional combinado de los donantes."**
>
> *Cooperación para el Desarrollo. Informe 2003*

Gran parte de esta reducción se compensó sobradamente con el aumento de la inversión privada en América Latina y Asia, pero en África no ocurrió lo mismo. Otro subproducto de la caída del Muro de Berlín fue un nuevo enfoque: ayudar a los países de Europa central y oriental mientras encaraban las turbulencias derivadas de los cambios políticos y económicos. Las necesidades de estas regiones eran muy reales. En la antigua Unión Soviética, por ejemplo, el número de personas que vivían en la pobreza se disparó de poco más de 2 millones en 1987-1988 a poco menos de 58 millones en 1993-1995. Este nuevo reto implicó que las regiones en desarrollo "tradicionales", como África y América Latina, fueran desplazadas en la agenda internacional.

La déca de 1990 trajo consigo ideas frescas respecto al desarrollo, y un nuevo punto focal: ahora las acciones debían dirigirse principalmente a las personas. Este giro se reflejó en la publicación del influyente *Informe sobre Desarrollo Humano* de la ONU, y su respectivo Índice, en 1990, cuya filosofía de fondo era que "las personas son la verdadera riqueza de una nación". También fue evidente en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, publicado ese mismo año por el Banco Mundial y cuyo título fuera una única palabra de impacto: *Pobreza.* Este reporte destacó las mejorías conseguidas en gran parte del mundo en desarrollo desde la década de 1960, pero también señaló sin ambages que "a contraluz con los logros, resulta aún más contrastante —y vergonzoso— que más de mil millones de personas en el mundo en desarrollo vivan en la pobreza".

La filosofía empezó a cambiar en la década de 1990, pero lo mismo puede decirse del escenario… y no fue para mejor. Para mediados de esa década, cada vez se hablaba más del "agotamiento de los donantes" y de las críticas constantes que consideraban, palabras más, palabras menos, que la ayuda no servía para nada. En parte como reacción a esta circunstancia, la comunidad global abocada al desarrollo se propuso establecer metas firmes para el logro de resultados que fueran referentes reales para saber si la ayuda estaba funcionando o no. Como vimos en el capítulo 2, este proceso —en el cual la OCDE destacó con la publicación de *Shaping the 21st Century*— condujo

a la creación de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, una serie de metas ambiciosas para el desarrollo que debían alcanzarse antes del año 2015. Los ODM también personificaban el cambio que experimentara la filosofía detrás del desarrollo en los años noventa, ahora más orientada al nivel de vida y las perspectivas de las personas.

La década de 1990 llegaba a su fin y los albores del nuevo milenio trajeron consigo un nuevo punto focal para el desarrollo, debido a varios motivos: el éxito de la destacada campaña del Jubileo 2000 para dirigir la atención hacia la carga de la deuda que llevaban a cuestas muchos países en desarrollo, y, por otro lado —y tal vez más urgente—, los ataques contra Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001. Esta última situación no dejó dudas respecto a la relación entre desarrollo y seguridad, un punto que ya había destacado en su momento Jean-Claude Faure, entonces presidente del CAD: "Los acontecimientos del 11 de septiembre han fortalecido la convicción de que un mundo sin violencia, terrorismo y conflicto también significa un mundo sin exclusión, vulnerabilidad y desigualdad, un mundo donde haya oportunidades para todos". En los años transcurridos desde entonces es un hecho cada vez más admitido que los intereses propios también son un muy buen motivo para que los donantes ayuden a los países en desarrollo. O como lo expresara el Presidente Barack Obama en su discurso durante la Cumbre de la ONU sobre Objetivos de Desarrollo del Milenio en septiembre de 2010: "olvidémonos del viejo mito de que el desarrollo es mera caridad sin provecho para nuestros intereses".

Estos intereses propios también pusieron de relieve la necesidad de garantizar que los recursos de los donantes se utilicen con la mayor eficacia posible (un aspecto que cobró relevancia sólo después de la Gran Recesión). En los últimos años, la atención se ha ido centrando en mejorar la **eficacia de la ayuda** y comprender mejor cuáles condiciones permiten que la asistencia funcione. Gran parte de esta orientación quedó plasmada en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (véase el capítulo 6), adoptada en 2005. La ayuda al desarrollo se está viendo menos como ayuda y más como cooperación: una alianza entre los donantes y los países en desarrollo en la que éstos llevan la voz cantante. Como ha escrito el presidente de Ruanda, Paul Kagame: "Apreciamos el apoyo externo, pero debería ser apoyo a lo que nosotros pretendemos alcanzar. Nadie debería simular que le preocupa nuestra nación más que a nosotros mismos, ni suponer que sabe lo que es bueno para nosotros mejor que nosotros mismos".

Pudiera argumentarse que ahora, como nunca antes, los países en desarrollo tienen más variedad de opciones cuando se trata de trazar su propio camino. Muchos de ellos, sobre todo los que disfrutan de un renacer económico, han contado con una mayor cantidad de opciones de financiamiento desde que iniciara el nuevo siglo. Los fondos de fuentes privadas, como las empresas, se han vuelto más abundantes; lo mismo

puede decirse de los provenientes de organismos filantrópicos como la Gates Foundation, cuya presencia es evidente en el mundo en desarrollo. A esto le ha seguido el surgimiento de nuevos socios, como China e India (véase el capítulo 8). En contraste, el papel de los donantes tradicionales es ahora secundario en términos relativos, aunque palpable todavía, dado que la propia "ayuda" ya no es una fuente de financiamiento para el desarrollo tan importante como solía ser para gran parte del mundo, salvo ciertas excepciones destacadas. Dicho esto, salta a la vista que la cooperación para el desarrollo ha dado un giro de 180 grados en los últimos 50 años.

¿Qué motiva el brindar ayuda?

Este estudio breve demuestra algunas de las muchas razones —siempre cambiantes— que explican la ayuda brindada todos estos años. Un informe reciente de la Brookings Institution las resume en cuatro motivos principales.

Filantropía: Inicialmente considerada sinónimo de caridad ("hacemos el bien si damos, pero moralmente no somos culpables si no damos", como lo explica Brian Opeskin), la filantropía dejó de verse como un acto opcional de caridad y se está transformando en una obligación moral. En este contexto, como explica Opeskin, la ayuda pudiera reflejar dos impulsos morales: el primero, la preocupación por el bienestar de nuestros semejantes, sin importar dónde viven; el segundo, el interés en la justicia natural, ya sea para enmendar atrocidades del pasado —como el colonialismo— o para garantizar una distribución más equitativa de los recursos del planeta.

Compensación: Estos dos últimos aspectos pudieran verse también como una especie de "compensación", aunque más allá de ésta en cuanto a sus implicaciones. Una de las más sobresalientes en estos momentos tiene que ver con el cambio climático. Históricamente, los habitantes de los países desarrollados han producido la mayor parte de los "gases de efecto invernadero" que, según los pronósticos, ocasionarán una mayor inestabilidad climática en las próximas décadas. Sin embargo, de acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, por lo menos tres cuartas partes del costo del cambio climático lo pagarán los habitantes de los países en desarrollo. Las naciones pobres de las tierras bajas en el Pacífico, como Tuvalu y Kiribati, ya han empezado a sentir el impacto. A principios del nuevo milenio, las pleamares más altas empezaron a arrasar carreteras y tierras de cultivo, con lo cual algunas personas no tuvieron otra opción más que mudarse a tierras más elevadas. "Realmente no sé a dónde irán", dijo Ben Namakin, ambientalista ubicado en Kiribati, a *The New York Times.* "Tal vez incursionen tierra adentro, pero al final terminarán en las tierras de alguien más o en las playas del otro lado; las islas son demasiado estrechas."

En general, el Banco Mundial estima que el aumento de sólo 2° C en la temperatura global podría traducirse en una reducción permanente de 4% a 5% en el ingreso anual por persona en África y el sur de Asia, en comparación con pérdidas mínimas en los países desarrollados. Pudiera argumentarse que la ayuda debería preparar a las naciones en desarrollo para estos choques económicos y sociales. Como lo expone un reporte de la OCDE, desde principios del nuevo milenio se ha venido edificando una "arquitectura compleja" de fuentes que financian la adaptación al cambio climático. Con este propósito se crearon tres fondos especiales en 2001 (el Banco Mundial también creó el propio) y, además, también han surgido iniciativas entre países.

> **"Los riesgos del cambio climático deberán incluirse de manera sistemática en todos los niveles de la planificación para el desarrollo con el fin de incorporar las medidas de adaptación."**
>
> *Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation: Policy Guidance, agosto de 2009*

Inversión: La ayuda también puede concebirse como una inversión, es decir, los donantes dan dinero y otros recursos con la esperanza de conseguir un mayor beneficio —para sí y para los países en desarrollo— en los años venideros. Esta idea la expresaron los países desarrollados y en vías de desarrollo del G20 que se reunieron en 2010 en el Consenso de Desarrollo de Seúl para un Crecimiento Compartido. Ahí señalaron que "el resto de la economía global, orientada a diversificar las fuentes de demanda mundial y encontrar destinos donde invertir sus superávit, necesita que los países en desarrollo y [los países de ingreso bajo] se conviertan en nuevos polos del crecimiento global". Tales inversiones pueden adoptar formas diversas, por ejemplo, el apoyo al desarrollo de las economías de mercado pudiera verse como una manera de ampliar la gama de futuros socios comerciales. La inversión en servicios médicos puede sentar mejores bases para desarrollar el capital humano de un país y, al mismo tiempo, disminuir el riesgo de una pandemia peligrosa en todo el planeta.

La ayuda también puede concebirse como una inversión en **seguridad.** Ya en la época de Truman, este punto sobresalía en la agenda de política exterior, pero como hemos visto, ha cobrado mayor relevancia desde los ataques del 11 de septiembre de 2001. Una evidencia de esta realidad son las iniciativas para el desarrollo, que se concentran cada vez más en los Estados frágiles (véase el capítulo 7), y políticas como la "triple D" —defensa, diplomacia y desarrollo— que han aplicado los gobiernos más recientes en Estados Unidos. No obstante, la seguridad es más que la ausencia de conflictos. Ya en 1994, el *Informe sobre Desarrollo Humano* definía la seguridad humana como "libertad respecto del miedo y libertad respecto

de la necesidad". Como lo expuso la ex primera ministra de Nueva Zelanda (1999-2008), Helen Clark: "Este alejamiento de la concepción tradicional de paz y de prevención de conflictos implica, en esencia, que la seguridad radica en el desarrollo, no en las armas". En cierto sentido, entonces, el logro de la seguridad puede concebirse como una forma de desarrollo.

Influencia geográfica: Por último, la ayuda también puede ser el mecanismo mediante el cual los países ejercen influencia y logran o conservan el acceso a los recursos naturales. Esto fue particularmente evidente durante la Guerra Fría, cuando el bloque de Occidente, encabezado por Washington, y el bloque soviético, encabezado por Moscú, competían por hacerse de aliados en África, el sudeste Asiático y América Latina. El sentir en esa época lo manifiesta el entonces presidente de Estados Unidos, Richard Nixon, quien declarara que "el principal propósito de la ayuda estadounidense no es ayudar a otras naciones sino a nosotros mismos". La decisión de brindar ayuda también puede deberse a vínculos históricos entre países, sobre todo entre las antiguas potencias coloniales y sus antiguos dominios. En cierto grado, la motivación tal vez es el deseo de seguir ejerciendo una influencia, pero pudiera tratarse también de una combinación muy compleja de lazos históricos, sociales, lingüísticos y culturales difíciles de deshacer cuando las necesidades que motivan la ayuda cambian. Como señalara el CAD respecto a uno de sus miembros, Francia: "Aunque el legado es una ventaja, su huella sigue influyendo en todo el sistema de cooperación y, hasta cierto punto, dificultando su manejo". Francia ciertamente no está sola.

Es importante entender todas estas motivaciones, ya que pueden ayudar a explicar lo que parecieran ser incongruencias en las decisiones de ayuda de los donantes, sobre todo si va de un gobierno a otro (ayuda bilateral) y no a una gran organización multilateral como Naciones Unidas. Por ejemplo, muchas personas en el mundo de la ayuda sienten que los donantes individuales deberían concentrar su ayuda en un número reducido de países en vez de repartirla entre múltiples receptores. Ello simplificaría la administración, pues los países en desarrollo invertirían menos tiempo coordinándose con los donantes. Sin embargo, a pesar de las mejoras logradas, los donantes siguen dispersando bastante la ayuda, tal vez debido en parte a que desean seguir ejerciendo su influencia en el mayor número de países receptores posibles. Otro ejemplo es el grado en el que las decisiones de ayuda se basan en factores específicos de los donantes, más que en las verdaderas necesidades de los receptores. Un análisis de 2009 de la OCDE sugirió que "casi la mitad del valor proyectado de la ayuda depende de factores inherentes al donante, un tercio depende de las necesidades, un sexto de los intereses propios y sólo 2% de los resultados".

¿Cuáles son los objetivos de la ayuda?

Como lo demuestra nuestro repaso de la historia de la ayuda, el objetivo de los donantes —a veces estrechamente vinculado a las motivaciones— también ha evolucionado al pasar del mejoramiento de la infraestructura, a la satisfacción de las "necesidades básicas", pasando por la reestructuración económica y otros puntos centrales. Cualquier crítico tacharía a los donantes de incongruentes, y pudiera haber algo de cierto en ello. No obstante, los problemas de los países en desarrollo y desarrollados en la década de 1960 no son los actuales. Es en parte por este cambio que las maneras de solucionar éstos también han tenido que cambiar. Asimismo, tanto los países en desarrollo como los desarrollados han intentado aprender de los errores del pasado, y tal aprendizaje ha conducido a cambios de estrategia.

En términos generales, los objetivos de gran parte de la ayuda pueden clasificarse en una o más de las siguientes cuatro categorías que se basan en la investigación de Steven Radelet, del Center for Global Development.

Estimular el crecimiento económico: Éste fue el punto focal de la ayuda para el desarrollo y, aunque más adelante surgieron nuevas prioridades, sigue siendo importante. Busca alcanzarse principalmente mediante la inversión en infraestructura —carreteras y puentes, por ejemplo—, el gasto en sectores como la agricultura, las manufacturas y la minería, y el fomento de la innovación y el intercambio de tecnologías.

Apuntalar los servicios de salud, la educación y los sistemas políticos: La ayuda suele estar encaminada a proporcionar una mejor atención médica y educación, o a alcanzar objetivos ambientales, como pudiera ser el fomento de una agricultura sostenible. También puede dirigirse a apuntalar cierto sistema político, particularmente en las naciones con una gobernanza débil. En Zambia, por ejemplo, la Asamblea Nacional ha colaborado con un equipo de donantes, incluidas varias ONG, para encontrar maneras de que el parlamento esté más cerca del pueblo. Para logarlo, se han construido oficinas electorales locales donde los legisladores estén en contacto con sus votantes. "Diariamente nos llegan por lo menos 20 casos y a veces la gente acude en grandes grupos. La oficina es una oportunidad para que la gente me conozca sin tener que ir a buscarme al parlamento o por todas partes", le explicó Given Lubinda, legislador en Lusaka, a Irish Aid. Como veremos en el capítulo 6, el fortalecimiento de los sistemas de gobernanza se ha convertido en prioridad dentro de los círculos del desarrollo en años recientes. Con ello, indirectamente y a la larga se pueden sentar las bases del crecimiento económico.

Brindar ayuda de emergencia: Las catástrofes, ya sean naturales o causadas por el hombre, ocurren sin advertencia, e inhabilitan las capacidades de los países desarrollados para afrontarlas. La ayuda de

emergencia puede incluir el suministro de alimento, ropa y refugio, y de servicios de emergencia como búsqueda y rescate y atención médica.

Estabilizar las economías después de un choque económico: Las naciones en desarrollo pueden ser particularmente proclives a lo que los economistas denominan "choques", sucesos inesperados que afectan la actividad económica. Uno de tales choques ocurrió a finales de 2008, cuando la crisis financiera golpeó breve pero contundentemente al comercio global. Como resultado, algunos países en desarrollo vieron caer en picada el precio de sus exportaciones, con lo cual se registró una reducción sustancial en sus ingresos. En teoría, la ayuda puede contribuir a amortiguar el impacto. ¿Efectivamente es así? La evidencia es contradictoria. En cierta medida, los flujos de ayuda pudieran ser económicamente "procíclicos", que en palabras sencillas significa que tienden a aumentar cuando las economías están fortaleciéndose y a disminuir cuando están debilitándose. Por ejemplo, cuando inició la recesión a principios de los años noventa, la ayuda de los donantes tradicionales se desplomó. Sin embargo, también hay evidencia que apunta a que, cuando ocurren choques severos, la ayuda intensificada ha servido como amortiguador parcial, sobre todo para los países de ingreso medio.

Pero, ¿y todo eso sirve de algo?

Las motivaciones y los objetivos detrás de la ayuda y la cooperación para el desarrollo son complejos, a veces contradictorios y siempre cambiantes. Pero en resumidas cuentas, el fondo del asunto para la mayoría de las personas no es por qué se da ayuda, sino, sencillamente, si la ayuda funciona. Como veremos en el siguiente capítulo, la respuesta es sí. También veremos, empero, que no *siempre* funciona ni logra tanto como pudiera.

Algunas secciones de este capítulo se han adaptado de
Cooperación para el desarrollo. Informe 2011.

Para saber más

DE LA OCDE...

En Internet

Para descargar una relación histórica del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, *The DAC: 50 Years, 50 Highlights*, visite *www.oecd.org/dataoecd/22/26/47072129.pdf?contentId=47072130.*

Si desea averiguar más sobre el funcionamiento del CAD, puede descargar *Inside the DAC: A Guide to the OECD Development Assistance Committee*, en *www.oecd.org/dataoecd/43/32/40986871.pdf.*

...Y OTRAS FUENTES

Las actividades en pro del desarrollo que realizan los miembros del CAD a título individual suelen ser responsabilidad de dependencias especiales o del ministerio de relaciones exteriores.

Los enlaces a continuación conducen a más información sobre las actividades de cada miembro:

Australia: AusAid (*www.ausaid.gov.au*).

Austria: Organismo Austriaco para el Desarrollo (*www.entwicklung.at/en/*).

Bélgica: Organismo Belga para el Desarrollo (*http://www.btcctb.org/*).

Canadá: Organismo Internacional Canadiense para el Desarrollo (*www.acdi-cida.gc.ca*).

Dinamarca: Danida (*http://um.dk/en/danida-en/*).

Unión Europea: Visitar EUROPA.eu y abrir los vínculos que produzca la búsqueda de la palabra *desarrollo*.

Finlandia: Ministerio de Relaciones Exteriores (*http://formin.finland.fi*); abrir los vínculos que produzca la búsqueda de las palabras *Development Policy*.

Francia: Grupo del Organismo Francés para el Desarrollo (*www.afd.fr/home*).

Alemania: Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo Económicos, BMZ (www.bmz.de); Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GTZ) (*www.giz.de/en/*), una empresa de servicios para la cooperación para el desarrollo; y KfW, que abarca el financiamiento para el desarrollo (*www.kfw.de*).

Grecia: Ministerio de Relaciones Exteriores (*www2.mfa.gr/www.mfa.gr/en-US*).

Irlanda: Irish Aid (*www.irishaid.gov.ie/*).

Italia: Ministerio de Relaciones Exteriores (*www.esteri.it/MAE/EN*).

Japón: Organismo Japonés para la Cooperación Internacional (*www.jica.go.jp*) y Banco de Japón para la Cooperación Internacional (*www.jbic.go.jp*).

Corea: Organismo Coreano para la Cooperación Internacional (*www.koica.go.kr*).

Luxemburgo: Lux-Development (*www.lux-development.lu*).

Países Bajos: Ministerio de Relaciones Exteriores (*www.minbuza.nl/en/Key_Topics/Development_Cooperation*).

Nueva Zelanda: NZAid (*www.aid.govt.nz*).

Noruega: Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo (*www.norad.no*).

Portugal: Instituto Portugués de Apoyo al Desarrollo (*www.ipad.mne.gov.pt*).

España: Organismo Español de Cooperación Internacional (*www.aecid.es/es*).

Para saber más (Continuación)	
Suecia: Organismo Internacional Sueco de Cooperación para el Desarrollo (*www.sida.se*). Suiza: Organismo Suizo para el Desarrollo y la Cooperación (*www.deza.admin.ch*). Reino Unido: Departamento para el Desarrollo Internacional (*www.dfid.gov.uk*).	Estados Unidos: Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (*www.usaid. gov*) y Millennium Challenge Corporation (*www.mcc.gov*). **Nota**: Por razones de espacio, la lista no es exhaustiva. Si desea más información, visite *www.oecd.org/linklist/0,2678, en_2649_33721_1797105_1_1_1_1,00. html#46158859.*

5

¿Logra resultados la cooperación para el desarrollo? Una pregunta sencilla con una respuesta sencilla: sí. O, más bien, sí pero no siempre. Esta sutileza es importante. Entender qué hace que la ayuda funcione y qué lo impide resulta fundamental para lograr los máximos beneficios.

¿Estamos logrando resultados?

A manera de introducción...

Si usted vive en un país rico, un mosquito suele ser sólo una molestia, un zumbido que perturba las tardes veraniegas. Si usted vive en un país en desarrollo, un mosquito puede ser un asesino. Cada año, estos insectos infectan a millones de personas con paludismo, una enfermedad que mata a más de setecientas mil personas al año y cobra la vida de un niño cada 45 segundos en África. La malaria, como también se le conoce, puede tratarse pero no curarse, razón por la cual el mejor tratamiento es la prevención. Lograrlo no es tan difícil como parece. En el transcurso del último decenio, el combate contra la malaria ha logrado grandes avances debido, en parte, a la distribución de mosquiteros impregnados con insecticida, y a las instrucciones respecto a cómo impedir que los mosquitos se reproduzcan.

Los beneficios son evidentes en Labangi, una población de Odisha, uno de los estados más pobres en India, donde la mayoría ha perdido a algún familiar debido al paludismo. Los profesionales de la salud en el poblado han recibido capacitación para diagnosticar la enfermedad y brindar tratamiento de inmediato. Actuar con rapidez es fundamental. El tratamiento resulta más eficaz cuando se aplica antes de transcurridas 24 horas desde la primera fiebre alta, síntoma característico de esta enfermedad. También reparten pabellones para cama con tela mosquitera y ayudan a disipar las dudas respecto a su uso. "No es fácil convencer a la gente de que los utilice", dijo un trabajador sanitario, Suhasini Behera, al Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés). "Muchos temían que los mosquiteros fueran venenosos, dados los reportes de salpullido y comezón debido al insecticida."

El alcance del programa es impresionante: a principios de 2010, se entregaron 1.2 millones de mosquiteros a los habitantes de ese estado. Además, veinte mil empleados de salubridad han recibido capacitación para detectar y tratar la enfermedad. Este proyecto es de gran envergadura para el gobierno estatal, quien lleva a cabo el programa, pero cuenta con el respaldo del DFID, que en cinco años ha otorgado una subvención especial de más de USD150 millones. La campaña está teniendo un efecto palpable en la vida de las personas. "El paludismo era un problema tremendo en nuestra zona", le explica al DFID Milu Jani, un lugareño que perdió a su padre debido al paludismo. "Ahora todos en el pueblo usan mosquiteros. Mi padre murió, pero ahora puedo proteger a mi familia del paludismo."

Cada vez más personas en todo el mundo están ahora a salvo del paludismo gracias al fuerte combate internacional contra la enfermedad. Gran parte de esta iniciativa ha sido encabezada por la Roll Back Malaria Partnership, una agrupación de la ONU y del Banco Mundial que incluye a gobiernos, ONG, organismos para el desarrollo, académicos y muchos otros participantes. El resultado ha sido la entrega de muchos más pabellones

mosquiteros, estuches médicos para diagnóstico y medicamentos en las zonas afectadas, así como una importante reducción en la incidencia de la enfermedad. En África en 2010, el número de casos confirmados de paludismo, y de decesos por esta enfermedad se ha reducido a la mitad en 11 países. En 32 de las 56 naciones fuera de África donde la malaria es endémica se observó una disminución similar. ¿Qué ocurrió? "Son tres los motivos que explican este viraje", afirma Margaret Chan, directora general de la Organización Mundial de la Salud (OMS). "El compromiso de los dirigentes africanos, el generoso apoyo financiero de países e instituciones donantes, el liderazgo bien informado, y la cooperación entre los más de 500 socios que conforman Roll Back Malaria Partnership."

La cooperación para el desarrollo funciona. La ayuda sirve. Éxitos como la campaña contra el paludismo son una confirmación de dichas aseveraciones. Pero, ¿funcionan *siempre*? La respuesta es igual de clara: no. Como cualquier otra cosa, la cooperación para el desarrollo tiene éxitos y fracasos. ¿Qué tanto superan los éxitos a los fracasos? Este capítulo —de hecho, este libro— no alcanzaría para dar una respuesta definitiva a esa pregunta, pero en él analizaremos al menos el debate que rodea a tal pregunta y las maneras concretas en que los gobiernos y organismos evalúan qué tan bien están resultando las iniciativas para el desarrollo.

¿Cuáles son las críticas a la ayuda?

"La ayuda exterior en distintas épocas y diferentes lugares ha […] sido muy eficaz, totalmente ineficaz y todas las variantes intermedias." Estas palabras del Banco Mundial, uno de los mayores proveedores de asistencia en el mundo, resumen la amplia gama de experiencias relacionadas con la ayuda en las últimas décadas. Por cada ejemplo de una situación o un país donde no funcionó, por lo general, es posible encontrar un ejemplo de lo contrario.

Estos claroscuros han desatado intensos debates respecto al impacto de la ayuda y la cooperación para el desarrollo, aunque las críticas usualmente se han fundamentado en dos perspectivas principales:

- Primero está la perspectiva amplia (o visión "macro"): ¿las iniciativas en pro del desarrollo han impulsado la economía en general y la prosperidad nacional?
- En segundo lugar está la perspectiva específica (lo que a veces se denomina visión "micro"): ¿las iniciativas en pro del desarrollo han ayudado a mejorar la salud, favorecido la matriculación escolar, etcétera?

Estas dos perspectivas conducen a una paradoja permanente: aunque se puede demostrar con claridad que las iniciativas para favorecer el desarrollo logran beneficios específicos, demostrar su impacto económico general es un proceso mucho más incierto.

La perspectiva amplia

Cuando se trata del efecto económico agregado de la cooperación para el desarrollo, particularmente en África, la crítica usual va más o menos en este sentido: "La AOD para África subsahariana proveniente de todas las fuentes desde 1980 equivalió a 146% del PIB de toda la región en 2008, siete veces la ayuda brindada al Reino Unido mediante el Plan Marshall de 1946 a 1952", detalla Brett Schaefer de la Heritage Foundation, un centro de investigación estadounidense conservador. Y no obstante, "a pesar de tan vasta inversión, pocos beneficiados han logrado mejoras sustanciales en el ingreso per cápita. De hecho, los registros demuestran que es igualmente probable que los receptores de la ayuda fracasen o prosperen en el plano económico". En pocas palabras, la ayuda ha sido abundante, pero los países siguen siendo pobres. Ergo, la ayuda no funciona.

Incluso los defensores férreos de la ayuda probablemente admitirían que las altas expectativas de desarrollo económico de la década de 1960, sobre todo en África subsahariana, no se han cumplido. Pero, ¿qué tanto de este fracaso es atribuible a la ayuda? Quienes defienden la ayuda argumentan que el problema no ha sido demasiada ayuda, sino muy poca. Ambos aspectos de este debate podrían discutirse eternamente, pero quizá resulte más útil dar un paso atrás y mirar los contextos más amplios en los que ésta se da. Cabe destacar dos aspectos en particular: 1) la magnitud de la ayuda en relación con la economía de un país en desarrollo y 2) si las políticas públicas de los países desarrollados, así como las reglas de la economía global, son "amigables" con el desarrollo.

Magnitud relativa de la ayuda: para la mayoría de los países en desarrollo, la ayuda es relativamente pequeña en proporción con el tamaño de su economía total. Por ejemplo, la ayuda otorgada al África subsahariana en 2009 equivalió a más de 10% de su actividad económica total (medida mediante el INB) sólo en 22 de 50 países. Si la proporción aumenta a 25% del INB, el número de países disminuye a sólo cinco. Para dimensionar la proporción, en Sudáfrica, la ayuda fue equivalente a poco menos de 0.4% de su INB; en el otro lado del espectro está Liberia, que recibió ayuda equivalente a poco más de 78% de su INB. Estas cifras son importantes porque ponen en evidencia la realidad de que, en la mayoría de los países en desarrollo, la ayuda puede ser efectivamente sólo un catalizador del desarrollo económico. Por sí sola, simplemente no es tan cuantiosa como para sacar a una economía del atolladero. ¿Debería ser éste su propósito? ¿Deberían enviarse raudales de ayuda a los países pobres para dar un fuerte

empujón al desarrollo? Hay quienes señalarían que sí. Pero, como veremos enseguida, algunos estudios respecto al impacto de la ayuda apuntan a que puede experimentar beneficios decrecientes a partir de cierto punto. En vista de este dilema, los representantes de países desarrollados y en desarrollo que asistieron al Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, realizado a finales de 2011 en Busan, Corea, declararon: "Reconsideraremos en qué y cómo debe gastarse la ayuda, de manera que armonicen con los derechos, las normas y los estándares internacionales acordados, con el fin de que se catalice el desarrollo".

Políticas "amigables" con el desarrollo: los flujos de ayuda son sólo un punto de contacto entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Hay muchos otros, como los flujos comerciales, migratorios, de inversión y demás. Todas estas interacciones influyen en el destino económico de los países en desarrollo. Por ejemplo, gran parte del éxito económico de las naciones asiáticas se cimentó en el comercio, y realizaron gran parte de sus intercambios con las economías desarrolladas. Las economías asiáticas se beneficiaron de una mayor laxitud de las reglas de comercio en las últimas décadas. Sin embargo, las políticas de los países desarrollados no siempre favorecen a los países en desarrollo, e incluso pueden contradecir las buenas intenciones de la ayuda oficial. Por tanto, desde el punto de vista del desarrollo, es importante que las políticas de los países desarrollados sean coherentes y no socaven los objetivos de la ayuda. Analizaremos más a fondo este tema en el siguiente capítulo.

¿La ayuda promueve el crecimiento?

Cuando pensamos en el papel de la ayuda como impulsora del desarrollo económico en general, necesitamos hacerlo en los contextos que se mencionan más abajo. En efecto, si pensamos que la ayuda por sí sola puede acabar con la pobreza, es probable que terminemos decepcionados. Así que, teniendo en cuenta eso, volvamos a la pregunta original: ¿la ayuda promueve el crecimiento? La evidencia, como hemos visto, es contradictoria y, según Steven Radelet, del Center for Global Development, puede interpretarse de tres maneras: "sí", "no" y "sí, pero…".

Sí, la ayuda promueve el crecimiento (hasta cierto punto). En este escenario, el más positivo de los tres, la ayuda es un poco como si su auto se quedara sin batería, y lograra que alguien lo ayudara a empujarlo. Por su cuenta, usted no podría moverlo, pero con ayuda de un amigo puede superar la inercia del auto y arrancarlo enseguida. La ayuda, se argumenta, desempeña una función parecida: cuando a los países pobres les falta capital para financiar la inversión, la ayuda puede darles un empujón y contribuir a sentar las bases para una posterior prosperidad autosustentable. La ayuda también puede acrecentar el "capital humano" al

mejorar el sistema educativo y el de salubridad, lo que en última instancia favorece el crecimiento. Además, trabajar con países desarrollados —o más desarrollados— puede brindar a los países más pobres la tan necesitada experiencia y el acceso a tecnologías avanzadas. El lado malo son los límites o beneficios decrecientes: un país en desarrollo sencillamente pudiera no tener la capacidad para aprovechar raudales de ayuda. Por ejemplo, la administración pública podría ser pequeña e incapaz de manejar múltiples proyectos, o no haber suficientes maestros para enseñar en las escuelas recién construidas.

No, la ayuda no promueve el crecimiento (e incluso puede socavarlo): En este escenario, el más negativo, la ayuda es vista como fuente de corruptelas y vía de enriquecimieno de las élites en los países en desarrollo. Es, en palabras de un crítico, "un método excelente para transferir dinero de los pobres en los países ricos a los ricos en los países pobres". Los críticos de la ayuda también argumentan, con algo de razón, que la ayuda corta la línea de rendición de cuentas entre el gobierno y los ciudadanos. "Más que forjar una relación productiva con su ciudadanía, a los gobiernos les resulta más rentable negociar la obtención de ingresos provenientes del exterior", argumenta Andrew Mwenda, periodista y crítico de la ayuda originario de Uganda. Y va más lejos al argumentar que, "al proporcionarles un subsidio externo, los gobiernos en África han podido mantenerse en el poder a pesar de seguir políticas públicas que empobrecen a sus ciudadanos". Tales críticas se han vuelto lugar común en los últimos años, y han iniciado un debate respecto a cuál es la mejor manera de garantizar que la ayuda no socave la rendición de cuentas del gobierno. Como veremos en el capítulo 7, también han contribuido a la aportación de ideas para fortalecer la relación gobierno-ciudadanos mediante, por ejemplo, el mejoramiento de los sistemas tributarios nacionales.

La ayuda, se alega también, acarrea el riesgo del "síndrome holandés": una apreciación de la moneda del país en desarrollo debido a la entrada de capitales, que encarece las exportaciones y daña la competitividad (véase el capítulo 2). Sin embargo, debido a que los flujos de ayuda normalmente son bastante pequeños en relación con la actividad económica en general, tal efecto casi siempre es mínimo. Además, cualquier pérdida para el sector manufacturero es probable que se compense con el incremento en la productividad, derivado de una mejor educación y salud de la población. Es probable, empero, que tales mejoras ocurran sólo a muy largo plazo, mientras que, en contraste, los flujos de ayuda a un país dado pueden experimentar marcados altibajos. Donde esto ocurre, el síndrome holandés bien podría ser un riesgo, tal vez, imposible de compensar con los beneficios de más largo plazo. Éste es uno de los motivos por el que la ayuda necesita ser predecible: para permitir que los países en desarrollo planifiquen con base en el compromiso a largo plazo de los donantes.

> **"Los sistemas tributarios eficaces, cimentados en la relación cooperativa entre gobiernos, personas morales y personas físicas, son base sólida para la democracia y el crecimiento."**
>
> *Angel Gurría, Secretario General de la OCDE*

Sí, la ayuda promueve el desarrollo (pero sólo en las circunstancias adecuadas): Este escenario, más matizado, contempla la ayuda en sus contextos reales que pueden debilitar —o reforzar— su eficacia. Estos contextos se relacionan con tres aspectos principales:

- La naturaleza del país receptor. Por ejemplo, qué tan bien está siendo gobernado; sus políticas de comercio y de otro tipo; su grado de desarrollo; su tendencia a los conflictos; sus antecedentes en materia de derechos humanos y libertad de expresión, entre otras características.
- La manera de dar la ayuda. ¿El donante trata con el gobierno receptor y se coordina con otros donantes o adopta la actitud de "yo puedo ir solo"? ¿El donante cumple con sus compromisos de ayuda? ¿Da seguimiento a la ayuda y la evalúa eficazmente?
- El tipo de ayuda. La ayuda de emergencia, por ejemplo, seguramente no detonará el crecimiento económico y, más bien, coincide con sucesos como terremotos o inundaciones, que pueden derribar una economía. La ayuda encaminada a mejorar la salud y la educación, o la calidad de la gobernanza, probablemente promueva el crecimiento. Sin embargo, sus efectos son a tan largo plazo, que prácticamente resultan indemostrables. En contraste, es más probable ver resultados inmediatos con la ayuda dirigida al mejoramiento de la infraestructura, como la construcción de puentes, carreteras e instalaciones eléctricas.

Todos estos escenarios —"sí", "no" y "sí, pero…"— cuentan con el respaldo de varios estudios. Sin embargo, en los últimos años ha surgido un consenso creciente respecto al tercer escenario: la ayuda sí promueve el crecimiento económico, *pero* en las circunstancias adecuadas. Mucho se ha especulado acerca de por qué ahora los análisis tienden a mostrar una relación entre la ayuda y el crecimiento. Podría ser que ahora los investigadores usan métodos más eficaces y tienen más acceso a una cantidad de datos cada vez mayor. O pudiera ser que el gobierno del receptor y el gobierno del donante consideran ahora de manera más profunda cómo sacarle el máximo provecho a la ayuda. De hecho, como veremos en el próximo capítulo, en los últimos años, el punto focal predominante ha sido incrementar la eficacia de la ayuda mediante el fortalecimiento de la calidad de las instituciones y la gobernanza en los países receptores, y reconsiderar las prácticas asistenciales de los donantes.

El impacto en la realidad

A diferencia del impacto económico de la ayuda, resulta más fácil abogar por el impacto de la cooperación para el desarrollo en la realidad. Sobran ejemplos de ello. Si usted alguna vez ha donado dinero a una ONG con proyectos en un país en desarrollo, seguramente recibió un boletín donde se le explicó de qué manera su donación ayudó a excavar un pozo o construir una escuela. En una escala mayor, encontramos ejemplos sobresalientes de cómo las iniciativas para el desarrollo han mejorado la vida de la gente.

Uno de los más famosos es la erradicación de la viruela. En el siglo XVIII, la viruela cobró la vida de uno de cada diez niños en Francia, y de uno de cada siete en Rusia. Aunque la vacuna formulada por Edward Jenner a finales de ese siglo ayudó a derrotar la enfermedad en Europa y América del Norte, en muchos países pobres continuó siendo una amenaza y murieron 1.5 millones de personas al año, incluso bien entrados los años cincuenta del siglo pasado. Fue entonces cuando la OMS inició una batalla global para erradicar la enfermedad, apoyándose en fondos que al final sumarían USD98 millones. El último fallecimiento natural por esta enfermedad ocurrió en Somalia en 1977 (un accidente de laboratorio cobró otra vida en 1978). La viruela ha sido la única enfermedad infecciosa humana que hasta ahora se ha erradicado totalmente. Quedan otras enfermedades por vencer, pero sus efectos se han suavizado en gran medida. La ceguera de río, un padecimiento devastador en gran parte de África oriental, hasta mediados de la década de 1970, privó de la vista a uno de cada 20 adultos en las zonas más afectadas, que típicamente eran las comunidades asentadas en los valles ribereños. Sin embargo, desde 1974, un programa que a la larga contaría con el respaldo financiero de más de USD500 millones empezó a ganarle mucho terreno a la enfermedad. A comienzos del nuevo milenio, la transmisión de la enfermedad se ha detenido en 11 países de África occidental y, según estimaciones, se han prevenido medio millón de casos.

Podríamos citar muchos otros ejemplos de ayuda exitosa, tanto oficial como privada. En el terreno de la salud, China contó con el respaldo del Banco Mundial y la OMS para iniciar una campaña contra la tuberculosis a principios de la década de 1990. Diecinueve de los 20 casos nuevos de tuberculosis se han atendido exitosamente —y a un costo de menos de USD100 por persona— mediante el innovador programa de tratamiento breve por observación directa (DOTS, por sus siglas en inglés), que implica una vigilancia rigurosa de los pacientes para garantizar que se tomen el medicamento. En el ámbito de la nutrición, gran parte de la labor que sentó las bases de la Revolución Verde durante la cual México, Paquistán e India dejaron de ser importadores netos de alimento y se convirtieron en exportadores netos en el transcurso de un decenio, fue financiada por las fundaciones filantrópicas estadounidenses Rockefeller y Ford.

Respecto a la educación, de acuerdo con un informe de la UNESCO, el financiamiento "considerable" de los donantes del África subsahariana ha conducido a una "explosión" de la matriculación escolar en la región en los últimos años.

Sin embargo, aunque la ayuda ha tenido cierto beneficio a nivel micro, sus críticos argumentan que a veces también ha causado perjuicio. Y apuntan a los fondos otorgados para proyectos que han suscitado controversia, como la construcción de centrales hidroeléctricas, que desplazan poblaciones y ponen en peligro el ecosistema de lagos y ríos. En los últimos años también se ha debatido el efecto de la ayuda humanitaria en las regiones azotadas por los conflictos bélicos, por considerarse que en ciertos casos los "subsidia" y prolonga. El periodista Philip Gourevitch sintetiza así esta circunstancia: "El humanitarismo libera a las partes combatientes de muchas de las cargas (administrativas y financieras) inherentes a enfrascarse en una guerra, con lo cual reduce las demandas de gobernanza durante el conflicto, y el costo de cuidar a los heridos y proveer el alimento, las medicinas y el apoyo logístico que sostiene a los ejércitos".

Si bien la ayuda puede beneficiar en el corto plazo, los pros a veces tienen que sopesarse con los contras en el largo plazo, sobre todo si inhiben las soluciones locales sostenibles en los países en desarrollo. Si los servicios médicos locales no están a la altura, podría parecer lógico "traer médicos capacitados del extranjero, e iniciar proyectos desvinculados de los sistemas de salud locales —posiblemente, bastante ineficientes— para inmunizar al mayor número de personas cuanto antes y concluir el trabajo", señala Jonathan Glennie. Pero, como él mismo sostiene, maneras de proceder como ésta pueden "coartar el surgimiento de un sistema de salud sostenible que atienda a la población en los años venideros… [y] erosionar la confianza ciudadana en los sistemas nacionales, que toma años construir". También puede ocasionar que el personal local, con toda razón, renuncie a su empleo y prefiera buscar trabajo mejor remunerado en los organismos donantes, con lo cual el sistema nacional se debilita aún más.

¿Qué piensan los ciudadanos?

En términos de política pública, la posición de la ayuda para el desarrollo es, probablemente, única. En cualquier otra esfera, un gobierno puede prometer al electorado que disfrutará de los beneficios directos, producto de sus acciones. Por ejemplo, el gasto en ecología puede justificarse en términos de aire y agua más puros; el gasto en educación puede "venderse" argumentando que mejora las perspectivas económicas, etc. Pero no sucede así con la ayuda para el desarrollo. Es cierto que los ciudadanos de las naciones desarrolladas pueden esperar, algún día, ver los beneficios de una mayor prosperidad en los países en desarrollo, por ejemplo, mediante la

creación de nuevos mercados y una mejor seguridad. Pero estos beneficios son indirectos y ocurren en el futuro distante. En contraste, los beneficiarios directos e inmediatos de la ayuda para el desarrollo son quienes viven en otros países, y no los ciudadanos y contribuyentes de los gobiernos que toman la decisión de ayudar.

En ciencias políticas existe un nombre para este dilema: el **problema del agente-principal.** En este caso, usted, como contribuyente y ciudadano, es el principal, y el gobierno de su país es su agente. Cuando usted paga sus impuestos, espera algo a cambio; por ejemplo, suministro de agua corriente hasta su casa. Si falta el agua, puede quejarse ante las autoridades o votar por otro candidato en las siguientes elecciones. Entonces, entre el principal (usted) y el agente (el gobierno) hay un ciclo de retroalimentación: usted puede decirle al gobierno lo que piensa respecto al servicio de suministro de agua y el gobierno puede disculparse y tratar de mejorar las cosas, o sufrir las consecuencias en las urnas.

En la ayuda, este ciclo no existe realmente. Los ciudadanos de los países donantes pagan impuestos con la expectativa de que su agente, el gobierno, utilizará sabiamente una parte de ellos para ayudar. Pero si no se da buen uso a ese dinero, si no se alcanzan los objetivos del desarrollo, los posibles beneficiarios carecen de una manera real de hacérselo saber. Este problema no sólo se da en la relación entre contribuyentes y gobierno. Ocurre en cada eslabón de la cadena de ayuda; por ejemplo, entre un gobierno que actúa como principal, al brindar fondos a un organismo de ayuda (el agente), o entre un donante y un gobierno receptor.

Lo anterior podría parecer un problema de poca monta, pero tiene múltiples implicaciones en el mundo real. Una de ellas es que los gobiernos y las ONG deben "vender" la idea de ayudar a los contribuyentes de los países desarrollados y vigilar su estado de ánimo. Algunos argumentan que esto puede limitar los alcances de ésta, al demostrar la eficacia de la ayuda, es decir, la ayuda se brindará cuando muestre resultados, porque hay que demostrarlos, no porque se desee favorecer procesos de desarrollo más sostenibles y perdurables.

La opinión pública y la ayuda

La opinión del público respecto a la ayuda puede ser contradictoria. Por un lado, los votantes suelen estar en favor de la ayuda; por el otro, a menudo sobrestiman su escala. El título de un *blog* sintetiza algunas de estas contradicciones: "Los estadounidenses, horrorizados por cuánto gastamos en ayuda, queremos gastar 10 veces más". Se trata de una referencia a una encuesta aplicada en Estados Unidos en 2010, en la que los entrevistados estimaron que más o menos una cuarta parte de todo el presupuesto federal se destinaba a ayuda exterior. Cuando se les

preguntó si era mucho, la mayoría dijo que sí y que la proporción del presupuesto debería ser de 10% aproximadamente. Pero incluso tal cifra es más o menos 10 veces más alta que la cifra real, de menos de 1%. Una confusión similar ocurre en Europa. En una encuesta practicada en 2007, sólo alrededor de 6% de los encuestados en los nuevos miembros de la UE adivinaron la cifra que los países europeos y naciones de la UE destinan en el rubro de ayuda. Asimismo, el público también suele dar señales de escepticismo hacia lo que la ayuda puede lograr, y le preocupa particularmente el impacto de la corrupción en los países receptores. En una encuesta realizada en Francia, 53% de los entrevistados citaron la corrupción como la primera o segunda barrera más importante para la eficacia de la ayuda, mientras que en el Reino Unido, 52% de los encuestados dijeron que "la corrupción en el gobierno de un país pobre hace que la ayuda para reducir la pobreza no tenga sentido".

Independientemente de la confusión y las dudas, la opinión pública respecto a la ayuda suele ser bastante buena en los países de la OCDE, incluso a pesar de la vorágine económica de los últimos años. Los sondeos muestran un firme apoyo a la idea de la cooperación para el desarrollo. Por ejemplo, 72% de los participantes en una encuesta aplicada en 2009 en la UE estuvo en favor de cumplir con la ayuda comprometida a los países en desarrollo, e incluso, dar más. Sin embargo, como también señala el informe, "los europeos no entienden muy bien cómo funciona la cooperación para el desarrollo, [aunque] sí tienen un interés genuino en saber más".

Hace tiempo que se reconoce la necesidad de lograr que los ciudadanos de los países de la OCDE apoyen la ayuda al desarrollo y de instruirlos al respecto. Esta necesidad se volverá más imperiosa si los gobiernos deciden aumentar los niveles de ayuda para acelerar el avance hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). No obstante, el conocimiento del público es escaso. Casi todas las personas encuestadas piensan, por ejemplo, que gran parte de la ayuda se destina a cuestiones humanitarias y de emergencia. Pero en realidad, como ya hemos visto, este tipo de ayuda sólo representa una fracción de la AOD. Divulgar los logros alcanzados mediante la ayuda también ha resultado difícil debido a la naturaleza cambiante del mundo de la ayuda en los últimos años. La "profesionalización" de la asistencia, y el nacimiento de una "industria" de la ayuda —a falta de una palabra mejor— implican que la discusión suele estar "envuelta en jerga y tecnicismos", como se expone en un informe de la OCDE. El punto focal de la ayuda también ha evolucionado. Cada vez más, los donantes la canalizan a través de los gobiernos receptores, lo que puede dificultar atribuir el éxito a donantes individuales. Ello tal vez permita al receptor utilizarla más eficazmente, pero a los gobiernos donantes les resulta más difícil demostrar resultados que convenzan a sus ciudadanos para favorecer un gasto más elevado.

> **"Conservar y fortalecer el apoyo del público a la ayuda puede resultar más fácil si se comunica mejor tanto su función en el proceso de desarrollo como sus éxitos, en combinación con las propias iniciativas de los receptores..."**
>
> *Cooperación para el desarrollo. Informe 1985*

Algunos gobiernos donantes tratan de comunicarse con sus ciudadanos de manera más frecuente, y de formas que vinculen sus actividades de ayuda con las mejorías generales logradas en los países en desarrollo; están intentando transmitir "la perspectiva amplia" más que concentrarse en los éxitos pequeños. Aun así, está latente el peligro de que, con el fin de poder relatar alguna historia de éxito, los gobiernos y particularmente las ONG puedan ir en pos de "victorias" efímeras más que de logros perdurables, pero difíciles de medir. Incluso en algunos círculos existe la preocupación de que medir el éxito del desarrollo favorezca cada vez más esos triunfos rápidos. Los críticos argumentan que la obsesión por fijar metas y mediciones de la cooperación para el desarrollo puede implicar que los recursos se destinen a programas cuyos resultados sean fácilmente ponderables, en vez de a aquellos cuyos éxitos pudieran ser más difíciles de determinar, pero que quizá acarrearían avances duraderos. "¿Cómo mide un gestor de la ayuda el impacto de una nueva constitución elaborada con asistencia técnica?", escribe Andrew Natsios, ex funcionario de ayuda de EUA, "¿o de un nuevo programa anticorrupción, o del apoyo de un grupo de expertos indígenas o de un centro de investigación?"

Los críticos también argumentan que, debido a la ruptura del ciclo de retroalimentación respecto a la ayuda, no hay incentivos suficientes para que los funcionarios de los organismos de asistencia se preocupen por el impacto de los programas y proyectos. Es más, si están logrando buenos resultados, la noticia no llegará a la fuente. Los empleados en la agencia de ayuda sueca, de acuerdo con un estudio de principios de la década de 2000, por ejemplo, estimaron que sólo 2% de los ascensos reflejaban el éxito de los proyectos en los que habían estado trabajando. En contraste, las investigaciones parecen sugerir que el personal dedicado a la ayuda podría concentrarse en tareas de fácil seguimiento, como las contrataciones y las compras, más que en el logro de beneficios reales. Estas cuestiones ponen de relieve la importancia de las evaluaciones: sí es necesario medir de alguna manera que los programas y proyectos de ayuda de verdad estén sirviendo. En la última sección de este capítulo veremos algunas de las formas en que se está haciendo esto.

¿Cómo se miden el éxito y el fracaso?

La idea de evaluar sistemáticamente la ayuda no es algo nuevo. Los principios para la evaluación de la ayuda de la OCDE, por ejemplo, se remontan a 1991 (véase la próxima sección). Pero hacerlo se ha puesto de moda en años recientes tras la crisis financiera, lo que ha restringido el gasto gubernamental de muchos países donantes tradicionales. Muchos gobiernos sienten que ahora, más que nunca, la ayuda debe demostrar que está generando valor por el dinero.

> **"La presión sobre los presupuestos para la ayuda y las nuevos enfoques de asistencia al desarrollo han incrementado las peticiones de que se realicen evaluaciones como parte fundamental de las estructuras de rendición de cuentas, gestión y aprendizaje de las instituciones para el desarrollo."**
>
> Jon Lomøy, Evaluation in Development Agencies, diciembre de 2010

Aunque la idea de evaluar la asistencia no es reciente, continúa siendo algo así como un "proyecto en proceso", por las exhaustivas discusiones respecto a cómo debe hacerse y cuál debería ser su punto focal: ¿debería concentrarse principalmente en la rendición de cuentas, es decir, en indicar a dónde fueron a parar los recursos y qué fue de ellos? ¿O debería aspirar a intentar generar lecciones para el quehacer venidero? Por supuesto, ninguna de estas ideas —o cualquier otra manera de evaluar la ayuda— es mutuamente excluyente. No obstante, cabe recordar que hay varias teorías y filosofías diferentes en relación con la evaluación de la ayuda.

Criterios utilizados para la evaluación

Éstas son algunas de las ideas más ampliamente adoptadas. En particular, hay coincidencia respecto a cuáles son los criterios que deben usarse para evaluar, es decir, lo que debería demostrar un proyecto o programa de ayuda para ser calificado como exitoso. Aunque la terminología puede variar, los criterios para evaluar la asistencia se basan por lo general en las siguientes ideas planteadas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE:

Pertinencia. ¿La actividad de ayuda es apropiada para las prioridades y necesidades de las personas a las que supuestamente ayudará, y para las capacidades del donante? La pertinencia también implica preguntarse si los objetivos de un programa siguen teniendo relevancia —tal vez la tuvieron pero, ¿todavía la tienen?— y si sus resultados concuerdan con el impacto planeado.

Eficacia. Sencillamente: ¿en qué medida se han cumplido los objetivos? Si no se han alcanzado en su totalidad, ¿por qué?

Eficiencia. De manera llana: ¿cuánto impacto estoy obteniendo por mi dinero? ¿O cuánto se gastó en términos del tiempo y los recursos en comparación con lo logrado? En la mayoría de los proyectos de desarrollo y de otro tipo existen muchas formas de lograr el mismo resultado. Unas utilizan relativamente pocos recursos; otras, muchos más. La prueba de fuego de un resultado eficiente es si se logró utilizando el método que implicó la menor cantidad de recursos. Si ese método no se siguió, ¿por qué?

Impacto. ¿Qué ha cambiado, para bien y para mal, como resultado de la intervención en el desarrollo y por qué? Calcular la magnitud del impacto de un programa puede resultar difícil. Por ejemplo, casi siempre pensamos que un proyecto de ayuda afecta sólo a las personas en la región objetivo, pero eso no es necesariamente así. Si un poblado se beneficia gracias a un nuevo pozo o a una nueva clínica, el gobierno local podría decidir destinar los recursos a otro poblado, en cuyo caso, el proyecto tendría un efecto indirecto más amplio.

Sustentabilidad. ¿Continuarán los beneficios de una intervención después de que se termine el financiamiento del donante? También, ¿es ambientalmente sustentable? A menos que los sistemas adecuados ya estén en marcha, el impacto de los proyectos de ayuda puede ser bastante limitado. Por ejemplo, la nutrición infantil sólo mejora mientras los niños reciben una dieta adecuada. Para que se mantengan los beneficios de una iniciativa así, hay que apuntalarla con apoyo que continúe incluso después de que termine el financiamiento del donante.

Principios para evaluar la ayuda

Hace 20 años, la OCDE formuló una serie de principios encaminados a mejorar la evaluación de la ayuda que han influido en cómo concebimos los proyectos y programas de asistencia. Para quienes no participan directamente en la labor del desarrollo, algunos de estos principios pueden parecer bastante técnicos. Sin embargo, otros son fáciles de entender y pueden dar una idea de cómo lograr que funcione la evaluación de la ayuda.

Por ejemplo, uno de los principios de la OCDE exige que las evaluaciones sean **creíbles:** que reporten tanto fracasos como éxitos. El que la ayuda a veces no funcione no es de sorprender. (En general, las cifras proporcionadas por los donantes sugieren que entre 10% y 25% de los proyectos "fracasan" en el sentido de que no alcanzan plenamente sus objetivos.) Después de todo, los proyectos gubernamentales, incluso en los países desarrollados, no siempre cumplen con las expectativas, a pesar de la infraestructura

excelente y el acceso a grandes cantidades de información y datos. En los negocios, el fracaso tampoco es inusual. Ciertas investigaciones sugieren que, en Estados Unidos, sólo alrededor de 44% de las empresas nuevas sobreviven a sus primeros cuatro años. En los países en desarrollo, las condiciones son mucho más difíciles, y la balanza puede inclinarse más hacia el fracaso. La capacidad de determinar un fracaso es importante para la rendición de cuentas, pero también para aprender lecciones que se apliquen a los proyectos en curso y los futuros.

Aunque a veces se ha pensado que los fracasos de la ayuda se ocultaban debajo de la alfombra, esa percepción cada vez tiene menos validez. Entre las ONG, por ejemplo, un grupo denominado Ingeniería Sin Fronteras ha creado la página web "autoinculpatoria", *admittingfailures.com*, con la finalidad específica de proporcionar un foro a quienes participan en el desarrollo, para que aprendan de los errores de los demás. Asimismo, las evaluaciones oficiales también son bastante francas respecto a los fracasos. Una investigación acerca de las actividades de prevención de conflictos y establecimiento de la paz en el sur de Sudán califica como "parcialmente exitosas" las iniciativas de los donantes y las critica por emplear nuevos enfoques que deberían ser eficaces —conforme a la teoría del desarrollo— pero en la realidad, y en este caso, no funcionaron. "Los donantes han hecho hincapié en el estándar occidental de modelos de *buenas prácticas* que promueven los expertos extranjeros que no saben nada sobre el sur de Sudán", señala. Admitir estas fallas puede ser una experiencia incómoda, pero resulta fundamental para poder aprender las lecciones y dar credibilidad a la evaluación. Resulta más fácil admitir fallas cuando es una unidad independiente de las instituciones de ayuda o un consultor externo quien realiza las evaluaciones, que por ende son **imparciales.** Cuando se evalúa el impacto, también es importante analizar por qué algo funcionó o no, para aplicar dicho análisis a una iniciativa exitosa y no repetir errores en el futuro.

> **"La independencia contribuye a garantizar la credibilidad y la objetividad de una evaluación…"**
>
> *Evaluation in Development Agencies, diciembre de 2010*

Los principios subrayan otras ideas importantes, como la **inclusión** —un país o un organismo donante no debe evaluar una acción de ayuda sólo desde su propia perspectiva, sino incluir a representantes del receptor en la ecuación— y la **divulgación,** es decir, asegurarse de que las conclusiones sean accesibles a muchas personas, a fin de generar retroalimentación y maximizar las oportunidades de aprender lecciones.

Avances hacia una cooperación más estrecha

Este capítulo ha tocado apenas la punta del enorme iceberg que es la interrogante de si la ayuda sirve o no, y en él hemos analizado algunas de las maneras de abordarla sistemáticamente que utilizan los organismos de ayuda y los gobiernos. La gran cantidad de investigación en este tema ha influido enormemente en el modo de otorgar y recibir la ayuda, y como veremos en el siguiente capítulo, ha desembocado en grandes esfuerzos por estrechar la cooperación para el desarrollo.

Para saber más

DE LA OCDE...

En Internet

Para averiguar más sobre el trabajo de la OCDE en la evaluación de la ayuda y encontrar enlaces a la **Red de Evaluación del Desarrollo del CAD**, visite *www.oecd.org/dac/evaluation*.

La página web de DEReC, en *www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/derec*, incluye una gran variedad de reportes de evaluación del desarrollo elaborados por las instituciones donantes.

Para una introducción a las **comunicaciones**, **la opinión pública y el desarrollo**, visite *www.oecd.org/dev/devcom*. Descubra DevCom, una red informal que reúne a directores de asuntos públicos y comunicación en varios ministerios de desarrollo y organismos oficiales en *www.oecd.org/dataoecd/6/7/46271455.pdf*.

Publicaciones

Quality Standards for Development Evaluation (2010): Guía sobre buenas prácticas para evaluar el desarrollo que aspira a mejorar la calidad de los procesos y productos evaluatorios y facilitar la colaboración.

Evaluating Development Co-operation (2010): Síntesis de las normas y los estándares internacionales para evaluar el desarrollo.

Evaluation in Development Agencies (2010; en la serie "Better Aid"): La evaluación de los programas oficiales para el desarrollo ha aumentado en los dos últimos decenios, pues el público demanda cada vez más valoraciones creíbles de si la ayuda realmente "sirve" para mejorar la vida de los más pobres en el mundo. Basándose en distintas fuentes, incluso cuestionarios y evaluaciones entre pares a cargo del CAD de la OCDE, este estudio describe la función y el manejo de las evaluaciones en los organismos de desarrollo y bancos multilaterales.

Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados (2010): Útil recopilación que aclara conceptos y aspira a reducir la confusión terminológica tan común en estas esferas. Abarca los siguientes idiomas: inglés, francés, español, árabe, chino, holandés, alemán, italiano, japonés, portugués, swahili, coreano, ruso, sueco y turco.

...Y OTRAS FUENTES

Living Proof (*www.one.org/livingproof*): Escaparate de historias de éxito en el desarrollo, financiado por la Gates Foundation.

Blogs

El debate respecto a si funciona la ayuda es acalorado en la blogósfera. En el bando que defiende la ayuda está uno de sus principales paladines, **Jeffrey Sachs**, de la Universidad de Columbia. Además de haber escrito el muy influyente libro *The End of Poverty* (2005), también preside The Earth Institute y es asesor especial del Secretario General de la ONU, Ban Ki-Moon. El profesor Sachs publica comentarios regularmente en su blog: *www.huffingtonpost.com/jeffrey-sachs*. Hay muchas opiniones variadas sobre temas de ayuda y desarrollo en el blog **Poverty Matters** (*www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters*) de ***The Guardian***, donde Jonathan Glennie, autor de *The Trouble With Aid* (2008), contribuye regularmente. Tristemente, uno de los blogs de tendencia escéptica más leído ha cerrado sus puertas. Pero el blog de **Aidwatch** en *http://aidwatchers.com*, vinculado principalmente a William Easterly, autor de *The White Man's Burden* (2006), merece la pena visitarse por su archivo de publicaciones amenas y enlaces útiles a otros blogs sobre desarrollo.

6

Garantizar que la ayuda se use lo mejor posible se ha convertido en el tema predominante respecto al desarrollo. Lograr que así sea requiere una nueva relación entre los países en desarrollo y los desarrollados. Las alianzas son fundamentales, no sólo en la ayuda sino en muchos ámbitos de las políticas públicas.

Cambios en las relaciones y las políticas públicas

A manera de introducción...

En febrero de 2005, una niña del norte de Sumatra empezó a manifestar síntomas de rubeola. En aquellos días, esta región de Indonesia apenas estaba tratando de recuperarse del devastador tsunami ocurrido dos meses atrás, que había cobrado decenas de miles de vidas, arrasado poblaciones y dejado a infinidad de personas sin hogar. Lo último que necesitaban era un brote de rubeola, así que especialistas en esta enfermedad se apresuraron a examinar a la niña. Pero entonces algo extraño sucedió: los síntomas de la pequeña empezaron a disminuir y pronto había vuelto a la normalidad. ¿Qué había ocurrido? La explicación fue la siguiente: la niña experimentó una reacción a la vacuna contra la rubeola. Pero no había sido vacunada una vez. Por el caos imperante después del tsunami, tres organizaciones diferentes la habían vacunado. No es de sorprender que se enfermara.

Este relato nunca ha alcanzado notoriedad en los círculos de la ayuda para el desarrollo. Representa la realidad de que, a pesar de las mejores intenciones, la ayuda no siempre es tan eficaz como podría ser. Pueden desperdiciarse recursos escasos, a veces debido a confusiones reales, como ocurrió en Indonesia, y en ocasiones debido a sobornos y corrupción. El mundo de la asistencia se ha ido complejizando, y la presencia de este tipo de problemas no ha hecho más que aumentar.

La respuesta ha sido un esfuerzo concertado de la comunidad internacional para garantizar que la ayuda se utilice con la mayor eficacia posible. Este esfuerzo se basa en gran medida en la idea central de que los países en desarrollo deberían encargarse de su propia agenda de desarrollo, coordinar la labor con múltiples donantes y proveer los sistemas y mecanismos para garantizar que la ayuda llegue a quienes más la necesitan.

Esto representa un viraje en la relación entre países en desarrollo y donantes, de manera que ahora ambos interactúan cada vez más como socios. Pero esta sociedad va más allá de la ayuda. Como ya hemos visto, los países en desarrollo y los países donantes se relacionan de formas diferentes: mediante el comercio, los flujos financieros, la inversión y mucho más. Todas estas interacciones pueden determinar las perspectivas de los países en desarrollo. Si deseamos que las alianzas de cooperación para el desarrollo sean realmente significativas, debe tomarse en cuenta el impacto de las políticas públicas para éste.

▶ En este capítulo se analiza cómo es posible sacar el máximo provecho a la cooperación para el desarrollo. ¿Cómo puede volverse más eficaz la ayuda? ¿Cómo puede tratarse el cáncer de la corrupción, que carcome no sólo la eficacia de la ayuda y el gasto público de los países en desarrollo, sino también la confianza de los votantes en los países donantes? Y, ¿cómo podemos garantizar que la asociación entre donantes y países en desarrollo

funcione en las distintas esferas de la política pública —el comercio, la inversión, etc.— y no sólo en el estrecho enfoque de la ayuda?

¿Cómo podemos volver más eficaz la ayuda?

En el último decenio, la eficacia de la ayuda —o lograr que la ayuda funcione mejor— "se ha convertido en el concepto central del vocabulario de la industria de la ayuda", como dice Daniel Kaufmann del Brookings Institute. Desafortunadamente, la jerga y la terminología especializada han mantenido a las personas ajenas a "la industria de la ayuda" fuera de gran parte de las discusiones sobre el tema. Es una lástima. La eficacia de la ayuda es importante porque realmente puede lograr una contribución concreta al desarrollo.

Reducida a lo más elemental, la eficacia de la ayuda consistiría en lograr el mayor impacto por cada dólar donado. Ésta es una meta, pero no la única. Una agenda mucho más amplia ha incluido reconstituir la relación entre países donantes y receptores, transformándola en una sociedad. Este cambio tiene consecuencias importantes: en una sociedad, cada parte necesita rendir cuentas a su contraparte y evitar menoscabar los esfuerzos del otro.

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

Muchas de estas ideas pueden verse desde la perspectiva de la Declaración de París, aceptada en 2005 durante una conferencia de países donantes y en desarrollo. La Declaración de París se ha calificado esencialmente como tecnocrática. A diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), por ejemplo, no fija metas para el desarrollo, como reducir la pobreza extrema a la mitad (véase el capítulo 2). Más bien, establece metas en la cooperación para el desarrollo, es decir: cómo deberían trabajar juntos los países donantes y en desarrollo para alcanzar sus objetivos y maximizar el impacto de la ayuda. Eso, en sí mismo, es complicado y pudiera no tener mucho sentido para quienes no pertenecen al mundo de la ayuda. No obstante, los cinco principios de la Declaración —apropiación, alineación, armonización, resultados y responsabilidad mutua— sí brindan un punto de partida para comentar algunos de los principales desafíos inherentes a la eficacia de la ayuda.

Apropiación. La idea central que subyace a este concepto es que cada país en desarrollo debería poder fijar sus propias metas de desarrollo, trazar la ruta para alcanzarlas y coordinar sus actividades y las de los donantes. En cierto sentido, sorprende que esta idea tenga que explicarse. Resulta difícil imaginar que la política sobre salud o educación de un país desarrollado, como Francia o Australia, la dicte otro país. Lo mismo es aplicable a los países en desarrollo, como señala el experto Roger Riddell: "En síntesis,

si los gobiernos no hacen propios estos programas y no se comprometen con ellos, el consenso casi universal ahora es que prácticamente están destinados a fracasar".

> **"La ayuda es más efectiva cuando los países socios ejercen un liderazgo fuerte y eficaz sobre las políticas y estrategias de desarrollo."**
>
> *Cooperación para el desarrollo. Informe 2005*

De muchas maneras, la apropiación es el fondo para que la ayuda sea eficaz; sin ella, ninguno de los demás principios puede funcionar realmente. La apropiación aspira a que el gobierno de cada país en desarrollo sea responsable, principalmente, ante su propia población y el parlamento que la representa, no ante sus donantes. Esto tal vez no ocurra de la noche a la mañana. En algunos países en desarrollo, los sistemas de responsabilidad democrática, sin importar cómo se les defina, siguen siendo relativamente débiles. Los parlamentos no pueden todavía ejercer una vigilancia adecuada y la sociedad civil podría encontrarse en una etapa incipiente o de represión. Pero incluso el acto de hacer que los gobiernos —y no los donantes— rindan cuentas puede detonar tales procesos. Por el lado del donante, la apropiación implica la expectativa de echar más mano de la administración pública, los procesos presupuestales y la recopilación de datos del país receptor, en vez de establecer sistemas paralelos. Cuando funciona bien, la apropiación debería generar un círculo virtuoso que fortalezca la autodeterminación del país en desarrollo. Esto es, en esencia, el desarrollo.

Junto con otros de los principios de la eficacia de la ayuda, la apropiación también ofrece la posibilidad de reducir el aspecto caótico de la asistencia. Como hemos visto, la ayuda se caracteriza por una cantidad sustancial y creciente de instituciones y operadores, y sus actividades no siempre se armonizan entre sí o con lo que pretende hacer el país en desarrollo. Cada vez más, la solución parece consistir en alentar a los países en desarrollo para que asuman el liderazgo en la coordinación de tales actividades.

Sin embargo, pese a que la aceptación del principio es generalizada, la apropiación sigue empantanada en ciertos temas polémicos. Uno de ellos es que el gobierno del donante y el del país en desarrollo no siempre concuerdan en qué significa apropiación. Cuando la idea empezó a circular en la década de 1980, los donantes tendían a considerar la apropiación como el proceso mediante el cual los países en desarrollo asimilaban las políticas recomendadas por los donantes. En contraste, los países en desarrollo más bien veían el concepto como el grado de control que ellos tenían sobre la agenda.

Tales diferencias se debaten con menos frecuencia en estos días, pero ello no significa que el concepto de apropiación haya terminado de cuadrar. Por ejemplo, no deja de discutirse *quién* debería ejercer la apropiación en los países en desarrollo: el gobierno o la población que resultará directamente afectada por las iniciativas de ayuda. Durante el último decenio más o menos, los representantes comunitarios y los grupos sociales —la sociedad civil— han hecho oír más su voz en el debate y han ganado más visibilidad en las conferencias internacionales sobre la eficacia de la ayuda. Sin embargo, distintas investigaciones sugieren que no siempre han podido participar en la toma de decisiones tras las políticas públicas en varios países en desarrollo.

Cuando se trata de "reclamar" su apropiación, a algunos países en desarrollo puede resultarles más fácil que a otros. Esto refleja las percepciones —y realidades— de una gobernanza débil que implica que los donantes están menos dispuestos a ceder el control a los países con malos antecedentes. Pero también puede reflejar otros factores, como el "equilibrio de poderes" relativo entre el gobierno donante y el receptor. Por ejemplo, Vietnam se ha convertido en "el consentido" de los donantes en estos últimos años, gracias a su gobierno fuerte, economía en ascenso y logros demostrados en lo que a desarrollo se refiere. Los donantes se sienten atraídos hacia Vietnam, uno de los mayores receptores de AOD del mundo en términos de efectivo, y esta atracción ha contribuido a que el país tenga mano firme en la elaboración de su propia agenda de ayuda. Vietnam ha creado su propia versión de la Declaración de París, la denominada Declaración Principal de Hanói, y no ha temido rechazar la ayuda si viene acompañada de lo que el gobierno considera que pueden ser condiciones inaceptables.

En contraste, a otros países, particularmente de África subsahariana, les resulta difícil reafirmar su apropiación. Podría decirse que esto tal vez refleja una larga historia de compromisos más bien sesgados entre países y donantes. Como ha expresado el ex presidente de Mozambique, Joaquim Chissano: "En general, el principal donante de cada país africano era su antigua potencia colonialista, quien ejercía mucha influencia en otros donantes y en su actitud hacia la antigua posesión colonial". En fecha más reciente, en las décadas de 1970 y 1980, muchas naciones en desarrollo llegaron a depender en gran medida del apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, que a su vez llevaban la batuta en la formulación de políticas públicas. Esos hábitos no siempre han sido fáciles de vencer.

"…Aunque los volúmenes de ayuda y otros recursos para el desarrollo cada vez se acercan más [a los objetivos de desarrollo de Vietnam], la eficacia de la ayuda también debe incrementarse sustancialmente para apuntalar las iniciativas vietnamitas de fortalecimiento de la gobernanza y de mejoramiento del desempeño del desarrollo y de sus resultados."

Declaración Principal de Hanói, 2011

También es importante admitir que no resulta fácil lograr la apropiación si donantes y receptores ven el mundo de diferente manera. Como ha señalado Joaquim Chissano: "En algunos casos, las prioridades de donantes y receptores no empatan. Como ejemplo tenemos la construcción de infraestructura en África, que los africanos consideran prioritaria para su desarrollo sostenible y que los donantes descartan sistemáticamente". De hecho, esta diferencia de enfoques suele citarse como la razón de que los gobiernos africanos estén recurriendo cada vez más a donantes como China, que puede mostrarse abierta a otorgar fondos y construir carreteras y puentes, mientras que los donantes "tradicionales" se han concentrado más en cuestiones como la salud y la educación en los últimos años.

Alineación: La terminología de la eficacia de la ayuda puede ser un poco oscura, así que las diferencias entre algunos de los términos más recurrentes no siempre son evidentes de inmediato. No se trata de una mera cuestión lingüística. Este problema refleja la interrelación de los principios medulares: para que cada uno funcione bien es necesario que los otros también entren en juego. Tomemos los ejemplos de apropiación y alineación. Como ya hemos visto, la apropiación consiste básicamente en que un país en desarrollo tome el control de su propia agenda de desarrollo y trace sus propios planes. Sin embargo, esto sólo puede ocurrir de manera plena si los donantes responden *alineando* sus actividades con dichos planes. De ahí el principio de alineación. Va más allá de seguir únicamente los planes del país en desarrollo. También pide a los donantes que utilicen los sistemas financieros y presupuestales del país en desarrollo para que el pueblo y sus representantes parlamentarios, así como la sociedad civil y los medios, puedan ver con claridad qué se está planeando y cómo se está gastando el dinero.

"…cuando los donantes siguen sus propios proyectos y programas, y evitan los sistemas administrativos, las políticas y las prioridades del país socio con el que están tratando, la sostenibilidad de sus esfuerzos se ve socavada, así como la capacidad de los países receptores de la ayuda para manejar su propio futuro."

Brenda Killen, OECD Journal: General Papers

La **predictibilidad de la ayuda**, uno de los aspectos más comentados de la alineación, responde a la pregunta de si el país en desarrollo sabe cuánto recibirá en ayuda durante un periodo que va de uno a tres años. ¿Por qué tiene esto relevancia? Los éxitos de la ayuda a veces se muestran como proyectos aislados, por ejemplo, la construcción de una escuela o de un hospital. Sin embargo, en la práctica, gran parte del costo de una escuela o un hospital es recurrente. No basta con construir cuatro paredes y un techo; también hay que contratar maestros y personal médico, y pagarles año tras año. Si el apoyo de los donantes no es predecible, resulta difícil comprometerse sostenidamene con dicho gasto. Por desgracia, la ayuda casi nunca es predecible. De acuerdo con un análisis de los programas apoyados por el FMI entre 1990 y 2005, alrededor de 30% de la ayuda destinada a apuntalar el presupuesto de los países en desarrollo no cumplió con las predicciones.

Armonización. El manejo de las relaciones con un donante requiere que los países en desarrollo inviertan tiempo y recursos. Y debido a que la mayoría de ellos tiene más de un donante, esta tarea suele multiplicarse. Según informes, a principios de la década pasada, los funcionarios de Tanzania redactaban 2 000 reportes a los donantes cada año y recibían de ellos 1 000 misiones. Las cosas llegaron a tales extremos que el gobierno tuvo que declarar unas "vacaciones de las misiones" de cuatro meses para que los ministros y los funcionarios pudieran avanzar con las actividades ordinarias de su puesto de trabajo.

Incidentes como éste no son eventos aislados. La ayuda, como señala un informe del Centro de Desarrollo de la OCDE, solía ser "un asunto de un círculo reducido, reservado para un pequeño número de alianzas". Pero éste ya no es el caso, como se ha visto varias veces en este libro, debido a la llegada de nuevos donantes y a la afluencia de organizaciones no gubernamentales (ONG) en los últimos decenios. En 2007, se estimaba que había por lo menos 90 000 proyectos de ayuda en todo el mundo, y muchos seguramente requerían que los funcionarios de los países en desarrollo presentaran cierta cantidad de informes.

La proliferación de donantes puede conducir a otros problemas. El economista especializado en ayuda Paul Collier recuerda lo que ocurrió en África cuando tres organismos donantes decidieron construir un hospital en el mismo lugar. "Acordaron coordinarse, algo bastante inusual", explica. "Pero luego surgió el problema de tener tres conjuntos de reglas incompatibles respecto a cómo contratar la obra. Les tomó dos años lograr un compromiso: cada organismo construiría un piso del hospital conforme a sus propias reglas. La eficiencia de eso es fácil de predecir."

Además, en muchos países tampoco parece claro qué están haciendo exactamente los donantes y las ONG. En Malaui, un funcionario del servicio de salud trataba de decidir dónde ubicar nuevas clínicas. "Dados nuestros

exiguos presupuestos, el departamento de salubridad se esfuerza por lograr el máximo impacto al construir clínicas nuevas cerca de las poblaciones desatendidas", escribe Owen Barder, del Centre for Global Development. Conocen la ubicación de las instalaciones del Estado, "pero no pueden encontrar dónde han emplazado sus clínicas los donantes y las ONG y dónde planean construir las nuevas".

> **"La gestión orientada a los resultados implica manejar y aplicar la ayuda de manera tal que los efectos deseados sean el punto focal y la información sea utilizada para mejorar la toma de decisiones."**
>
> *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*

La idea que sustenta la armonización en la eficacia de la ayuda es resolver estos problemas haciendo que los donantes trabajen mejor juntos. Un modo de lograrlo ha sido reducir la **fragmentación de la ayuda,** que en esencia es sólo otra forma de disminuir el número de donantes activos en cada país. Esta reducción puede lograrse de varias maneras: los donantes pueden concentrar sus esfuerzos en unos cuantos países nada más, canalizar la ayuda mediante organismos como la ONU o permitir que un donante asuma el liderazgo y los demás lo apoyen financieramente. Una mayor **transparencia** también es importante para la armonización, primero para permitir una mayor coordinación de las iniciativas de ayuda, pero también, como explica Owen Barder, porque "los ciudadanos de los países en desarrollo tienen derecho a saber cómo se gasta la ayuda en su país".

Resultados. La ayuda también puede volverse más eficaz si tanto donantes como receptores piensan en términos de lo que desean lograr o, como se dice en los círculos de la ayuda, si "su gestión se orienta a obtener resultados en el desarrollo". En los últimos años, muchos gobiernos han dirigido su atención hacia la "gestión basada en resultados" para promover una buena gobernanza, es decir, "objetivos claros, toma de decisiones basada en evidencias, transparencia y mejoras continuas", como lo explica un informe de la OCDE. El desarrollo no es la excepción y está siendo cada vez más el objeto de técnicas de administración pioneras en el sector privado: planificación extensiva, seguimiento y evaluaciones constantes, y metodologías sistematizadas para aprender lecciones de los éxitos y los fracasos.

Responsabilidad recíproca. Las relaciones de la ayuda con frecuencia se han presentado como un tipo de modelo de responsabilidad "principal-agente" (véase el capítulo anterior), en el que los donantes son los principales y los países en desarrollo son el agente. Muchas veces esto implicaba que los donantes proporcionaban ayuda a cambio de que el receptor aceptara ciertas condiciones que mejorarían (o por lo menos

el donante así lo pensaba) las políticas públicas y el comportamiento del país en desarrollo. La condicionalidad no ha desaparecido, pero este tipo de relación sesgada se considera cada vez más anticuada e inútil. Por un lado, hace que el gobierno del país en desarrollo rinda cuentas a los donantes, no a sus propios ciudadanos. Por el otro, la mayoría considera que la condicionalidad no ha cambiado extensamente la forma en que los países en desarrollo hacen las cosas.

> **"La impresión generalizada es que la condicionalidad pocas veces ha logrado intensificar el impacto de la ayuda al desarrollo en el crecimiento del desarrollo humano."**
>
> Andrew Mold, *Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis* (2009)

La idea de una responsabilidad recíproca implica que donantes y receptores sean mutuamente responsables a través de sus acciones individuales y conjuntas. De los países en desarrollo se espera, por ejemplo, que se aboquen a fortalecer la vigilancia por parte de sus respectivos parlamentos; de los donantes se espera que brinden información transparente sobre los flujos de ayuda, de modo que el gobierno de los países en desarrollo, a su vez, pueda proporcionar información presupuestal exhaustiva a su propio parlamento y a sus ciudadanos; y de ambos se espera que evalúen conjuntamente sus éxitos y fracasos en la consecución de las metas de desarrollo.

Ya no lo hacemos como antes

Resulta fácil hablar de conceptos como apropiación y de los demás principios de la eficacia de la ayuda, pero las palabras sólo empiezan a cobrar relevancia cuando se traducen en hechos. La pregunta es entonces: ¿están cambiando donantes y receptores la forma de cooperar para el desarrollo? "He estado en esto de la gestión de la ayuda desde 2001, y la manera como lo hacíamos no es la misma de ahora", dijo a la OCDE Twaib Ali, un alto funcionario en el ministerio de Hacienda de Malaui. "En ese entonces, veíamos a nuestros socios para el desarrollo como donantes, pero la Declaración de París ha cambiado esa percepción." La mayoría parece, de hecho, compartir esta opinión, tanto países en desarrollo como desarrollados. "En comparación con la situación de la ayuda hace 20 o 25 años, la práctica actual presenta una imagen global de mucha más transparencia y mucho menos impulsada por el donante", se señala en una importante evaluación de la Declaración de París encabezada por los Países Bajos. "La vorágine de actividades competitivas, descoordinadas

e impulsadas por los donantes, tan común en aquellos días, ahora es tan inusual que en seguida atrae la atención y las críticas."

"Las razones por las que los donantes han insistido en tal papel dominante son fáciles de entender. Algunos de los países menos desarrollados carecen de las instituciones políticas o administrativas para sustentar los proyectos de ayuda, o han padecido tales niveles de corrupción que los países donantes han dudado en enviar los fondos a través de los canales oficiales."

Cooperación para el Desarrollo. Informe 2009

Sin embargo, el cambio no ha sido suficientemente profundo, afirma Twaib Ali: "Por desgracia, algunos de los socios para el desarrollo se muestran renuentes a cumplir ciertos principios acordados. Por ejemplo, muy pocos están dispuestos a utilizar los sistemas de nuestro país. …Eso nos está debilitando, porque entonces nosotros no estamos haciendo nuestros propios programas. Sabemos que los sistemas de nuestro país no son tan perfectos, pero en cuanto comiencen a utilizarlos [mejorarán]". Cabe señalar que, en este sentido, la opinión respecto a los países en desarrollo es que han ido mucho más lejos que los donantes en cambiar su manera de hacer las cosas. Eso es evidente incluso en algunos de los procesos inherentes a la Declaración de París. Desde que ésta fue aprobada, diversas encuestas especiales han dado seguimiento a sus éxitos y fracasos, y en ellas han participado cada vez más países en desarrollo; el número ha pasado de 34 en la primera encuesta a 91 en la más reciente.

A muchos donantes no les ha entusiasmado tanto la idea, aunque hay excepciones. Irish Aid, el organismo oficial de Irlanda, ha recibido elogios en una evaluación por su "alto grado" de compromiso con los principios de eficacia de la ayuda: "El personal entiende y vive no sólo la teoría sino la práctica de estos principios". Otros donantes no han avanzado tanto. ¿Por qué? Son varias las razones, entre otras, que los donantes muestran aversión al riesgo y no quieren cambiar la forma de hacer las cosas. Los donantes también podrían preguntarse si un país en desarrollo cuenta con la capacidad política y administrativa para manejar las iniciativas de ayuda. También pudiera haber inquietudes relacionadas con permitir que el gobierno corrupto de algunos países en desarrollo tenga mucho control sobre los fondos donados. "Las corruptelas siguen frustrando las mejores intenciones y las metas de una ayuda más eficaz, por no decir que reducen las posibilidades de mejores alianzas", se afirma en la evaluación danesa. De hecho, como hemos visto, los votantes en los países donantes también comparten esas inquietudes. ¿Están justificadas? Ahondaremos en esta pregunta a continuación.

¿Qué efecto tiene la corrupción en el desarrollo?

Corrupción hay en todas partes, en los países ricos y en los pobres. Pero eso no significa que el grado de corrupción sea el mismo en todas partes, y, de hecho, no lo es. Indicadores como el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internancional muestran que los países más pobres tienden más a las corruptelas. "La corrupción es generalizada y persistente en África", ha señalado Léonce Ndikumana, del Banco Africano de Desarrollo. "El costo de la corrupción para la actividad económica y el crecimiento es abrumador." Pero incluso entre los países desarrollados, algunos son más "rectos" que otros. Así que la corrupción no sólo es un problema de los países en desarrollo. De igual modo, no es sólo un problema asociado a la ayuda. Como señala la declaración conjunta aprobada por los países desarrollados y en desarrollo durante el Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda en Busan, Corea, a finales de 2011: "La corrupción es una plaga que menoscaba gravemente el desarrollo en el mundo entero, al desviar recursos que podrían fondear el desarrollo; dañan la calidad de las instituciones de gobernanza y amenazan la seguridad humana". En muchos países, la corrupción es endémica y la ayuda se ve inmersa en ella, como sucede con cualquier otra operación financiera. Dicho esto y como veremos un poco más adelante, podría argumentarse que la ayuda puede fomentar la corrupción en ciertas circunstancias.

Como vimos en el capítulo anterior, las encuestas en los países donantes indican que los ciudadanos ven la corrupción como un gran obstáculo —tal vez el mayor de todos— para la eficacia de la ayuda. El carácter subrepticio de la corrupción, que imposibilita dimensionarla con precisión, implica que no es fácil decir si esas inquietudes están del todo justificadas. Pero incluso si no lo estuvieran, no hay duda de que la corrupción implica que algunos fondos de ayuda no irán a parar a donde deberían. Tampoco hay duda de que el combate, cada vez más intenso en los últimos años, de este problema merece la pena porque reduce las pérdidas económicas y tranquiliza al público en los países donantes, en un momento en el que los presupuestos para la ayuda están siendo objeto de escrutinios más estrictos.

> **"...Las dificultades económicas nacionales parecen estar concentrando la atención en los presupuestos para la ayuda. Esto aumenta la probabilidad de que los casos de corrupción redunden en llamados a reducir la ayuda."**
>
> *Cooperación para el desarrollo. Informe 2010*

Los vínculos entre la ayuda y la corrupción

La corrupción afecta casi cualquier eslabón de la cadena de relaciones entre donante y receptor, con lo cual debilita o destruye el efecto de la ayuda. W. Michael Kramer, procurador de Estados Unidos especializado en fraudes, ha descrito algunas de las maneras en que es posible desviar los fondos de la ayuda. Una de las más obvias es el soborno. En muchos casos, afirma, los proveedores tienen que dar una "propina" equivalente a 5%-20% del valor del contrato deseado y de 2%-5% del valor de cualquiera de las facturas que presenten para cobro. En otras ocasiones, tal vez se les soliciten dádivas, como financiar la educación de los hijos de un funcionario o, como en cierto caso, "alojar gratuitamente a los empleados de un organismo de ayuda internacional". Este último incidente es un recordatorio de que la corrupción también se da en el lado del donante de la ayuda. El manejo fraudulento de las licitaciones es otro aspecto de la corrupción. Los proveedores competentes y éticos, incluso si ofrecen precios más bajos, podrían no tener oportunidad ante licitantes sin escrúpulos que compran la adjudicación. De hecho, el manejo fraudulento de las licitaciones tiende a dejar fuera a los proveedores más baratos porque quienes hacen una oferta más alta ganan más por hacer el mismo trabajo y, por tanto, cuentan con más dinero para sobornar. La corrupción también puede incluir el fraude. Por ejemplo, una compañía que está construyendo una carretera financiada con ayuda puede hacer una excavación menos profunda y quedarse con el dinero que se ahorró. O un proveedor pudiera hacer pasar computadoras usadas por equipo nuevo, sobornando a los funcionarios para que se hagan de la vista gorda.

Como vimos, los beneficios de la ayuda pueden disminuir debido a la corrupción. Pero, ¿puede la ayuda en sí misma causar o incluso fomentar la corrupción? Probablemente. Es justo decir que la mayoría de la gente piensa que sí. "Hay muchas maneras en que la ayuda fomenta la corrupción", explica Transparencia Internacional. "Si la ayuda se ha proporcionado a sistemas corruptos o dirigidos por personas corruptas, sirve para estimular los abusos. […] Cuando la ayuda ha socavado los mecanismos de rendición de cuentas locales, abre más ventanas de oportunidad para la corrupción." Sin embargo, ciertos estudios académicos han puesto en duda que la ayuda en verdad sea *la causa* de la corrupción y argumentan que, en muchos casos, la ayuda simplemente se ve inmersa en sistemas que ya son corruptos. Un investigador, José Tavares, ha argumentado incluso que "la ayuda exterior disminuye la corrupción", posiblemente porque "pudiera relacionársela con reglas y condiciones que reducen la discrecionalidad de los funcionarios del país receptor".

El combate contra la corrupción

El esfuerzo que donantes y países en desarrollo han realizado a lo largo de los últimos 10 años para volver más eficaz la ayuda implica atajar la

CORRUPCIÓN: OFERTA Y DEMANDA

La corrupción puede verse desde dos ángulos: el de la oferta y el de la demanda. Por un lado está el demandante, que puede ser cualquiera: desde un miembro del gabinete que exige dinero para aprobar un contrato hasta un policía que no dejará ir a un automovilista infractor hasta que le pase algunos billetes. Por el otro lado está el ofertante: la empresa extranjera que deposita fondos en la cuenta de un miembro del gabinete en el extranjero, o el automovilista hostigado que decide soltar dinero para que lo dejen ir.

La mayoría de los países cuenta con legislación que sanciona el demandar y aceptar sobornos, aunque la vigilancia de su cumplimiento varía enormemente. Por el lado de la oferta, también pudiera sancionarse el ofrecer un soborno. Por ejemplo, es ilegal que las empresas con domicilio en los países de la OCDE que firmaron la Convención para Combatir el Cohecho sobornen a los servidores públicos extranjeros. Las denuncias y la concientización también contribuyen a que la gente no ceda a exigencias inaceptables. En India, la página web ipaidabribe.com, creada por una ONG en Bangalore, brinda un espacio a las víctimas de la corrupción para que cuenten su experiencia, y está ayudando a cambiar la actitud del gobierno. "Si intentara cambiar las cosas por mi cuenta aquí, podría pasarla muy mal", explicó a la BBC Bhaskar Rao, proveedor de servicios de transporte estatales. "Pero la evidencia en esta página web me da cierto apoyo interno para lograr que se realicen reformas."

corrupción de manera cada vez más decidida. Se hace alusión a este asunto en la Declaración de París y en el subsecuente Programa de Acción de Acra y, más recientemente, en la Asociación de Busan para la Cooperación Eficaz para el Desarrollo.

> **"La corrupción es una plaga que mina el desarrollo global… Intensificaremos nuestros esfuerzos colectivos para combatir la corrupción y los flujos ilícitos… Cumpliremos a cabalidad los compromisos que hemos contraído para erradicar la corrupción, aplicando nuestras leyes y promoviendo una cultura de cero tolerancia a todas las prácticas de corrupción…"**
>
> *Asociación de Busan para la Cooperación Eficaz para el Desarrollo*

La declaración de Busan deja en claro que tal combate es un "asunto de dos": tanto los países en desarrollo como los donantes deben participar. Los donantes, por ejemplo, necesitan ver la corrupción en contextos más amplios: ¿están aplicando la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho, la cual señala que es un delito que las empresas sobornen

a los servidores públicos extranjeros? Por otro lado, ¿están congelando e incautando los activos secretos que los funcionarios de los países en desarrollo conservan en el extranjero? El país en desarrollo está obligado, en palabras del Programa de Acción de Acra, a "enfrentar la corrupción mediante mejores sistemas de investigación, resarcimiento del daño, rendición de cuentas y transparencia en el uso de los fondos públicos". Y no obstante, incluso si el combate a la corrupción actualmente se fundamenta en los principios de eficacia de la ayuda, no hay duda de que el soborno puede someterlos a las más duras pruebas. "Resulta difícil respetar a los dirigentes de un país socio que no parecen comprometidos en el combate contra la corrupción", se señala en un informe de la OCDE. "Resulta frustrante alinearse con las estrategias anticohecho de los socios si éstas no parecen abordar la cuestión eficazmente ni muestran resultados tangibles con rapidez."

Disipar estas tensiones no es tarea fácil. La respuesta necesita afinarse país por país, tomando en cuenta las situaciones únicas y los inevitables términos medios entre combatir la corrupción y apoyar el desarrollo a largo plazo. A pesar de estas dificultades, los donantes han seguido cooperando con países donde el soborno es grave. Pero han aplicado varias estrategias para animar a los dirigentes en los países en desarrollo a tomar medidas drásticas contra la corrupción. Una de ellas es que los donantes trabajen juntos para adoptar una metodología común: primero, alcanzan un entendimiento compartido de la escala y la naturaleza del problema; segundo, evitan dar mensajes contradictorios al gobierno del país en desarrollo. En algunos casos, los donantes han ideado una respuesta escalonada a los incidentes de corrupción y un "guión" conjunto para enviar un mensaje unificado. El objetivo de estas estrategias es asegurarse de que el gobierno en el país en desarrollo no trate de aprovecharse de los donantes menos exigentes y ello debilite el impacto agregado de la iniciativa anticohecho.

¿Qué es la coherencia de políticas públicas?

En Malaui, Carlos Varela, un médico de 28 años, se enfrentó a un difícil dilema dos años después de que se graduara en medicina. Trabajaba en el Hospital Central de Lilongüe, una clínica sin equipo de diagnóstico donde dos y tres pacientes tenían que compartir una misma cama. A veces no tenía sentido escribir una receta porque no había medicamentos en la botica. Por su ardua labor, Varela ganaba USD65 al mes. De los 25 jóvenes médicos con quienes se graduó, sólo tres seguían trabajando en hospitales públicos en Malaui. Otros cinco ya trabajaban en el extranjero o estaban a punto de hacerlo, y pronto varios más les seguirían. El doctor Varela también estaba sopesando sus opciones. "Me gustaría quedarme", dijo a la periodista Stephanie Nolen. "Si dejo el hospital público, ¿quién va a trabajar ahí?

Pero entiendo a quienes se van. Dentro de pocos años, yo también estaré considerando esa misma idea."

Este joven médico no era el único que enfrentaba un dilema. Para su país, la partida de personas calificadas como el doctor Varela puede acarrear ganancias y pérdidas. Por el lado bueno, él, al igual que la mayoría de los migrantes, seguramente mandaría dinero a casa: las remesas, una valiosa fuente de recursos para los familiares y la economía en general. Podría también adquirir nuevas competencias y, si regresara, ayudaría a mejorar la atención médica en Malaui. Por el lado malo, Varela podría no regresar nunca y, con ello, su país no se beneficiaría de sus competencias médicas ni recuperaría lo invertido en su preparación.

Para los países donantes ricos, la posible partida del doctor Varela también plantea una especie de dilema. Por un lado, necesitan profesionales médicos bien preparados, y necesitarán incluso más debido a que su población está envejeciendo. Por el otro, reclutar a un médico de un país como Malaui afecta al sistema de salud de ese país y, a su vez, repercute en el objetivo de brindar a los malauíes una atención médica decente. Y, localmente, está el problema del manejo de la migración, un asunto espinoso en la mayoría de los países desarrollados. Salir de esta encrucijada implica encontrar maneras de reconciliar políticas públicas en tres frentes al menos: desarrollo, migración y salud. En pocas palabras, la coherencia de las políticas públicas para el desarrollo no es cosa fácil.

Sin embargo, fácil o difícil, resulta fundamental para que los países ricos y los pobres estrechen sus alianzas. La mayoría de la gente ahora acepta que los países ricos que realmente desean ser socios para el desarrollo tienen que ampliar sus miras más allá de la ayuda y asimilar toda una serie de temas de política pública: comercio, migración, inversión y otros. Esto no significa que la ayuda ya no tenga importancia; todavía la tiene. Sin embargo, se la considera sólo una parte, a veces una muy pequeña, de una relación mucho más amplia.

> **"... Distintas políticas públicas, desde comercio e inversión hasta transparencia fiscal y presupuestal, pasando por gobernanza corporativa, cambio climático, seguridad de recursos y cuestiones sociales impactan profundamente en las posibilidades de lograr los objetivos de desarrollo sostenible en un contexto nacional y global."**
>
> *Angel Gurría, Secretario General de la OCDE*

Algunos de estos temas se abordan en el **Índice de Compromiso con el Desarrollo** del Centre for Global Development, que determina en qué medida apoyan el desarrollo las políticas de los principales países donantes en siete frentes —incluidos ayuda, comercio, inversión y tecnología—

mediante una calificación. Como cualquier otro índice, está expuesto a las críticas respecto a la selección de temas y a sus contrapesos. No obstante, es una interpretación interesante y quizá estimulante de la forma en que la totalidad de las relaciones entre los países ricos y los pobres pueden modificar las posibilidades de desarrollo.

El reto que implica manejar tales relaciones se ha vuelto más apremiante en esta época de globalización en la que vivimos. Las economías del mundo están cada vez más entrelazadas en una serie de "flujos", normalmente identificados como un aumento constante en los intercambios comerciales, capital, personas e información o tecnología. La crisis financiera y la recesión de finales de la década de 2000 ejemplifican la importancia de dichos flujos. La quiebra de la empresa de servicios financieros Lehman Brothers desató de inmediato el temor a un "contagio" del sistema financiero internacional y, en los meses posteriores a dicho suceso, el comercio global se colapsó brevemente. Estos incidentes evidencian la realidad de que los países ya no pueden encarar solos todos sus problemas, y no sólo los financieros sino los relacionados con cuestiones como el cambio climático. De nuevo, el proceder de los países desarrollados, por ejemplo, en cuanto a las emisiones de carbono, ha tenido consecuencias de gravedad para los países más pobres y es algo que debe tomarse en cuenta al considerar las políticas amplias para el desarrollo.

Nos tomaría gran parte del resto de este libro analizar cada aspecto de las políticas públicas en el que las acciones de los países ricos pudieran repercutir en los países en desarrollo. Pero analizando brevemente un tema en particular, el comercio, es posible dejar más claro de qué clase de desafíos estamos hablando.

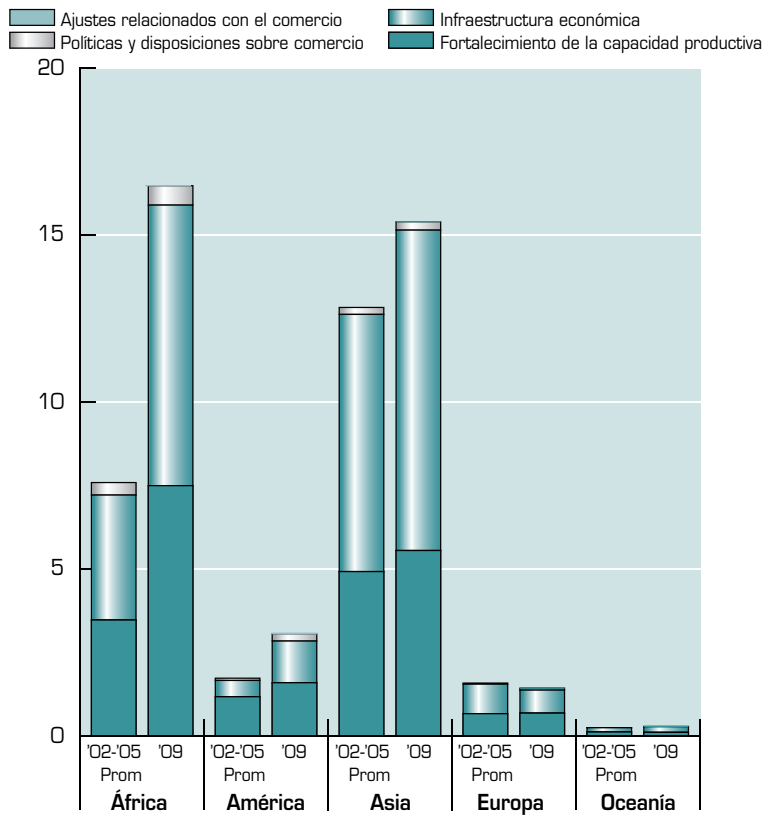
Ayuda para el comercio

El éxito de los países desarrollados y emergentes como Corea, Japón, China y Mauricio se ha debido a múltiples factores, pero en particular uno: el comercio. La Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo del Banco Mundial identificó el comercio como uno de los cinco factores fundamentales tras los logros de las economías "estrella" del mundo en los últimos 50 años más o menos. En general, se estima que un incremento de 1% en la proporción del comercio en el PIB eleva la renta nacional entre 0.9% y 3.0%.

Por tanto, el comercio sí es importante. Sin embargo, a los países más pobres no les ha sido fácil ingresar en los mercados internacionales. Para empezar, sus productos y servicios a veces se topan con las barreras comerciales y la competencia desleal de los países desarrollados. Además, no siempre han tenido la capacidad comerciar eficazmente en la economía mundial: las carreteras en mal estado complican el transporte de las mercancías, los puertos tal vez no pueden recibir buques de carga y sus

¿Qué es la ayuda para el comercio?

Ayuda para el comercio por región y categoría
Compromisos, 2002-2005 y 2009
(USD miles de millones de 2009, constantes)



Fuente: OCDE/OMC (2011), *La ayuda para el comercio en síntesis 2011.*
StatLink: *http://dx.doi.org/10.1787/888932606302*

¿Qué es la ayuda para el comercio?

La idea de utilizar la asistencia para ayudar a los países en desarrollo a mejorar su capacidad para comerciar no es nueva. De hecho, muchos de los proyectos que la ayuda siempre ha contribuido a financiar —por ejemplo, carreteras, suministro de electricidad e incluso escuelas— pueden beneficiar directa o indirectamente al comercio, al menos en el largo plazo. Pero a mediados de la década de 2000, los ministros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) formalizaron la idea y la vincularon al concepto de "apropiación" de la Declaración de París. En efecto, la ayuda al comercio sólo se considera ayuda si está relacionada con las prioridades de desarrollo asociadas con el comercio del país receptor.

La ayuda para el comercio a los países en desarrollo puede ocurrir de varias maneras. Por ejemplo, al construir carreteras y redes de telecomunicaciones; al ayudar a industrias y sectores a desarrollar sus fortalezas y diversificar sus exportaciones; y al suavizar el impacto financiero de las medidas para liberalizar el comercio, como la reducción de aranceles. Otras formas en las que puede ayudar no vienen a la mente tal vez de forma inmediata. Por ejemplo, las negociaciones comerciales internacionales pueden resultar extremadamente complejas y demandar un alto grado de experiencia jurídica que no siempre está al alcance de los países en desarrollo. Y justamente la ayuda para el comercio puede utilizarse con el fin de que los países en desarrollo cierren esa brecha.

La asistencia para el comercio da cuenta ahora de una gran parte de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Los desembolsos han ido aumentando entre 11% y 12% desde 2006, y llegaron a ser de USD29 000 millones en 2009. El mayor incremento se observó en la ayuda para el comercio de África, que sumó USD13 000 millones, convirtiendo al continente en el mayor receptor. Este crecimiento demuestra que la comunidad abocada al desarrollo está decidiendo de manera consciente concentrar la ayuda para el comercio en los países de bajo ingreso.

certificaciones técnicas de los productos nacionales no cumplen con las normas de salubridad y seguridad internacionales.

La importancia superar estas deficiencias ha sido evidente en los últimos años, sobre todo desde que iniciaran, en 2001, las pláticas comerciales de la **Ronda de Doha para el Desarrollo,** la novena de una serie de negociaciones internacionales para impulsar el comercio global que comenzó en 1947. El acuerdo en esta ronda, encaminado a integrar a los países en desarrollo al sistema de comercio global, no ha sido fácil debido a una sucesión de asuntos espinosos que impiden los avances, principalmente los desacuerdos respecto al apoyo que la mayoría de los países desarrollados dan a sus propios agricultores, los aranceles a la importación de telas, y el intercambio de servicios. Más recientemente, en 2005, los ministros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) pusieron en marcha una iniciativa de "ayuda para el comercio" con el objetivo de auxiliar a los países en desarrollo, sobre todo a los menos desarrollados, a fortalecer sus capacidades e infraestructura para el comercio (véase el recuadro).

Muchas personas en los países en desarrollo han argumentado que, si bien los países ricos tienden a estar en favor de la apertura comercial, no siempre juegan limpio en el campo del comercio. Por ejemplo, a los países de la OCDE se les ha acusado de distorsionar el libre comercio mediante apoyos excesivos a sus agricultores, que conducen a un descenso artificial en el precio de los productos nacionales y sacan de la jugada a los productos importados de países en desarrollo. De acuerdo con The Cairns Group, una coalición de 19 países exportadores de productos agrícolas que incluye a países en desarrollo y varios miembros de la OCDE, dichos apoyos sumaron, en los países de la OCDE, USD368 000 millones al año entre 2006 y 2008, tres veces su AOD total. Los dirigentes de los países en desarrollo argumentan que esas políticas de apoyo al campo no son congruentes con el ánimo global de favorecer las exportaciones de los países en desarrollo.

Las barreras que se imponían a las exportaciones de los países en desarrollo se han reducido en varios frentes. Por ejemplo, la iniciativa de la Unión Europea "Todo Menos Armas" brinda acceso sin pago de derechos a sus mercados a 48 de los países menos desarrollados del mundo. Sin embargo, los avances han sido francamente decepcionantes en otros terrenos. En particular, llama la atención el punto muerto en el que se encuentra la Ronda de Doha, cuyo propósito era mejorar el acceso de los países en desarrollo a los mercados globales como proveedores de bienes y servicios. De hecho, esto "no es un buen augurio para los países en desarrollo", señaló recientemente un informe de la OCDE.

La cuestión de la gobernanza

En este capítulo hemos analizado la idea de estrechar la relación entre donantes y países en desarrollo. Pero, como hemos visto, para que esta mancuerna funcione óptimamente —y para que la ayuda logre un máximo impacto—, las condiciones en los países en desarrollo tienen que ser las adecuadas. Es necesario que puedan hacerse cargo de sus propios asuntos y sus ciudadanos necesitan participar en las decisiones que afectarán su vida. En pocas palabras, necesitan una **buena gobernanza,** que es justamente el tema del siguiente capítulo.

Para saber más

DE LA OCDE...

En Internet

Para encontrar qué ha hecho la OCDE acerca de volver **más eficiente la ayuda**, visite *www.oecd.org/dac/effectiveness*. El texto completo de la Asociación de Busan para la Cooperación Eficaz para el Desarrollo se encuentra *http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4*. El texto completo de la Declaración de París y del Programa de Acción de Acra se encuentra en *http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf*. Para mayor información sobre la labor en la **congruencia de políticas públicas**, visite *www.oecd.org/development/policycoherence*; para saber más acerca de **la corrupción y el desarrollo**, acuda a *www.oecd.org/dac/governance/corruption*.

La OCDE cuenta con una **plataforma internacional sobre congruencia de políticas públicas para el desarrollo** cuyo objetivo es permitir "que una amplia gama de participantes compartan sus experiencias y buenas prácticas" en este ámbito: *https://community.oecd.org/community/pcd.*

La OCDE y la Organización Mundial del Comercio han creado una página web especial sobre la **Iniciativa de Ayuda para el Comercio** en *www.aid4trade.org.* Puede obtenerse más información en *www.oecd.org/dac/aft.*

Publicaciones

Better Aid (serie): Esta serie de publicaciones se concentra en los esfuerzos de países donantes y receptores para cumplir sus compromisos conforme a la Declaración de París. Algunos títulos incluyen *Civil Society and Aid Effectiveness* (2010), que estudia cuáles son las mejores maneras de integrar las organizaciones de la sociedad civil a las iniciativas de desarrollo, y *Managing Aid* (2009), que detalla lo que cada donante está haciendo para cumplir con los compromisos contraídos mediante la Declaración de París y el Programa de Acción de Acra. Averigüe más sobre esta serie de publicaciones en *www.oecd.org/dac/publications/betteraid*.

Better Policies for Development – Recommendations for Policy Coherence (2011): Informe en el que se analiza cómo utilizar las amplias herramientas de políticas públicas —en esferas tan diversas como la reglamentación financiera, el comercio y la seguridad hídrica— para impulsar las metas de desarrollo y qué está haciendo la OCDE para integrar mejor sus actividades a la agenda de cooperación para el desarrollo.

Trade for Growth and Poverty Reduction: How Aid for Trade Can Help (2011): En este libro se explica de qué manera el comercio puede fomentar el crecimiento económico y reducir la pobreza, y por qué es un instrumento central de las estrategias de desarrollo que buscan activamente reducir la pobreza.

La ayuda para el comercio en síntesis 2011: Esta publicación conjunta de la OCDE y la OMC brinda un análisis exhaustivo de las tendencias y los acontecimientos en la ayuda al comercio. Desde un ángulo positivo, muestra de qué forma la ayuda al comercio está mejorando la vida en los países en desarrollo. Varios casos prácticos ejemplifican la amplia variedad de actividades vinculadas al comercio en varios países en desarrollo que están recibiendo apoyo de distintos donantes.

...Y OTRAS FUENTES

Transparency International (*www.transparency.org*): Esta organización de la sociedad civil, ampliamente reconocida como la más orientada al combate contra la corrupción, publica el muy consultado Índice de Percepción de la Corrupción.

U4 Anti-Corruption Resource Centre (*www.u4.no*): Con sede en Noruega, este centro brinda apoyo y servicios a ocho organismos de desarrollo de todo el mundo.

Índice de Compromiso con el Desarrollo (en *www.cgdev.org*): Este índice del Centre for Global Development analiza si las políticas de los países donantes sobre varias cuestiones son "amigables con el desarrollo".

7

Cuando un país carece de autodeterminación, son los pobres quienes pagan el precio más alto. Por este motivo, entre otros, es que una buena gobernanza —incluida la defensa de los derechos humanos— que instaure sistemas de rendición de cuentas y establezca sistemas tributarios funcionales se ha convertido en punto focal de la cooperación para el desarrollo.

La gobernanza sí es importante

A manera de introducción...

Hacia finales de 2010, el pueblo de Costa de Marfil acudió a las urnas para elegir a su nuevo presidente. Después de una década de insurrección civil, golpes de Estado e inestabilidad política, parecía que este país de África occidental —alguna vez considerado uno de los más estables y prósperos del continente— finalmente le daría vuelta a la página. En la antesala de los comicios, un marfileño expresó el anhelo de sus compatriotas: "Estamos dejando atrás muchas cosas —violencia, disturbios, muerte— y vamos rumbo a un renacimiento", manifestó Olivier Coulibaly a la BBC. Sin embargo, advirtió: "Pero primero tenemos que atravesar un túnel oscuro".

Este hombre difícilmente habría podido imaginar qué tan oscuro sería ese túnel. A pesar de los elogios casi universales por la manera en que se manejaron los comicios, el presidente saliente, Laurent Gbagbo, se rehusó a aceptar el resultado. Ello sumió al país en seis meses de insurrecciones que cobrarían unas mil vidas, millones de personas abandonaron sus hogares, y unas 80 000 se refugiaron en la frontera con Ghana y Liberia. Incluso después de que Gbagbo fue finalmente detenido, se siguieron sintiendo los efectos de sus decisiones desastrosas. En 2011, el reporte *African Economic Outlook* advertía que la economía del país se contraería más de 7%, y que la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) corría "graves riesgos".

Las revueltas en Costa de Marfil ofrecen un ejemplo extremo de disrupción del orden social. Desafortunadamente, hay muchos otros casos. En todo el mundo, de acuerdo con la edición más reciente del *Informe sobre el Desarrollo Mundial* del Banco Mundial, 1 500 millones de personas viven en Estados frágiles o en zonas golpeadas por el conflicto o la violencia del crimen organizado a gran escala. Estos sucesos son fatales para el desarrollo. Ni un solo Estado o país frágil de bajo ingreso que haya sido golpeado por el conflicto ha alcanzado alguno de los ODM y, al mismo tiempo, es dos veces más probable que la población de esos países esté desnutrida en comparación con la de otros países en desarrollo. Pero el conflicto, mucho más extendido, es sólo un aspecto del problema central que enfrentan los países en desarrollo: la falta de gobernanza. La gobernanza tiene que ver con la capacidad de un país para gobernarse adecuadamente, con transparencia y rendición cuentas. También tiene que ver con la capacidad para crear un espacio público donde todos los ciudadanos, sin importar su origen, puedan contribuir a la toma de decisiones que determinarán el futuro de su país.

En las últimas décadas, se ha reconocido la importancia de una buena gobernanza para impulsar el desarrollo. En este capítulo veremos, primero, qué queremos decir con gobernanza, y después, uno de sus aspectos: los derechos humanos. Además, analizaremos por qué la preocupación por la gobernanza se ha convertido en uno de los ejes de la cooperación para

el desarrollo y en una fuerte influencia en la manera de ayudar de los donantes. En particular, la comunidad internacional se ha concentrado cada vez más en los Estados frágiles o en países donde, para fines prácticos, la gobernanza se ha colapsado. Por último, veremos cómo se pueden fortalecer las finanzas públicas, la gobernanza y la rendición de cuentas de los Estados en desarrollo mediante el mejoramiento de los sistemas tributarios.

¿Cuál es el papel de la gobernanza?

La gobernanza es parte medular de la capacidad de una sociedad para hacerse cargo de sus propios asuntos. Cuando la gobernanza es débil, las consecuencias para el desarrollo económico, social y humano son, invariablemente, graves. El parecido entre los términos *gobernanza* y *gobierno* puede ser engañoso. Tendemos a pensar que la gobernanza es sólo otra manera de describir lo que hacen los gobiernos. Sin embargo, va más allá: no sólo tiene que ver con las acciones emprendidas para llevar los asuntos de una sociedad, sino con *cómo* se llevan a cabo tales acciones. Por ejemplo, ¿se trata de una decisión que tome un ministro a puertas cerradas o sigue un proceso de consulta con los ciudadanos y la sociedad civil, con supervisión de los representantes públicos y acceso de los medios a la información? La gobernanza, entonces, trata acerca de los **procesos.**

También, de la **relación** entre Estado y sociedad: las reglas que rigen el espacio donde gobierno, ciudadanos, empresas, sociedad civil, medios y demás pueden reunirse para debatir problemas y tomar decisiones. Si la gobernanza es débil, este espacio podría estar cerrado a las personas ajenas a las élites o a ciertos grupos, como las mujeres o los indígenas. La consecuencia es que se les niega la oportunidad de contribuir a tomar las decisiones que afectarán su vida profundamente. En este sentido, la gobernanza es inherentemente política, es decir, se relaciona con la forma en que las sociedades toman decisiones de manera colectiva.

Por definiciones como éstas pudiera parecer que la buena gobernanza es sinónimo de una forma particular de gobierno, principalmente el modelo democrático occidental. Pero esto no necesariamente es así. Por razones históricas, culturales, sociales y políticas, los modos en que las sociedades se gobiernan difieren enormemente, al igual que difiere la naturaleza del espacio político. No obstante, aun cuando no haya acuerdo respecto a los modelos políticos específicos, existe consenso en torno a la idea de que la mala gobernanza es perjudicial para el desarrollo.

¿Qué es entonces la buena gobernanza? Los investigadores del Overseas Development Institute han esbozado seis principios medulares que, afirman, son aceptados ahora comúnmente por los países desarrollados y en desarrollo como esenciales para la buena gobernanza:

- **Participación.** ¿Las personas que resultan afectadas por las decisiones tienen voz en la manera en que éstas se toman?
- **Equidad.** ¿Se aplican las reglas de forma equitativa para todos?
- **Dignidad.** ¿Las reglas de la sociedad humillan o dañan a las personas o a ciertos segmentos de la sociedad?
- **Responsabilidad.** ¿Se responsabiliza a políticos, funcionarios y otros actores políticos de sus acciones?
- **Transparencia.** ¿Las decisiones se toman clara y abiertamente?
- **Eficiencia.** ¿Se da buen uso a los recursos humanos y financieros, sin dilapidarlos, retrasarlos o que haya corrupción?

El papel de los derechos humanos

Algunos de estos principios se relacionan con aspectos de la gobernanza que ya hemos considerado, por ejemplo, la corrupción. Otros plantean algunas ideas nuevas, en particular el vínculo entre desarrollo y derechos humanos, una cuestión que ha estado presente en la agenda internacional desde principios de la década de 1990. En 1993, por ejemplo, las Naciones Unidas declararon que "la democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente…". Cuatro años más tarde, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) señaló que "el respeto a los derechos humanos se ve como un objetivo por derecho propio, pero también es un factor crítico para la sostenibilidad a largo plazo de las actividades de desarrollo" (véase también el capítulo 1).

El hecho de que un señalamiento como éste se haya pronunciado en la década de 1990 es significativo. Durante la Guerra Fría, los derechos humanos se encontraban muy politizados: los aliados de Occidente tendían a promover los derechos civiles y políticos; los del bloque del Este hacían hincapié en los derechos económicos, sociales y culturales. Con el fin de la Guerra Fría, parte del fragor —aunque no todo— se disipó en este frente. Pero incluso hoy, los gobiernos de inclinaciones políticas diferentes podrían hacer énfasis en cierto aspecto del espectro de los derechos humanos en vez de otro.

¿Qué tan ancho es ese espectro? Entre 1966 y 1990, la comunidad internacional aprobó siete tratados fundamentales sobre derechos humanos que abarcan una muy amplia gama de temas, incluidos los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos de los niños y la eliminación de la discriminación por raza o hacia la mujer. Al aprobarlos, los países del mundo aceptaron que esos derechos son "universales", es decir, son aplicables a cualquier persona. Sin embargo,

resulta evidente que en la realidad el grado de respeto y reconocimiento de los derechos varía enormemente entre un país y otro.

Los derechos humanos no son un lujo ni una exquisitez jurídica. Como vimos en el capítulo 2, la ausencia de tales derechos constituye un aspecto de lo que se ha llegado a conocer como **pobreza multidimensional.** El influyente economista sudamericano Hernando de Soto ha analizado las consecuencias reales de lo anterior en la vida de un grupo de personas: las tribus indígenas de la Amazonia. Contrariamente a las percepciones idealizadas de Occidente, De Soto argumenta que los grupos indígenas desean participar en la economía global para mejorar sus niveles de vida, muchas veces de miseria extrema. La mitad de los pueblos indígenas de Perú viven en pobreza extrema. Su expectativa de vida en comparación con otros grupos del país es 20 años menor, la mortalidad de sus niños es tres veces el promedio nacional y uno de cada dos padece desnutrición crónica.

> **"Lo que los pueblos de la Amazonia realmente quieren es lo mismo que buscan los pobres del resto del mundo en desarrollo: contar con facultades jurídicas para no quedar marginados políticamente y tener voz respecto a su propio futuro económico, pero sin perder sus costumbres e identidades tradicionales."**
>
> *Hernando de Soto, Cooperación para el desarrollo. Informe 2011*

Los pueblos indígenas de la Amazonia viven en un lugar de abundante riqueza natural que, no obstante, se encuentra bajo mucha presión ambiental. Sin embargo, debido a la protección inadecuada de sus derechos económicos, han quedado excluidos del aprovechamiento de sus derechos naturales, argumenta De Soto. De las 5 000 comunidades indígenas en la Amazonia peruana, sólo una de 20 cuenta con un título de propiedad que le otorga el control de su territorio y la administración de lo que serían recursos comunales. El proceso de titulación de la tierra resulta costoso y difícil: por lo general toma más de dos años y cuesta más de USD36 000. A pesar de algunas reformas, los títulos de propiedad sólo abarcan tierras dentro de la comunidad en la mayoría de los casos, no fuera de ella. El resultado, explica el economista,es que cada comunidad queda "atrapada dentro de su propio gueto diminuto, *incomunicada*, incapaz de cooperar fácilmente en términos económicos con las personas de otras comunidades y más allá". El reconocimiento pleno de los derechos económicos de estos pueblos los facultaría para intentar encontrar sus propias soluciones a la pobreza que aqueja sus comunidades.

Por ende, los derechos humanos constituyen el núcleo del avance económico y social. Pero la relación es más compleja de lo que parece a primera vista. He aquí la explicación: el reconocimiento y el respeto a los

Los orígenes de la desigualdad de género

Es notable el énfasis que se pone en la mujer en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): el Objetivo 3 se concentra en la equidad de género, el Objetivo 5 en la salud de las madres y el Objetivo 2 se refiere específicamente a la necesidad de que las niñas reciban educación (véase también el capítulo 2). La mujer como punto focal no es algo accidental. Ya hace muchos años, la comunidad orientada al desarrollo admitió que empoderar a la mujer para que desempeñe un papel pleno en la vida social, cultural y económica beneficia no sólo a las mujeres sino a la sociedad en su conjunto.

No son pocas las evidencias de ello. Basta dar a las niñas unos pocos años de educación primaria, por ejemplo, para mejorar enormemente sus perspectivas económicas. También significa que es más probable que tengan menos hijos y que éstos sean más saludables y puedan ir a la escuela. Mejorar el papel de la mujer en la economía también acarrea beneficios de amplio alcance. Un estudio realizado en Brasil reveló que la supervivencia infantil aumentaba 20% cuando la madre controlaba el ingreso de la familia.

No obstante, en muchas sociedades, las mujeres aún viven mucha discriminación, lo que reduce su acceso a la educación y les resta voz en la vida nacional. Existen varias mediciones que nos permiten analizar estas cuestiones, como los índices de Desigualdad de Género y de Empoderamiento de Género que creó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como acompañamiento del Índice de Desarrollo Humano. Pero hace pocos años, el Centro de Desarrollo de la OCDE y la Universidad de Gotinga decidieron ver el tema desde otro ángulo: analizaron cómo influyen las normas sociales y las instituciones en el papel económico y social de la mujer. De hecho, en vez de analizar los "efectos" de la discriminación —por ejemplo, la escasez en muchos países de mujeres con un trabajo remunerado—, el proyecto estudió las causas de tal discriminación.

El resultado, el Índice de Instituciones Sociales y Género (SIGI, por sus siglas en inglés), se concentra en cinco aspectos amplios de la práctica social y jurídica en los países en desarrollo, como las reglas formales e informales que rigen la vida familiar, los derechos de propiedad de la mujer y la violencia contra la mujer. Las investigaciones revelan la naturaleza compleja de los vínculos entre las instituciones sociales y, en última instancia, el desarrollo. Por ejemplo, las sociedades donde es tradición que las mujeres se casen jóvenes —normalmente entre los 15 y los 19 años, a veces menos— tienden a una tasa de alfabetismo más baja entre las mujeres. Esto, a su vez, reduce el caudal de talentos en la fuerza laboral y contiene el desarrollo económico en general. Resulta fundamental comprender esas relaciones para garantizar que las iniciativas en pro del desarrollo en cierto modo aborden la raíz de la inequidad de género.

Entérese de más en *http://my.genderindex.org.*

derechos humanos universales puede verse como meta y también como fuerza guía del desarrollo humano. En otras palabras, los avances en materia de derechos humanos son, *per se,* desarrollo, pero también sientan las bases para el desarrollo sostenible y perdurable.

> **"Los derechos humanos tienen un valor intrínseco, y su consecución se considera un objetivo por derecho propio. Sin embargo, también son un factor crítico para la sostenibilidad del desarrollo en el largo plazo."**
>
> *DAC Action-oriented Paper on Human Rights and Development (2007)*

Gobernanza y cooperación para el desarrollo

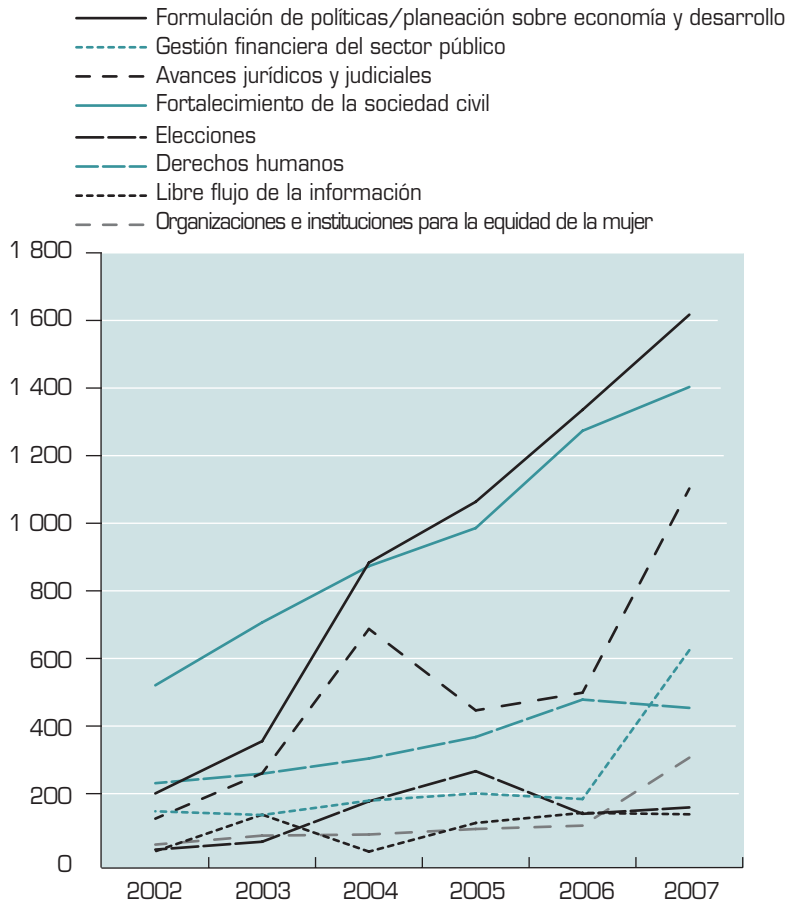
Este hecho resulta cada vez más evidente en la manera en que funciona la cooperación para el desarrollo y en los enfoques de los gobiernos donantes del CAD, que en 1993 se comprometieron a formular "políticas públicas claras y creíbles que orientaran su cooperación para el desarrollo hacia los derechos humanos". Gran parte de esta labor se realiza bajo el lema de la gobernanza, un ámbito en el que el gasto de los donantes se elevó sustancialmente en la primera década del nuevo milenio.

El grado en que los donantes hacen énfasis en la gobernanza y los derechos humanos varía. Algunos, como el Banco Mundial, se han mostrado renuentes a referirse explícitamente a los derechos humanos por miedo a ser vistos como actores políticos. No obstante, por ejemplo, la labor del banco para abatir multidimensionalmente la pobreza tiene, a todas luces, una fuerte inclinación hacia los derechos humanos. Otros donantes, como Suecia, se han comprometido de modo mucho más explícito con los derechos humanos. Polonia, que inició su transición a la democracia apenas en 1989, concentra su ayuda bilateral en la gobernanza y la democracia, aspectos en los que, como señala un análisis de la OCDE, "tiene una ventaja comparativa".

Los donantes también abordan los derechos humanos y la gobernanza de maneras diferentes, y también pueden aplicar una estrategia de incentivos y coerción. En 2011, por ejemplo, el Reino Unido eliminó del presupuesto la ayuda general que destinaba al gobierno de Malaui tras señalar su preocupación por el manejo de la economía y la gobernanza en el país africano: "Los manifestantes han sido reprimidos; las organizaciones de la sociedad civil, intimidadas; y la ley sobre mandato judicial aprobada le facilitará al gobierno imponer restricciones a sus opositores sin que puedan ser impugnadas", explicó el gobierno británico.

El fortalecimiento de la gobernanza

Gasto de los donantes del CAD en fortalecer la gobernanza, 2002-2007 (precios actuales, inversiones en USD millones)



El gasto de los donantes en temas relacionados con la gobernanza ha aumentado en los últimos años. En particular, se ha observado un marcado aumento en los fondos para la gestión financiera en el sector público, que en esencia van dirigidos a atajar la corrupción. El apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, que suelen representar a segmentos de la población cuya voz no siempre se escucha en los debates públicos, también ha aumentado.

Fuente: Cooperación para el desarrollo. Informe 2010

StatLink: *http://dx.doi.org/10.1787/888932606321*

No obstante, por lo general, buscan apoyar las iniciativas y a las organizaciones centradas en los derechos humanos en varios niveles: proyectos locales, iniciativas nacionales y campañas globales, entre otras. Un ejemplo de apoyo a un proyecto es el que brindó Suecia en el sur de Sudán, donde ayudó a financiar un curso para instruir a los votantes en las vísperas del referéndum llevado a cabo en enero de 2011. Zainab Osman participó en el proceso. Por el simple hecho de acudir a las urnas, Osman rompió con el tabú local respecto a la participación de las mujeres en la toma de decisiones: "De pronto ser capaz de participar fue una sensación maravillosa y muy intensa para mí, ya que nunca antes se había permitido a las mujeres votar en nuestro país", dijo a Sida, la institución de ayuda sueca. Los donantes también pueden favorecer programas nacionales, como los del organismo de ayuda a la infancia, UNICEF, en Vietnam, que iniciaron a mediados de la década de 1990 con el propósito de promover una mayor comprensión y respeto a los derechos de los niños. Este organismo aplicó una serie de enfoques, como capacitar a jueces, abogados, policías y personal carcelario, entre otros; y establecer una relación y diálogo con los funcionarios de todos los niveles de gobierno y con el Partido Comunista. También se pueden favorecer las iniciativas globales, como otorgar fondos a los organismos orientados a la protección de los derechos humanos, como la UNICEF, y varias organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales.

De hecho, una de las estrategias más comunes de los donantes es apoyar a los grupos de la sociedad civil, que con frecuencia representan a segmentos que pudieron ser excluidos de la vida económica y política. En Ghana, por ejemplo, el Reino Unido otorgó fondos para ayudar a una asociación de mujeres locatarias de mercados a cabildear por mejores condiciones de trabajo y capacitación en contabilidad. Durante años, las mujeres temían la llegada de los funcionarios del fisco, quienes solían hacer exigencias sin relación alguna con su ingreso, y les daban recomendaciones confusas. Pero una vez que aprendieron a llevar sus libros contables, las mujeres demostraron sus ingresos al cierre del mes y así pagar los impuestos que realmente les correspondían. "Mi negocio y el de otras mujeres en el mercado ahora es mejor, porque expresamos nuestro problema e hicimos algo al respecto", explicó Cynthia Mensah, presidenta del grupo de mujeres locatarias, al Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés). "Algunas de nosotras ya ampliamos nuestro negocio y, gracias al ingreso estable, ahora también estamos en posición de proveer a nuestra familia."

> **"Integrar los derechos humanos a la cooperación para el desarrollo puede... ayudar a lograr una reducción más eficaz de la pobreza y resultados sociales."**
>
> *Integrating Human Rights and Development (2006)*

Este relato ejemplifica el doble vínculo, comentado previamente, entre los derechos humanos y el desarrollo: el empoderamiento económico de las mujeres es parte medular para asegurar la equidad de género. Asimismo, también sienta las bases para un mayor desarrollo como, en este caso, la expansión del negocio de las mujeres y la obtención de recursos adicionales para contribuir con el alimento y la educación de su familia. Hay muchos ejemplos como éste, al igual que abundan las iniciativas de desarrollo orientadas, específicamente, a grupos excluidos social o económicamente, como ocurre con los pueblos indígenas, los homosexuales, los discapacitados y los niños, quienes han sido ignorados por la sociedad.

El enfoque creciente de la política pública en el desarrollo de los derechos humanos refleja sólo una manera de cómo se reconoce la importancia de la gobernanza. En la próxima sección veremos otra faceta importante de la gobernanza: el apoyo y el fortalecimiento de los Estados frágiles.

¿Qué son los Estados frágiles?

La fragilidad de un Estado pone en riesgo la vida y la subsistencia de hasta 1 500 millones de personas en unos 30 o 40 países. Los habitantes de dichas naciones tienen el doble de probabilidad de padecer desnutrición en comparación con los de otros países en desarrollo, y es probable que más del doble carezcan de agua potable. Para la OCDE, los "Estados frágiles" son aquellos cuya capacidad para realizar las funciones básicas del gobierno, de su pueblo y sus territorios es mínima, y no cuentan con la capacidad de forjar relaciones mutuamente constructivas y fuertes con la sociedad. Como resultado, la confianza y las obligaciones mutuas entre el Estado y sus ciudadanos se han debilitado.

¿Qué significa esto en la práctica? Significa que los niños tal vez no pueden ir a la escuela por miedo a ser atacados, y que los únicos que te protegen de un grupo armado son los elementos de otro grupo arrmado. Quizá vives en un país rico en recursos naturales, pero eres pobre y no tienes empleo. La mayoría de los maestros, médicos y jueces han huido al extranjero. Tu país recibe mucha asistencia internacional, pero los resultados no se ven por ningún lado. Para un gobierno que intenta lidiar con problemas de esta índole después de años de conflicto, e intenta determinar cuál es la máxima prioridad, los ODM ocupan el último lugar en su lista de problemas. Pero como hemos visto, es probable que ni un solo Estado frágil de ingreso bajo alcance alguno de ellos pronto.

En la segunda reunión global del Diálogo Internacional sobre Construcción de la Paz y del Estado, realizada en Monrovia, capital de Liberia, en junio de 2011, los representantes de más de 40 países, de organizaciones internacionales y de grupos de la sociedad civil demandaron un "Nuevo Acuerdo" para la cooperación internacional para el desarrollo en los países

Los principios del CAD sobre derechos humanos y desarrollo

En 2007, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE identificó diez principios orientados a fortalecer el vínculo entre los derechos humanos y la cooperación para el desarrollo. Los principios abarcan mucho terreno y algunas de las ideas pudieran ser difíciles de entender para los legos en la materia.

Por ejemplo, un tema fundamental es la idea de vincular los derechos humanos a los principios de eficacia de la ayuda (véase el capítulo 6). Lo que esto significa en la práctica es, por ejemplo, garantizar que la "apropiación" de la agenda de desarrollo de un país no dependa únicamente de una élite gobernante sino refleje las necesidades y los intereses del mayor número de segmentos de una sociedad y, en particular, de aquellos cuya vida resultará afectada por las iniciativas para el desarrollo.

Otras ideas expresadas en los principios son más obvias, como la de "no dañar", que es un recordatorio para los donantes de que sus acciones en los países en desarrollo pueden ser tanto benéficas como perjudiciales. "Si no se toman muy en cuenta cuestiones como la religión, las etnias y el género", explican los principios, "inadvertidamente pueden reforzar las divisiones sociales, empeorar la corrupción, exacerbar los conflictos violentos y dañar las coaliciones políticas frágiles".

Encuentre más información en *www.oecd.org/dataoecd/50/7/39350774.pdf*.

frágiles y afectados por conflictos". Los delegados coincidieron en que los objetivos de construcción de la paz y del Estado son un requisito previo para lograr los ODM en los Estados frágiles y afectados por conflictos. Asimismo, relataron sus experiencias para mostrar qué ha servido y qué no ha funcionado, y lo que los distintos socios deberían hacer para "pasar de la fragilidad a la agilidad", como lo expresó el ministro liberiano de planeación y asuntos económicos, Amara Konneh. Los asociados nacionales e internacionales acordaron la "hoja de ruta de Monrovia", que esboza cinco objetivos para la construcción de la paz y el Estado, así como una serie de pasos prácticos para alcanzarlos. Éstos incluyen establecer metas e indicadores para registrar el avance hacia los objetivos, fortalecer el liderazgo nacional para la construcción de la paz, y eliminar obstáculos para la asistencia internacional eficaz.

Cinco objetivos

El *Informe sobre el Desarrollo Mundial* de 2011 describe cómo ha cambiado la naturaleza del conflicto. Desde la década de 1980, la

incidencia de la guerra entre Estados ha disminuido, y los fallecimientos como resultado de las guerras civiles se han reducido una cuarta parte. En contraste, otras formas de violencia y criminalidad han empeorado debido a presiones locales e internacionales, como el desempleo entre los jóvenes, la crisis de los salarios, las tensiones entre grupos étnicos, religiosos o sociales, y las redes de traficantes. Por tanto, **establecer y fortalecer la seguridad ciudadana** es uno de los cinco objetivos recién acordados. Sin certeza ni garantías de que la gente puede vivir su día a día en seguridad, lo demás carece de sentido.

Pero, ¿quién debería encargarse de dar cumplimiento a los objetivos y seguimiento a los avances? Si el Estado no ha funcionado en años, o se le percibe como defensor de grupos de interés especiales, entonces la resolución de conflictos y cualquier otro proceso político deben tener como punto de partida ganarse la confianza de los grupos que pueden ser hostiles entre sí. La hoja de ruta pide a los Estados **fomentar los acuerdos políticos incluyentes y la resolución de conflictos.** A los gobiernos les puede resultar difícil ver a la sociedad civil como un socio, pero un gobierno que rinde cuentas tiene más posibilidades de resolver problemas y, mejor aún, impedir que surjan.

Es posible que la paz no dure mucho si la sensación de injusticia continúa. Por tanto, como señala la hoja de ruta, es fundamental **resolver las injusticias y favorecer el acceso de los ciudadanos a la justicia.** Lo anterior ejemplifica lo que en la práctica significan expresiones como "fortalecimiento de la capacidad". Los jueces, abogados y otros profesionales de la jurisprudencia necesitan capacitación, pero muchas sociedades también cuentan con sistemas no formales de hacer justicia, y merece la pena explorar la posibilidad de utilizarlos cuando sea apropiado.

El desempleo genera tensión y puede fomentar el conflicto. Para muchos jóvenes, unirse a un grupo armado puede ser el trabajo más atractivo —o el único— a su alcance, si lo que quieren es alimentar a su familia. Un pirata somalí, por ejemplo, puede ganar entre USD12 000 y USD150 000 si logra concretar un secuestro, de acuerdo con un reportaje del *Financial Times*, en comparación con el ingreso anual de USD500 de un ciudadano promedio. El objetivo de **crear empleo y mejorar las condiciones de vida** implica que, en los Estados frágiles, la generación de empleo requiere una combinación de obras públicas y comunitarias intensivas en mano de obra, de mayor productividad agrícola y del fomento del sector privado local.

Todo esto cuesta dinero, y aunque los socios internacionales pudieran seguir financiando algunas actividades (los Estados frágiles reciben más de 30% de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), el objetivo es **el manejo del ingreso y el desarrollo de la capacidad** para una prestación de servicios sociales con rendición de cuentas y equidad. Es un conjunto de objetivos de gran envergadura, pero como señaló la presidenta de Liberia, Ellen Johnson

Sirleaf, en la reunión de Monrovia: "Los desafíos son enormes, pero no son más que ningún reto que hayamos enfrentado en el pasado".

¿Cómo puede contribuir la tributación al desarrollo?

El reto de alcanzar los ODM es grande, tanto en términos logísticos como financieros. Para que África subsahariana alcanzara el objetivo de educación primaria universal, por ejemplo, necesitaría hallar 3.8 millones de maestros adicionales para 2015, de acuerdo con la UNESCO. Para cumplir con los ocho ODM y mejorar la infraestructura, África en su conjunto necesitaría una inversión anual estimada de USD93 000 millones en los primeros cinco años de la década en curso.

La ayuda de los donantes tradicionales en el mundo desarrollado puede resultar útil, pero por sí sola no será suficiente. Como hemos visto, en los últimos años han surgido otras fuentes considerables de ayuda proveniente de nuevos donantes (véase también el capítulo 8). Además, también han crecido los flujos de fuentes privadas, incluidas la inversión empresarial y las remesas de los emigrantes. Sin embargo, todo esto no será suficiente. Para cumplir con sus objetivos, los países en desarrollo necesitarán seguir obteniendo su propio financiamiento local, el cual proviene de varias fuentes. Por un lado, están las **fuentes privadas,** que esencialmente es el dinero que la gente deposita en su cuenta de banco —más que guardarlo bajo el colchón— y que los bancos pueden prestar a negocios y empresarios.

Por el otro, están las **fuentes públicas:** los bonos gubernamentales que proporcionan un ingreso al gobierno para generar cosas como infraestructura (carreteras y escuelas, entre otras). Pero hay otra fuente de ingresos local que ha resultado cada vez más interesante en años recientes: la tributación.

> **"…Cada vez más, la tributación se considera la piedra angular del desarrollo y la vía principal para que los países en desarrollo puedan movilizar los recursos locales hacia la construcción de su propio futuro y así depender menos de la ayuda."**
>
> *Jeffrey Owens, The OECD's Current Tax Agenda April 2011*

Los beneficios de cobrar impuestos

Tal vez sorprenda a algunos, pero en todo el mundo en desarrollo los impuestos ya son una fuente de financiamiento mucho más cuantiosa que la ayuda. Tomemos el caso de África. En promedio, el continente recaudó USD441 por persona en 2008, mientras que recibió ayuda equivalente a sólo

USD41 por persona. Eso, por supuesto, fue el promedio de toda África, y aunque hubo excepciones, sorprendentemente fueron muy pocas: la ayuda superó a los ingresos fiscales en sólo una cuarta parte de los 48 países de los que se tiene información.

Por tanto, tal como ocurre en los países desarrollados, los impuestos ya son una fuente importante de financiamiento para los países en desarrollo. Pero hay diferencias. El ingreso fiscal en los países en desarrollo tiende a ser, proporcionalmente, mucho más bajo que en los países de la OCDE. En la mitad de los países de África subsahariana es de menos de 15% del PIB en comparación con aproximadamente 35% en los países de la OCDE. Además, tiende a provenir de una base más reducida. En gran parte de África, por ejemplo, el grueso de la tributación se deriva de la explotación de recursos naturales, como los minerales y el petróleo, y mucho menos del impuesto sobre la renta y las propiedades. En términos políticos, este tipo de impuestos suele ser más fácil de administrar que los impuestos a las empresas y a las ventas. Pero este camino fácil tiene un precio: si, por ejemplo, los productores de petróleo ven disminuir su producción, por el motivo que sea, los ingresos fiscales del gobierno podrían desplomarse.

Ampliar la mezcla de impuestos reduce el riesgo de tales cambios súbitos, pero también ayuda a garantizar que los impuestos cumplan con su función de unificar los distintos intereses de la sociedad. Cuando ocupaba la presidencia de Estados Unidos, F.D. Roosevelt dijo alguna vez: "Los impuestos… son la cuota que pagamos por los privilegios de pertenecer a una sociedad organizada". Dichos privilegios incluyen el derecho a hacer que el gobierno rinda cuentas por sus acciones, un derecho que se refuerza cuando el gobierno gasta el dinero de los ciudadanos, no de los donantes.

El papel de la tributación en la construcción del Estado y el fortalecimiento de la gobernanza ha generado un profundo interés en el último decenio, y es objeto de investigaciones exhaustivas. Parte de esta labor ha establecido paralelismos entre la evolución del sistema tributario en Europa occidental y en América del Norte. Aunque la tributación se remonta al menos a la época de los faraones, el sistema moderno empezó a tomar forma en Europa occidental en el siglo XV. Debido a la constante posibilidad de una guerra, los gobernantes de países como Gran Bretaña y los Países Bajos buscaron la manera de obtener más ingresos. Aunque la recaudación de impuestos en épocas anteriores casi siempre había dependido de la amenaza del uso de la fuerza, a los monarcas europeos les resultó más fácil negociar con los ricos poseedores del capital. Ello tuvo dos consecuencias: la primera, que estas élites demandaron mayor representatividad política y mayor injerencia en la dirección del Estado; la segunda, que para recaudar ingresos fiscales, los Estados tuvieron que crear burocracias profesionales. Merece la pena recordar que estos procesos tomaron muchos siglos, mientras que, en contraste, muchos países en desarrollo están tratando de crear sistemas tributarios sostenibles en unos pocos decenios.

> **"... La necesidad de elevar la recaudación fiscal puede fortalecer las relaciones Estado-sociedad gracias a los efectos favorables en la capacidad del Estado y el grado en que los gobiernos dan respuestas y rinden cuentas a sus ciudadanos."**
>
> *Citizen-State Relations: Improving Governance through Tax Reform (2010)*

Los vínculos entre los impuestos y la construcción del Estado son complejos, pero pueden entenderse mediante estos tres procesos:

- **Estimular un interés compartido en el crecimiento económico.** Los gobiernos que dependen de los impuestos dependen, a su vez, de la prosperidad de los contribuyentes; si éstos no tienen dinero, no pueden pagar impuestos. Por tanto, un sistema tributario fuerte y con una base fiscal amplia da incentivos para que el gobierno busque el crecimiento económico y no, por ejemplo, los ingresos derivados de la ayuda, las prácticas corruptas y el ingreso no sostenible que viene de los recursos naturales.
- **Crear las herramientas del Estado.** Los Estados que dependen de los impuestos, y particularmente los impuestos indirectos como el de la renta, necesitan construir una burocracia adecuada para la recaudación fiscal. Esto puede sentar las bases para mejoras generalizadas en la administración pública.
- **Impulsar la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta.** La tributación relaciona a los ciudadanos colectivamente con la política pública y los lleva a exigirle al gobierno. A su vez, el gobierno debe responder a esas exigencias para mejorar el cumplimiento fiscal y mantener las rentas del Estado.

La importancia de estos vínculos es evidente cuando razonamos dicha situación a la inversa: ¿qué ocurre en los Estados que *no* dependen del ingreso fiscal? Un caso extremo es la "maldición de los recursos naturales", que ocurre cuando la totalidad de los ingresos de un gobierno provienen de sus recursos naturales, como el petróleo. Aunque hay excepciones sobresalientes, como Botsuana, muchos Estados con abundancia de recursos naturales comparten las mismas características inquietantes. Por ejemplo, debido a que los gobiernos no dependen de los contribuyentes, no tienen que responder a sus intereses; a su vez, los ciudadanos contribuyentes carecen de influencia real en el gobierno. Los gobiernos también podrían utilizar sus reservas para comprar a la oposición o para financiar seguridad interna represiva. Además, mientras fluya dinero por el negocio del petróleo, no hay ningún incentivo real para que el gobierno promueva el crecimiento económico generalizado ni trate de detonar riqueza en las regiones remotas, sin recursos naturales.

> **"…Los ingresos cuantiosos por la extracción de petróleo y minerales van de la mano con Estados cuya democracia es mínima y carecen de estado de derecho."**
>
> *Governance, Taxation and Accountability: Issues and Practices* (2008)

A veces se argumenta que la asistencia puede ocasionar problemas parecidos a los mencionados arriba, y lanzar una especie de "maldición de la ayuda". Conforme a la teoría, si los gobiernos **dependen de la ayuda,** no tienen tantos alicientes para crear sus propias fuentes de ingreso locales —por ejemplo, el impuesto sobre la renta— ni tampoco para rendir cuentas a sus propios ciudadanos. También pueden ser proclives a responder a los intereses y las inquietudes de sus donantes, no a los de sus propios ciudadanos. ¿Realmente ocurre así en la práctica? Este punto ha sido muy debatido en los círculos para el desarrollo, y la evidencia no es concluyente en ninguno de ambos sentidos. No obstante, sí es algo que preocupa tanto a los gobiernos de los países en desarrollo como a los donantes. Elevar los estándares de gobernanza es una labor de los dirigentesde cada país en desarrollo. Sin embargo, es responsabilidad de los donantes asegurarse de no exacerbar ningún problema, por ejemplo, al imponer exigencias excesivas a los gobiernos receptores o servirles de excusa para que no escuchen a su parlamento ni a los representantes de la sociedad civil.

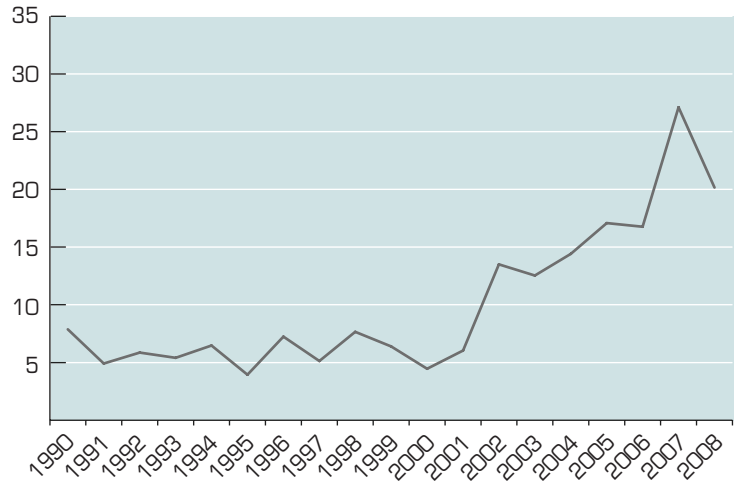
Barreras a la recaudación fiscal

Para que las rentas fiscales empiecen a fluir mejor, muchos países en desarrollo necesitan superar varios obstáculos. Uno de ellos es la falta de sistemas y recursos adecuados para el cobro de impuestos. Otro es que sus ciudadanos pudieran no querer pagar impuestos por miedo a que ese dinero se gaste en tonterías o acabe en los bolsillos de alguien. Esta inquietud tiene su razón de ser. En muchos de los países más pobres del mundo, cantidades relativamente grandes de dinero van a parar al extranjero sin que medie explicación alguna. Entre 1990 y 2008, los flujos financieros transfronterizos ilegales han sido, en promedio, equivalentes a aproximadamente 4.8% del PIB en 48 de los países menos desarrollados del mundo, de acuerdo con un estudio del PNUD. En algunos países han sido mucho más elevados; en Chad, se estimaron en más de 27% del PIB. Anualmente, los flujos transfronterizos globales derivados de actividades delictivas, corrupción y evasión fiscal suelen ubicarse entre USD1 billón y USD1 600 billones. La magnitud de estas salidas crea una paradoja extraña: aunque África depende de una gran cantidad de financiamiento externo, remite más dinero al extranjero del que recibe.

Estos flujos ilícitos están vinculados con los impuestos de dos maneras: en primer lugar, los impuestos que pagan los ciudadanos en algunos países,

Dinero caliente

Flujos financieros ilícitos (FFI) desde los PMD, 1990-2008 (USD miles de millones) FFI, normalizados



Esta gráfica del PNUD representa una estimación conservadora de los flujos financieros ilícitos provenientes de los países más pobres, e incluyen dinero producto de la corrupción, las actividades delictivas y la evasión fiscal.

Fuente: PNUD (2011), *Illicit Financial Flows from the Least Developed Countries: 1990–2008.*

sin duda, se ven inmersos en prácticas de corrupción, y son canalizados al extranjero por los políticos o los burócratas; en segundo, y a una escala mucho mayor, se da la evasión fiscal —con justificación jurídica o sin ella—, un fenómeno mundial que priva de financiamiento a los países desarrollados y en desarrollo por igual. No se trata simplemente de que los contribuyentes se las ingenien para no pagar impuestos. Entre los principales evasores están las multinacionales, que por lo general cuentan con instalaciones en decenas de países, y forman lo que resulta ser grandes economías internas. El intercambio de dinero, bienes o servicios entre distintas unidades de una multinacional se realiza mediante los **precios**

de transferencia, un proceso extremadamente técnico que facilita el abuso. Por ejemplo, una multinacional puede declarar pérdidas en los países donde fabrica o vende sus productos, y utilidades en un territorio donde se cobran pocos impuestos y donde su presencia implica meramente tener personalidad jurídica. ¿Es ilegal este tipo de práctica? Las más de las veces no. Tal vez sea una evasión fiscal *legal* (el pago de menos impuestos con base en argumentos jurídicos), pero no *ilegal.*

Sin embargo, la línea entre lo legal y lo ilegal es muy delgada. De igual modo, el hecho de que una práctica fiscal sea legal —por lo menos en términos técnicos— no necesariamente significa que debería serlo. Por ello, después de la crisis financiera reciente, los líderes del grupo de países desarrollados y economías emergentes del G20 asumieron una postura mucho más estricta respecto al abuso fiscal, y declararon que estaban dispuestos "a aplicar sanciones para proteger nuestras finanzas públicas y nuestros sistemas financieros". Desde entonces, la OCDE ha intensificado su labor permanente en este frente, tomando medidas drásticas contra los paraísos fiscales, y presionando para que la aplicación de las reglas y directrices sea más coherente en todo el mundo, con el fin de reducir las lagunas fiscales y los flujos financieros ilegales. Pero es necesario hacer más y muchos de los pasos que deben darse requerirán la acción internacional concertada. En el contexto de la cooperación para el desarrollo, estas estrategias pueden ir vinculadas a la idea de **congruencia de políticas públicas** (véase el capítulo 6). Las políticas públicas que se aplican en los países desarrollados y en desarrollo necesitan atajar los abusos financieros para así apuntalar, y no minar, el proyecto —más amplio— de impulsar el desarrollo.

Impuestos y ayuda

También son necesarias iniciativas internacionales para ayudar a los países en desarrollo a mejorar sus capacidades para recaudar impuestos. No sólo se trata de crear una burocracia eficiente, que sin duda es importante; la tributación es un tema complejo y la forma en que se diseñe el sistema tributario puede repercutir enormemente en la economía. En cierta medida, el cobro de impuestos tiene un punto óptimo: si son demasiado altos, se drena el dinero de la economía y se fomenta la evasión fiscal; si son demasiado bajos, el monto apenas justifica el esfuerzo de recaudación. Lograr el justo medio requiere experiencia, y los países desarrollados pueden ayudar con esto, así como ofrecer el financiamiento necesario. Actualmente, sin embargo, este tipo de labor atrae menos de 0.1% de la AOD. Sin duda, la ayuda para este propósito debería ser más elevada.

Sin embargo, las iniciativas para mejorar la tributación van más allá. Gran parte del éxito en el mejoramiento de los sistemas tributarios se observa en aquellos casos donde los países en desarrollo colaboran entre sí. En África,

el Foro Africano de Administración Tributaria, que cuenta con el apoyo de entidades como la OCDE y el Banco Africano de Desarrollo, reúne a más de 30 países para promover una administración fiscal eficaz. Brinda a los países africanos un espacio en elñ cual pueden aprender de las experiencias de los demás, que seguramente tienen mucha más relevancia para ellos que las de los países desarrollados. En Ghana, por ejemplo, los jefes tribales tradicionales ejercen una gran influencia en la sociedad, y su venia puede ser crucial para el éxito de las políticas del gobierno central. Comprender su influencia y trabajar con ellos ha resultado ser fundamental para lograr reformas fiscales eficaces.

¿Qué es el grupo de trabajo sobre impuestos y desarrollo?

En 2010, la OCDE creó un equipo especial, el **Grupo de Trabajo Informal sobre Impuestos y Desarrollo**, para que se concentrara en ayudar a los países en desarrollo y aprovechar al máximo la tributación para financiar el desarrollo.

Copresidido por los Países Bajos y Sudáfrica, reúne a ONG, empresas y otros organismos internacionales.

El grupo se centra en cuatro aspectos: la eficacia de la ayuda, la transparencia en los reportes financieros, los precios de transferencia y el intercambio internacional de información fiscal y financiera.

Una iniciativa más amplia en favor del desarrollo

El fortalecimiento de los sistemas tributarios puede verse como una herramienta para mejorar la gobernanza, pero también como fuente de nuevos recursos para el desarrollo. En el próximo capítulo, el último de este libro, analizaremos otra fuente de recursos y de ideas para el desarrollo relativamente nueva: las economías emergentes.

Para saber más

DE LA OCDE...

En Internet

Para una primera incursión en la labor de la OCDE en materia de **gobernanza** y desarrollo, visite *www.oecd.org/dac/governance*, que incluye un enlace al trabajo en **tributación y gobernanza** (véase también el Centro de Política y Administración Tributaria de la OCDE en *www.oecd.org/ctp*). Respecto a la labor relacionada con las **zonas en conflicto** y los **Estados frágiles**, visite *www.oecd.org/dac/conflict*; para ahondar en los **principios** sobre los **Estados frágiles** y su seguimiento visite *www.oecd.org/fsprinciples*. Hay información sobre el **fortalecimiento de la capacidad** en *www.oecd.org/dac/capacitydevelopment*.

En *www.oecd.org/dac/gender* se encuentran más detalles sobre la labor en las cuestiones de **género** y desarrollo; el Índice de Instituciones Sociales y de Género (SIGI, por sus siglas en inglés) se encuentra en *http://my.genderindex.org/*. También resulta interesante *www.wikigender.org*, un proyecto iniciado por el Centro de Desarrollo de la OCDE para ampliar el conocimiento sobre los asuntos relacionados con la igualdad de género en todo el mundo.

Publicaciones

Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences and Challenges (2006): Este libro busca que se comprenda mejor la necesidad de trabajar más estratégica y coherentemente en integrar derechos humanos y desarrollo. Analiza la metodología y la lógica que siguen las instituciones donantes y señala las prácticas actuales.

Conflict and Fragility: Esta serie de libros ahonda en la problemática de los conflictos violentos y los gobiernos frágiles en los países en desarrollo, y en cómo diseñar la ayuda para reducir la violencia y fortalecer los gobiernos. Otros títulos son *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility* (2011), que ofrece recomendaciones para que los donantes contribuyan a cimentar las bases sobre las que se construyen los Estados capaces, responsables y garantes, y *Do No Harm* (2009), que incluye sugerencias para que los donantes no socaven inadvertidamente los procesos de construcción del Estado.

Citizen-State Relations: Improving Governance Through Tax Reform (2010): Este libro pretende traducir la investigación en una agenda de acciones prácticas para los gobiernos de países en desarrollo y para los donantes. Incluye varios ejemplos reales y muestra cómo esos gobiernos, con la ayuda de los donantes, pueden fortalecer el papel de la tributación en la construcción del Estado.

Para saber más (Continuación)

African Economic Outlook 2010: Esta edición incluye una sección especial que se concentra en la movilización de recursos públicos, incluida la recaudación de impuestos, en África.

...Y OTRAS FUENTES

Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011 (Banco Mundial): Edición del informe anual en la que se "analiza la naturaleza cambiante de la violencia en el siglo XXI con énfasis en el impacto negativo de los ciclos repetitivos de violencia sobre las perspectivas de desarrollo de un país o de una región".

World Governance Indicators (*http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp*): Este proyecto del Banco Mundial analiza seis dimensiones de la gobernanza para la mayoría de los países del mundo.

The Ibrahim Index (*www.moibrahimfoundation.org*): Este índice que año con año publica la Mo Ibrahim Foundation tiene el objetivo de analizar la calidad de la gobernanza en los países africanos.

8

Como en otras ocasiones, la economía global continúa cambiando, y este cambio acarrea el surgimiento de nuevos dinamos económicos como China e India. Estos países se están convirtiendo en socios interesantes de los países más pobres del mundo; traen consigo ideas frescas, dinamismo y dinero, pero también implican nuevos retos a la cooperación para el desarrollo.

Los nuevos socios para el desarrollo

A manera de introducción...

Liu Hui tenía ya treinta y tantos años cuando viajó por primera vez fuera de China. Era un viajero reacio. Dejar China significaba dejar atrás a su esposa y a su hijo de siete años. También significaba trasladarse a un país del que sabía muy poco: Kenia. "En mi mente lo visualizaba como muy pobre, árido y caluroso", dijo Liu a Xan Rice, del periódico *The Guardian.* "Pero si la compañía quería mandarme ahí, ¿qué podía hacer yo?"

El viaje de Liu ha durado más de seis años, durante los cuales ha participado en dos grandes proyectos de construcción: la renovación del principal aeropuerto de Nairobi y la construcción de una carretera en el noreste de Kenia, una región donde se cultiva fruta. Él es uno de los aproximadamente 100 chinos que participan en el proyecto carretero. Los otros trabajadores son kenianos, así que las diferencias culturales entre ambos grupos pueden crear dificultades. "Los chinos trabajan muy ardua y rápidamente", afirma este ingeniero civil. "Pero aquí estamos capacitando a la gente local para que haga el trabajo; si alguien no entiende, trabaja con lentitud. Hay que estar atentos."

Liu representa el rostro humano del compromiso acelerado y cada vez mayor de China con África. Las estimaciones varían, pero tal vez ya hay un millón de chinos en África. Muchos de ellos son ingenieros, como Liu; otros, peones que trabajan bajo el ardiente sol africano. También ha llegado personal sanitario, gerentes de empresas de importación y exportación, comerciantes que se instalan a orillas de la carretera, cocineros y muchas personas más. El compromiso de China con África no está exento de controversia. "China está ocupando el lugar de Occidente: toman nuestras materias primas y venden productos terminados al mundo", expresó un abogado congoleño a la revista *The Atlantic.* El punto de vista de otros es más benévolo. "Los chinos traen lo que África necesita: inversión y dinero para los gobiernos y las compañías", ha declarado el presidente de Ruanda, Paul Kagame.

Como quiera que se vea, no hay duda de que la participación, en aumento, de economías emergentes como China, India y Brasil está generando nuevas dinámicas en la economía global y en la cooperación para el desarrollo, creando vínculos entre los países del "Sur" que sobrepasan a las potencias económicas tradicionales en Europa y América del Norte. Eso está sumando una nueva dimensión al cuadro del desarrollo global, pero también está brindando nuevas oportunidades a los países en desarrollo. Aprovecharlas y asegurarse de que conlleven beneficios a los pueblos más pobres del mundo será un gran reto.

En este capítulo se analiza la **cooperación Sur-Sur.** Primero se verá el contexto para el auge de los vínculos Sur-Sur, esto es, el rápido florecimiento económico de gigantes como China, India y Brasil. Luego, consideraremos el

impacto de la cooperación Sur-Sur sobre el desarrollo, en particular el papel de China en África, así como los albores de la "cooperación triangular" entre donantes, economías emergentes y países en desarrollo.

¿De qué manera está cambiando el mundo?

En la segunda mitad del siglo XIII, Marco Polo dejó Venecia e inició una serie de viajes que lo mantendrían lejos de su hogar durante decenios. Los historiadores siempre han puesto en duda las afirmaciones del joven mercader veneciano, pero si lo que dijo es cierto, hizo un largo recorrido desde Venecia hasta Singapur en trayectos a través del Medio Oriente, Asia Central y gran parte de China.

Sus relatos le dieron fama incluso en vida y tal vez le merecieron el apodo de "Il Milione". Algunos dicen que es una referencia al millón de mentiras que supuestamente dijo; otros, que se refería al uso de la inusual palabra *millón* para describir la gran riqueza que vio en China. En sus relatos, habla de Suju (probablemente la actual Suzhou), "una ciudad de grandeza y nobleza" cuyos pobladores "poseen grandes cantidades de seda con la que hacen brocados de oro y otras telas, y viven de lo que fabrican y comercian". Y mucho antes de que el papel moneda llegara a Europa, Marco Polo describe esa innovación con la que "se puede comprar lo que uno quiera en cualquier lugar del imperio".

¿Qué tanto hay de verdad en sus palabras? Nadie lo sabe a ciencia cierta. Pero incluso si adornó la verdad, el hecho de que China le pareciera rica no debería ser una sorpresa. De acuerdo con las estimaciones del historiador económico Angus Maddison, la riqueza promedio por persona en China era ligeramente más alta que en Europa en esa época, una situación que no empezaría a revertirse sino hasta el siglo en el que Marco Polo concluyó su odisea. Hay un adjetivo importante en la oración previa: *ligeramente.* En ese entonces, la brecha de riqueza entre China y Europa, o entre casi cualquier lugar del planeta, era reducida.

De hecho, las grandes desigualdades de la actualidad, sobre todo entre los países en desarrollo y los desarrollados, son un suceso relativamente reciente en la historia de la humanidad. De acuerdo con las estimaciones de Maddison, en el año 1000, la riqueza por persona (o PIB per cápita) en Europa en realidad era un poco más baja que en África: de USD400 en comparación con USD416. Incluso hace apenas 200 años, el europeo promedio era sólo tres veces más rico que su contraparte africana. Pero todo había cambiado totalmente para finales del siglo XX: la persona promedio en Europa occidental era 13 veces más rica que en África, con un PIB per cápita de USD17 921 en comparación con USD1 368. Las cifras en los extremos son incluso más sorprendentes. De acuerdo con estimaciones del Fondo

¿Quién fue Angus Maddison?

Gran parte del debate económico se centra en preguntas respecto al pasado cercano: ¿disminuyó la inflación el trimestre pasado?, ¿aumentará el desempleo en el siguiente? En *The World Economy. A Millenial Perspective*, el historiador económico Angus Maddison (1926-2010) llevó las cosas muchísimo más allá. En este sorprendente estudio elaborado para el Centro de Desarrollo de la OCDE, Maddison rastreó la economía global más de mil años, "en un intento por explicar por qué algunos países lograban crecer con más rapidez o tenían niveles de ingreso más altos que otros". En un segundo volumen, *Chinese Economic Performance in the Long Run,* Maddison analiza la enredada historia económica de China desde 960 d.C. hasta nuestra época y demuestra, como señaló *The New York Times* en el obituario del autor, "que el ascenso reciente de China es sólo un regreso al superpoderío económico, pues el Reino Medio ya había dominado la economía mundial por muchos siglos".

Monetario Internacional (FMI) para 2010, el PIB por persona en Burundi era de poco más de USD177; en Luxemburgo, de más de USD104 000, es decir, 580 veces más elevado.

¿Qué ocurrió? Los historiadores económicos están enfrascados en un debate sin conclusión al respecto, pero tal vez baste decir que la economía del mundo empezó a cambiar profundamente a principios del siglo XIX. Las innovaciones tecnológicas, la industrialización, la urbanización y la colonización permitieron el despegue de las economías de Europa occidental y de América del Norte, aunque muchas veces a expensas de quienes vivían en sus colonias de ultramar. El avance fue rápido y sorprendente, incluso para quienes lo vivieron. "Resulta imposible considerar cuánto han avanzado las manufacturas en Gran Bretaña en los últimos 30 años sin asombrarse", escribió Patric Colquhoun, un comerciante escocés, en 1814. Ese periodo de cambio acelerado ayudó a sentar las bases de gran parte del orden económico mundial durante casi todo el siglo XX, uno en el que se hablaba de una división entre el "Norte" relativamente rico y el "Sur" en lucha.

El mundo vuelve a cambiar

Ahora, como en los días del señor Colquhoun, nuevamente vivimos una época de transición. Y al igual que en la época de Marco Polo, podemos leer

relatos asombrosos sobre el Oriente. "Bienvenidos a Chóngqing", declara la revista *Foreign Policy,* con cierto entusiasmo, "la ciudad más grande que haya conocido". Chóngqing, una ciudad floreciente junto al río Yangtzé de China, es un símbolo tan bueno como cualquier otro del rápido cambio que está modificando la geografía económica del mundo. A finales de la década de 1960 albergaba apenas dos millones de personas; ahora tiene una población de 32 millones y "está creciendo con tanta rapidez que los mapas se vuelven obsoletos cuando van a la imprenta", afirma la revista. La superficie es tan reducida y los rascacielos de Chóngqing están tan juntos, que la gente dice que cuando uno necesita dinero prestado, "basta con sacar la mano por una ventana y tomar el sobre que alguien te ofrece en el rascacielos de enfrente". Un cuento chino, literalmente.

> **"El año de 1990 resultó ser el punto medio en una serie de hitos que remodelarían política y económicamente al mundo."**
>
> *Perspectivas sobre el desarrollo global 2010*

Gran parte de la transición de la economía mundial, ejemplificada en Chóngqing, inició a principios de la década de 1990 tras una serie de sucesos políticos globales: los dirigentes chinos decidieron acelerar las reformas económicas que habían iniciado a finales del decenio de 1970; India eligió un nuevo gobierno reformista, y la Cortina de Hierro, frontera entre Europa Occidental y el bloque soviético desde poco después de la Segunda Guerra Mundial, había caído. El resultado fue la inserción más plena de países en desarrollo —como China e India— y de regiones como la del antiguo bloque soviético a la economía global. En pocos años, durante la década de 1990, el mercado global de mercancías —se estima— aumentó con la incorporación de 2 500 millones de personas, mientras que 1 500 millones más se sumaron a la fuerza laboral total. Más o menos en esa misma época, se redujeron sustancialmente las barreras internacionales a los flujos de capital y de inversión, así como al comercio, con lo que las economías emergentes pudieron aprovechar plenamente los mercados ya establecidos y los recién creados. En efecto, esta circunstancia marcó el comienzo de una nueva fase de globalización económica, la primera desde principios del siglo XX.

Tras su ascenso, estas economías se afianzaron en la primera década del nuevo milenio y ocasionaron un fenómeno que el Centro de Desarollo de la OCDE denomina "riqueza cambiante": una reorientación de la fuerza de atracción económica del mundo, anteriormente en los dinamos económicos tradicionales —la zona OCDE—, hacia las economías emergentes como China e India. Las cifras son sorprendentes: en 1990, los países de la OCDE constituían 62% de la economía mundial; para 2030, se prevé que dicha proporción disminuya a 43%, mientras que los países emergentes y en

desarrollo darán cuenta de 57% restante. Pero no necesitamos una bola de cristal para darnos una idea de este cambio. En 2008, justo cuando inició la crisis económica, el PIB de los países en desarrollo aumentó 5.6% en comparación con sólo 0.5% en los países desarrollados de la OCDE. En el futuro predecible, los países emergentes y en desarrollo se vislumbran listos para seguir creciendo con mucho más vigor que sus contrapartes desarrolladas.

Pero tales cifras necesitan explicarse un poco más, por varios motivos. En primer lugar, los países económicamente rezagados muchas veces pueden crecer a más velocidad que su contraparte más rica y aun así seguir siendo relativamente pobres. Tomemos el caso de China y Japón. Año tras año, China ha disfrutado de un crecimiento de por lo menos 8% desde la década de 1990, alcanzando incluso 11%, mientras que Japón rara vez ha crecido más de 3% y, en contraste, ha padecido varios periodos de contracción económica. No obstante, como vimos en el capítulo 2, el PIB per cápita en Japón es 10 veces mayor que el de China.

En segundo lugar, meter a todos los países en desarrollo en una misma categoría puede ser engañoso. Es cierto que muchos países en desarrollo han registrado un crecimiento relativamente vigoroso en los últimos años. En 2007, cuando iniciaba la crisis financiera, el crecimiento del ingreso per cápita de 84 países en desarrollo fue de por lo menos el doble del de los países de la OCDE. Sin embargo, a muchos de esos países les cuesta trabajo mantener ese crecimiento en el largo plazo. No son pocos los países que han dado "un estirón", pero como señala un reporte de la OCDE, "muy rara vez han podido mantenerlo por mucho tiempo".

No obstante, el impacto de este cambio tan notable en la economía mundial durante el último par de décadas ya está afectando profundamente la vida de todos nosotros. También está contribuyendo a transformar la agenda de desarrollo global mediante nuevas fuentes de financiamiento, ideas y socios para el desarrollo.

¿Qué puede aprender África de China?

La transformación económica de China plantea sin duda esta pregunta a los demás países en desarrollo: ¿nosotros también podemos lograrlo? Tal pregunta es una de las muchas que está analizando el Grupo de Estudio China-CAD, que reúne a expertos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y del Centro Internacional para la Reducción de la Pobreza en China, con el objetivo de analizar si África puede aplicar las lecciones que se desprenden del caso de China.

Uno de los principales factores que detectó el grupo fue que, a

¿Qué puede aprender África de China? (Continuación)

finales de la década de 1970, China formuló un "proyecto nacional" para pasar de la pobreza al ingreso medio en el lapso de una generación. Para ello, el Estado tuvo que fijar un curso de acción claro, pero permitió un margen para iniciativas de abajo hacia arriba en todos los niveles: desde las provincias hasta los poblados. Así, China ejerció la apropiación de su proyecto de desarrollo y lo propagó extensivamente. Esa apropiación fue evidente en cómo China se relacionó con sus donantes. En vez de ver la ayuda como un flujo constante de ingresos, la utilizó, junto con la inversión, para obtener experiencia práctica y competencias administrativas para modernizar la economía. El conocimiento sin duda fue otra pieza clave del desarrollo de China, que invirtió intensivamente en la enseñanza y la investigación.

Otra clave fue el pragmatismo. China se quedó con lo que le servía y descartó lo demás, una manera de hacer las cosas que, según se dice, Deng Xiaoping, punta de lanza en la transformación del país, describió como "cruzar el río buscando las piedras en las cuales apoyarse". En la agricultura, los éxitos iniciales obtenidos al reemplazar las comunas con pequeñas unidades agrícolas familiares sentaron las bases para una mayor producción agrícola. En el sector industrial, China experimentó primero, fomentó las exportaciones en la zona económica especial de Shénzhen, en el sur del país, antes de aplicar más extensivamente las lecciones aprendidas. Y aunque oficialmente sigue siendo un Estado comunista, China adoptó una perspectiva esencialmente no ideológica respecto al papel del Estado y del mercado en la economía, utilizando las fortalezas de ambos.

También se ha aprendido de lo malo. El rápido crecimiento de China ha tenido un alto costo medioambiental, además de que la brecha de la riqueza se está ensanchando, sobre todo entre el campo y las urbes. Para seguir creciendo, China ahora también encara el reto de pasar de las manufacturas intensivas en mano de obra a industrias más avanzadas.

Pocos dudarán que la experiencia de China puede enseñar mucho a otros países en desarrollo, sobre todo por la apropiación de su particular programa de desarrollo, y por la generación de experiencia práctica local. Pero, en este sentido también, tales lecciones necesitan adaptarse a las circunstancias locales únicas de cada país. Como una vez dijera Deng Xiaoping al presidente de una nación africana que estaba de visita: "Por favor, no copie nuestro modelo. Si en algo hemos adquirido experiencia es en la formulación de políticas públicas a la luz de las condiciones propias de nuestra nación."

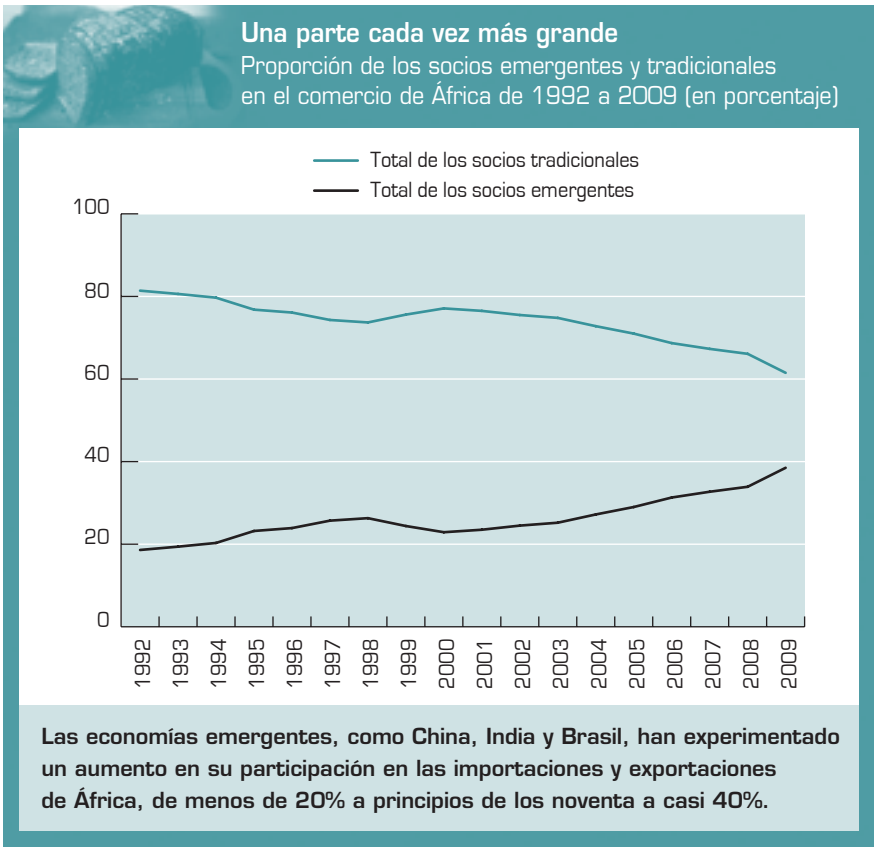
¿Qué es la cooperación Sur-Sur?

"En los últimos 30 años, China ha sido el país en desarrollo que ha proporcionado más asistencia técnica y financiera…" ¿Parece una cita reciente? De hecho, proviene de un informe de la OCDE publicado en 1985, hace más de un cuarto de siglo. La participación de economías emergentes como China e India en África y Sudamérica suele describirse como una novedad, pero estos países llevan tiempo colaborando estrechamente, tanto de manera oficial como extraoficial, con otros países en desarrollo. En el caso de China, tal colaboración inició hace más de 60 años, mientras que el programa de India data de los días de su independencia en 1947. Lo que ha cambiado, y que tal vez justifica el título de este capítulo, es la magnitud de su interacción, no sólo en términos de las iniciativas de ayuda, sino también de la vida económica.

Por ejemplo, la multinacional india Tata, que produce casi de todo, desde acero hasta café, es ahora el segundo inversionista más activo en África subsahariana. Por su parte, China es el principal socio comercial de Brasil, Sudáfrica e India. Algunas cifras también ilustran el punto. Durante la década en la que el comercio en África se disparó al pasar de USD247 000 millones en el año 2000 a USD629 000 millones en 2009, las economías emergentes tuvieron una participación cada vez mayor. A principios de esa década, los socios "tradicionales" de África, principalmente América del Norte y Europa, representaban 77% del comercio del continente (importaciones y exportaciones de África); para 2009, su participación se había reducido a 61.5%. En el mismo periodo, la proporción de los socios "emergentes" pasó de 23% a 38.5%. El incremento fue particularmente notable en el caso de China, cuya participación en los intercambios comerciales de África casi se triplicó de 4.7% a 13.9%; pero India no se quedó muy atrás, al duplicar su proporción de 2.3% a 5.1%.

El cambio tal vez no ha sido tan evidente en lo que se refiere a la inversión, pues los socios tradicionales parecen tener todavía la mayor parte (es difícil obtener cifras exactas debido a que no hay datos confiables de muchos de los países africanos). Sin embargo, las estimaciones derivadas de un estudio de 11 países africanos apuntan a que, también en este frente, las economías emergentes están desempeñando un papel de mayor importancia: su participación en la inversión extranjera directa (IED) casi se ha duplicado al pasar de 5.6% en el primer lustro de este siglo a 10.2% en el segundo. India en particular vio crecer su proporción más de cuatro veces, de 0.4% a 1.7%.

Por tanto, se está vislumbrando una mayor interacción económica entre las economías emergentes y África, pero también con otras partes del mundo, como América Latina. Asimismo, abundan las pruebas de una mayor cooperación para el desarrollo por parte de las economías emergentes, un



Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en datos de Com Trade.

StatLink: *http://dx.doi.org/10.1787/888932606340*

fenómeno que está atrayendo cada vez más atención. Tal como las iniciativas de los donantes tradicionales suelen ser objeto de ataques de vez en cuando, la participación de los "nuevos" socios no ha estado exenta de críticas.

Una estrategia diferente

Resulta difícil cuantificar con exactitud el monto de las actividades de ayuda ya señaladas. Como vimos en el capítulo 3, la mayoría de las

economías emergentes no reportan cifras de ayuda a la OCDE, a diferencia de los donantes tradicionales. E incluso, cuando sí proporcionan datos, éstos no siempre se obtuvieron con base en definiciones idénticas para la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y, por ende, las comparaciones exactas entre los donantes tradicionales y los nuevos resultan complicadas. Ello implica tratar cualquier estimación con cierta cautela. No obstante, en los últimos años se ha percibido claramente que la escala de las iniciativas de ayuda está aumentando, y que países como China, India, Brasil, Arabia Saudita, Turquía y Venezuela se están convirtiendo en socios con incluso mayor preponderancia. De acuerdo con un conjunto de estimaciones, la proporción de los nuevos socios para el desarrollo en la AOD global ascendió de 1.7% en 1995 a 12% en 2008 y está encaminada a alcanzar 20%, una quinta parte del global total, en 2015. Otras estimaciones son un poco más bajas, pero significativas. Un estudio reciente de la OCDE estimó la proporción de los donantes no pertenecientes al CAD en 8% de la AOD total global en 2009.

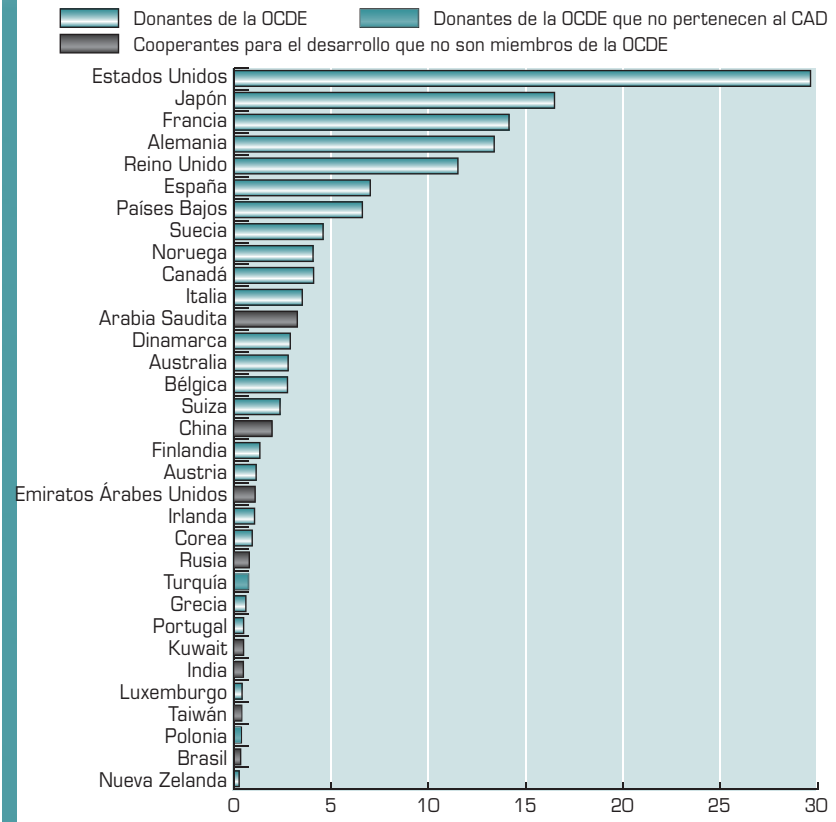
Sin embargo, aunque la magnitud de dichas actividades resulta interesante, lo más sorprendente es la manera en que las economías emergentes interactúan con los socios para el desarrollo. Aunque las generalizaciones son arriesgadas, los nuevos donantes suelen caracterizarse por su manera distintiva de cooperar para el desarrollo, una que hace hincapié en los beneficios mutuos, la provisión de infraestructura en proyectos más que en ayuda, como parte de un presupuesto general, y en la no imposición de condiciones para brindar la ayuda.

Para analizar más detalladamente algunas de estas características, los nuevos socios para el desarrollo suelen concentrarse en los beneficios mutuos de colaborar con un país en desarrollo. Como hemos visto, los intereses de los donantes tradicionales también influyen en sus actividades de desarrollo, pero éstos tienden a hacer hincapié en el largo plazo —y tal vez en cosas menos tangibles—, beneficios como una mayor seguridad global y la creación de nuevos mercados. En contraste, es probable que los nuevos socios para el desarrollo citen los resultados inmediatos y presenten la cooperación para el desarrollo como una relación ganar-ganar holística. Esto también se refleja en sus estrategias de financiamiento e inversión, que suelen formar parte integral de las negociaciones y las cuestiones relativas al comercio.

China ha sido pionera en esta estrategia, pero le han seguido los pasos otros BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). En 2007, por ejemplo, Senegal cerró un trato porUSD2 200 millones con India y el gigante del acero Arcelor Mittal, para un proyecto de extracción de mineral de hierro, la construcción de una fundidora y un puerto, y la restauración y construcción de líneas férreas. ¿Qué tanto de este acuerdo fue una inversión económica y qué tanto fue una iniciativa clásica para el desarrollo? Imposible saberlo y, en cualquier caso, muchos argumentarían que la diferencia pudiera no ser

¿Quién da qué?

AOD bruta de donantes en 2009
(USD miles de millones actuales)



Este diagrama muestra cuánta ayuda oficial al desarrollo han dado los gobiernos en 2009 (las cifras de Brasil, China, India y Rusia se basan en estimaciones de la OCDE). Los donantes tradicionales del CAD de la OCDE siguen ocupando las diez primeras posiciones, pero además de las economías emergentes, otros países también son grandes donantes, principalmente Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos.

Fuente: OCDE (2011), "Aggregate Aid Statistics: ODA by donor", *OECD International Development Statistics (base de datos)*, con estimaciones de Brasil, China, India y Rusia proporcionadas por Zimmermann and Smith (2011).

StatLink :http://dx.doi.org/10.1787/888932606359

tan importante. Lo que importa más, dirían otros, es que Senegal obtuvo fondos para infraestructura vital que seguramente no habría conseguido de otra manera.

> **"La cooperación Sur-Sur se basa en el concepto de una relación ganar-ganar en la que el comercio y la inversión se conciben como maneras legítimas y eficaces de fortalecer la cooperación económica para ambas partes."**
>
> *African Economic Outlook 2011*

El acuerdo con Senegal también dirige la atención hacia otro aspecto de la cooperación Sur-Sur que tiende a diferenciarla de la ayuda tradicional: se concentra en gran medida en la infraestructura. Esto no significa que los donantes del CAD y los organismos multilaterales como el Banco Mundial no hayan apoyado la infraestructura; sí lo han hecho. Pero el grado en que esto ocurre en la cooperación Sur-Sur es de llamar la atención e, incluso, es uno de los principales atractivos para muchos países en desarrollo. "Una de las razones por las que China es un tanto popular con los africanos ahora —una de ellas— es… porque tenemos un poco más de influencia…", ha expresado Ngozi Okonjo Iweala, ministro de Finanzas de Nigeria. "Si les dices: 'Necesitamos una carretera ahí', te ayudarán a construirla."

Esto concuerda con otro aspecto de la cooperación Sur-Sur que resulta atractivo para los países en desarrollo: la percepción de que resulta más fácil tratar con las economías emergentes, y que son menos burocráticas que los donantes occidentales, además de que están más en sintonía con las necesidades de los países en desarrollo pues ellos mismos las viven. Como ha señalado el economista Jeffrey Sachs: "China tiene un enfoque muy pragmático… Da menos sermones y más ayuda práctica". También está la percepción de que la ayuda proveniente de los países emergentes no conlleva tantas condiciones: "El Banco Mundial dice: 'No puedes tener tantos maestros en tu nómina; debes emplear a algunos emigrantes; debes reducir los salarios' ", explicó Kadi Sesay, ex ministra del gobierno de Sierra Leona, a la académica Deborah Brautigam. "Los chinos no hacen eso, no te dicen: 'Tienes que hacer esto y aquello y lo de más allá' ".

Otro punto interesante es que, a diferencia de muchos países de la OCDE, las economías emergentes no llevan a cuestas un pasado colonial. "La única gran ventaja de China frente a sus rivales de Occidente es que la mayoría de los dirigentes africanos no la perciben como una potencia neoimperialista", ha afirmado el académico nigeriano Adekeye Adebajo.

Tal vez es una ironía, entonces, que una de las principales críticas de las economías emergentes, y particularmente de China, es que la cooperación

para el desarrollo se está utilizando como parapeto de una política exterior "neoimperialista" en los países en desarrollo y particularmente en África. "La corrupción aunada a los recursos y la avaricia internacional que ha tipificado a la mayoría de las interacciones de Occidente con los países africanos ahora han llegado al diminuto y empobrecido país de Gabón, en África occidental", escribe Khadija Sharife, periodista y académica visitante del Centro para la Sociedad Civil en Sudáfrica. "Sólo que en esta ocasión, el depredador externo, en contubernio con un gobernante local autocrático y sobornable, no es Occidente… es China." Este tipo de acusaciones se derivan, al menos en parte, de las características de la política de cooperación para el desarrollo de China, en la que han influido enormemente la política exterior y las consideraciones económicas. (Es justo decir que tales objetivos también han influido en los métodos de los donantes tradicionales y en los de los nuevos socios para el desarrollo). Asimismo, y como sucede con otras economías emergentes, no siempre se dispone de información abundante respecto a cuánto dinero están gastando los países en desarrollo y en qué lo están gastando, lo cual no hace más que alimentar las especulaciones. Sin embargo, el que las acusaciones de neocolonialismo estén justificadas o no en términos generales es un punto debatible que, sin duda, seguirá siendo objeto de controversia.

También se han levantado otras acusaciones contra las economías emergentes. Una de ellas es que se hacen de la vista gorda respecto a la corrupción, en parte porque no tienden a imponer condiciones de buena gobernanza a los países en desarrollo. No obstante, los indicadores al respecto contrarrestan tales acusaciones. Por ejemplo, el Índice Mo Ibrahim, que mide la entrega de bienes y servicios públicos a los ciudadanos, coloca a Angola y a la República Democrática del Congo entre los seis países africanos con los mayores cambios favorables en su calificación desde principios de este siglo; al mismo tiempo, ambos países cerraron tratos sustanciales con China para intercambiar recursos por infraestructura.

Un último punto que merece la pena destacar respecto a los nuevos socios para el desarrollo: gran parte de la ayuda que proporcionan va atada. Esto se relaciona con un aspecto ya comentado: que las relaciones de países como China e India con los países en desarrollo por lo general se establecen a partir del beneficio mutuo. Siendo así, y desde la óptica de las economías emergentes, la ayuda atada tiene sentido; pero desde el punto de vista de los países en desarrollo con los que colaboran, la ayuda atada acarrea problemas sin importar qué país la proporcione. Por un lado, obstaculiza el desarrollo de los mercados locales. Por el otro, aumenta el costo de los bienes y servicios, con lo cual reduce la eficacia de la ayuda. Sin embargo, en el caso de las economías emergentes, esto podría no ser un problema en sí, pues los precios de sus bienes y servicios suelen ser más bajos que aquellos de los países desarrollados.

> **"Contrariamente a lo que suele pensarse, no hay ninguna evidencia de que los socios emergentes hayan empeorado la corrupción en África. De hecho, se observan señales de que, en algunos casos, pudieran mejorar el control de la nación sobre la agenda de desarrollo."**
>
> *African Economic Outlook 2011*

Cooperación a tres bandas

A pesar de las críticas ya mencionadas, muchas personas creen que la participación creciente de las economías emergentes en la cooperación para el desarrollo tiene muchas cosas buenas. Ponen sobre la mesa una nueva fuente de fondos y dinamismo, y sus experiencias recientes como constructoras de su propia economía les dan un discernimiento estratégico que puede servir a otros países en desarrollo. Su papel sin parangón está siendo cada vez más reconocido en el mundo del desarrollo. Por ejemplo, en 2011, el CAD de la OCDE emitió una declaración especial respecto a la función de los nuevos socios. En ella, los donantes tradicionales señalan que "reconocen el papel esencial que las grandes naciones no miembros han desempeñado al contribuir a los avances globales hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)". También expresan que "reciben con agrado la contribución de todos los proveedores de recursos y experiencia en la cooperación para el desarrollo, y esperan forjar nuevas relaciones con estos nuevos socios mediante un diálogo abierto sin requisitos previos".

¿Cuál debería ser el siguiente paso en estas relaciones? La respuesta completa a esta pregunta podría obtenerse dentro de varios años, pero ya hay atisbos de cómo pudieran ser las cosas. Uno de los más sorprendentes es la idea de la **cooperación triangular,** en la que un donante establecido colabora con un nuevo socio (al que suele denominarse "país pivote") y con un país en desarrollo beneficiario. Como suele suceder cuando se trata de desarrollo, la idea es menos complicada de lo que parece a primera vista, y con un ejemplo quedará más clara. Después de casi tres décadas de guerra civil, a principios de este siglo, Angola tenía por delante la tarea de intentar restaurar un sistema de salubridad devastado. Solicitó ayuda al gobierno de Japón para reconstruir el importante Hospital Josina Machel. Pero una vez que la infraestructura estuvo lista, Angola se topó con un problema: no contaba con todos los trabajadores médicos que el hospital requería. De nuevo recurrió a Japón, pero el gobierno nipón sentía que carecía de la capacidad para ayudar en la formación del personal necesario. Así las cosas, ambos países recurrieron a un tercero, un país "pivote", Brasil, que comparte con Angola el mismo idioma (el portugués) y cierta cercanía cultural. Durante tres años, Japón cubrió el costo de la capacitación y compró los materiales necesarios, pero fue personal brasileño el que llevó

a cabo la mayor parte del adiestramiento. En total, más de 700 trabajadores médicos recibieron formación.

> **"Nuestros métodos tal vez difieren, pero nuestro interés común es reducir la pobreza global y elevar el crecimiento económico sostenible e incluyente."**
>
> *OECD DAC Statement: Welcoming New Partnerships in International Development Co-operation*

Este tipo de cooperación tripartita está diseñada para aprovechar lo más posible la "ventaja competitiva" de cada país en la cooperación para el desarrollo. En este caso, Japón tenía los recursos financieros y las competencias avanzadas en tecnología médica; Brasil tenía el idioma y las capacidades culturales, así como la experiencia de brindar atención médica en circunstancias que, si bien no eran idénticas a las de Angola, seguramente eran más parecidas que las de Japón. Hay otros beneficios potenciales, incluida la posibilidad de menores costos. Es probable que los expertos y el equipo de una economía emergente como Brasil cuesten mucho menos que si vinieran de Japón.

El éxito de proyectos como éste ha propiciado un interés cada vez mayor en la cooperación triangular, pero también ha habido algunas palabras de advertencia. Por un lado, si de por sí resulta difícil coordinar los esfuerzos de dos países, añadir un tercero implica el riesgo de complicar aún más la tarea. Además, si los proyectos no se preparan con cuidado, los beneficios en costos por introducir más expertos de países en desarrollo pudieran perderse. Por otro lado, hay inquietud respecto al grado en el que los países en desarrollo beneficiarios pueden ejercer un buen control sobre tales iniciativas. El riesgo es que su voz se pierda en la creación de tales sociedades trilaterales.

Con esto, el mensaje para los países en desarrollo respecto a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en realidad advierte sobre el mismo tipo de problema que se presenta al manejar su relación con los donantes tradicionales: si no llevan las riendas ni quieren —o no pueden— tener una apropiación total de sus propias estrategias de desarrollo, las perspectivas de éxito en el desarrollo serán muy reducidas.

> **"…los encargados de la elaboración de políticas públicas en África necesitan asegurarse de que las relaciones con todos sus asociados, viejos y nuevos, se estructuren con miras a la materialización de la visión de desarrollo del país, no la de sus socios."**
>
> *African Economic Outlook 2011*

A manera de conclusión...

En diciembre de 2009, el mundo de la cooperación para el desarrollo consiguió un logro pequeño pero significativo: Corea se sumó al CAD, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Hasta donde la memoria alcanza, ningún país devastado y empobrecido por el conflicto había pasado de ser receptor de ayuda a ser donante. Un sorprendente giro de 180 grados. "Hace medio siglo, Corea era una de las naciones más pobres del mundo y se esforzaba por surgir de las cenizas de la Guerra de Corea y reconstruirse", afirmó Oh Joon, entonces viceministro de relaciones exteriores de Corea. Durante casi cinco decenios, a partir de mediados de la década de 1940, recibió ayuda por USD13 000 millones: "Haciendo buen uso de esa ayuda", afirmó Oh Joon, "nos esforzamos por superar la pobreza y lograr el desarrollo. Para muchos coreanos, yo me incluyo, esto sucedió durante el transcurso de nuestra vida".

La transición de receptor a donante tuvo una relevancia particular para el ministro. "De niño, iba a una escuela primaria donde bebíamos leche y comíamos pan de maíz que llegaba en cajas donde se leía 'Naciones Unidas' o 'Gobierno de Estados Unidos' ", recuerda. "Hace unos meses, visité un jardín de niños en Mongolia donde los pequeños estudiaban con libros de texto que habían sido regalo de la República de Corea."

La historia de Corea es interesante por buen número de razones, pero más que nada porque —mucho antes de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo— muchos de sus principios ya los estaba aplicando Corea.

"En realidad sólo tenían dos donantes, Estados Unidos y Japón, así que evitaron los costos de armonización y transacción. Y esos donantes siguieron ayudando en las buenas y en las malas, aunque principalmente por razones políticas", explica Brenda Killen, quien participa en cuestiones relacionadas con la eficacia de la ayuda en la OCDE. "Así que Corea era predecible y estaba alineada. Y había una serie de casos en los que había sido muy criticada por el Banco Mundial por hacer lo que quería hacer, sobre todo en lo referente a las industrias incipientes. Pero eso se puede ver como una muestra de fuerte apropiación." Cabe suponer que las empresas coreanas también se beneficiaron de un sistema de comercio mucho más laxo: las cosas que hicieron en los inicios de su industrialización ahora pondrían a los coreanos en franca violación de los derechos de propiedad intelectual. La Ronda de Doha para el Desarrollo supuestamente iba a facilitar el comercio a los países en desarrollo, incluso si las condiciones no fueran las mismas que Corea disfrutó. Pero Doha está estancada, y muchos se preguntan cuándo se alcanzará un acuerdo o si acaso es posible.

Palabras, acción

A finales de 2011, Corea afianzó su nuevo papel en la cooperación para el desarrollo, siendo sede del rimbombante Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en la ciudad portuaria de Busan. Tal como recordó el presidente de Corea, Lee Myung-bak, a los delegados, cuando él era niño, su país era uno de los más pobres del mundo, y Busan importaba alimentos para que la gente no muriera de inanición después de la guerra civil.

El encuentro en Busan tal vez les resulte inadvertido a nuestros lectores, pero, en el mundo del desarrollo, fue objeto de extensos debates y altas expectativas. Gran parte de la discusión giró en torno a cómo podría el foro ayudar a trazar una nueva hoja de ruta en una cooperación global para el desarrollo que abarcara un espectro creciente de participantes, incluidos donantes tradicionales y países en desarrollo, pero también oferentes de ayuda como China e India, organizaciones no gubernamentales (ONG), grandes participantes nuevos como la Gates Foundation, la sociedad civil y otros.

Una variación respecto a lo establecido fue la participación de todos estos actores en las negociaciones sobre una sociedad para el desarrollo hacia adelante. Después de negociaciones extensas y muchas veces difíciles, los 18 *sherpas* que representaban a gobiernos de todos los puntos del espectro del desarrollo, así como a la sociedad civil, alcanzaron un acuerdo: la Asociación de Busan para la Cooperación Eficaz para el Desarrollo, descrita como un punto de inflexión en la cooperación internacional para el desarrollo, al ser el primer "esquema conceptual de la cooperación para el desarrollo que acoge a donantes tradicionales, cooperantes Sur-Sur, las BRICS, OSC y fundaciones privadas". Decidieron crear una nueva **Alianza Global para la Cooperación Eficaz para el Desarrollo** antes de junio de 2012, que aproveche y reemplace al ya existente grupo de trabajo de la OCDE sobre eficacia de la ayuda.

> "Nunca antes se había dado un proceso tan incluyente y totalmente comprometido para el desarrollo internacional…", dijo el secretario general de la OCDE, Angel Gurría, durante la conferencia de prensa final del evento. "Aunque todavía tenemos mucho por hacer, este documento… es una hoja de ruta que nos llevará sobre el camino acordado… ésta es una nueva agenda. No se trata de una suma de partes. No se trata sólo de *ayuda*, sino de utilizar y fortalecer las diversas fuentes de financiamiento —desde los impuestos hasta los recursos locales, pasando por la ayuda para el comercio y la inversión privada— a fin de favorecer el desarrollo sostenible e incluyente."

La propia OCDE también está replanteándose toda la relación para el desarrollo como una nueva estrategia de desarrollo anclada en alianzas que van más allá de la ayuda.

Resulta fácil ver estas palabras con escepticismo. Después de todo, ¿no se han pronunciado declaraciones parecidas a ésta muchas veces antes? Y, ¿no debería haberse resuelto la Ronda de Doha hace años? Así es, en ambos casos. Sin embargo, ante tantas decepciones, es justo admitir los logros. Con los años se han hecho grandes avances y, en algunos sentidos, ha cambiado la actitud respecto a la manera en que los países —ricos, emergentes y pobres— trabajan juntos para superar la pobreza. Consideremos que los ODM, incluso si no se han cumplido cabalmente, han ayudado a detonar infinidad de iniciativas para reducir el impacto de la pobreza. Algo similar pudiera decirse sobre los acuerdos y las declaraciones sobre la eficacia de la ayuda. De nuevo, incluso, si la participación internacional no es tan abundante, han ayudado a cambiar la manera como se procura el desarrollo. ¿Podría haberse hecho más? Indudablemente. Pero no subestimemos lo mucho que se ha logrado.

En relación con el futuro, una cosa está clara: sin importar qué resulte del proceso después de Busan, o de cualquier otro foro sobre cooperación para el desarrollo en los años venideros, lo único que se necesita para garantizar su éxito es la voluntad genuina de trabajar juntos en nuestra aldea global para mejorar la vida de nuestros vecinos más pobres. Si tenemos eso, entonces las perspectivas para todos en este planeta no pueden más que mejorar.

Para saber más

DE LA OCDE...

En Internet

Para averiguar cómo está **interactuando** el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE con las economías emergentes y otros donantes, visite *www.oecd.org/dac/opendoors*. La declaración del Comité respecto a las nuevas alianzas en la cooperación para el desarrollo se encuentra en *www.oecd.org/dataoecd/7/3/47652500.pdf*.

Si desea más información sobre el **trabajo de la OCDE con los BRICS**, visite *www.oecd.org/* y agregue el nombre del país relevante (en inglés) después de la diagonal: **Brazil, Russia, India, China y Southafrica** (una palabra). Brasil, India y Sudáfrica también son miembros del Centro de Desarrollo de la OCDE. Encuentre más información en *www.oecd.org/dev*.

Si desea saber más sobre **el Foro de Alto Nivel de Busan**, ingrese en *www.aideffectiveness.org/busanhlf4*.

Conozca más a fondo la investigación revolucionaria de **Angus Maddison** respecto a las tendencias económicas de largo plazo en *www.theworldeconomy.org*.

El **Grupo de Estudio China-CAD** fue formado por el Centro Internacional para Reducir la Pobreza en China (IPRCC, por sus siglas en inglés) y el CAD en 2009 con el propósito de facilitar el intercambio de experiencias y promover los conocimientos sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza. Conozca más en *www.iprcc.org/publish/page/en/feature/chinadac/2009*.

Publicaciones

La serie Perspectivas sobre el desarrollo mundial, publicada cada año por el Centro de Desarrollo de la OCDE, pretende describir y analizar los cambios en la economía global y su efecto en los países en desarrollo del mundo.

African Economic Outlook (serie): Producido conjuntamente por la OCDE, el Banco Africano de Desarrollo y dos instancias de las Naciones Unidas (la Comisión Económica para África y el Programa para el Desarrollo), este libro de consulta publicado anualmente proporciona la información económica más reciente disponible de la mayoría de las economías de África.

The World Economy. A Millennial Perspective (2001), **The World Economy Historical Statistics** (2003) y **Chinese Economic Performance in the Long Run** (1998), de Angus Maddison: Una visión de largo plazo sin parangón respecto a las tendencias económicas en el mundo y en China.

...Y OTRAS FUENTES

South-South Opportunity (*www.southsouth.info/*) se describe a sí misma como "una comunidad de profesionales dedicados a la cooperación Sur-Sur, al intercambio de conocimientos y a la enseñanza para el desarrollo". Los visitantes de este sitio podrían interesarse también en el sitio con casos prácticos **South-South Opportunity Case Studies**, en *www.impactalliance.org/ev_en.php?ID=48706_201&ID2=DO_COMMUNITY*.

El **Foro de Cooperación China-África** (FOCAC), en *www.focac.org/eng*, es el punto de encuentro oficial entre China y los Estados africanos. Desde 2000, ha coordinado cuatro reuniones cumbre.

Bibliografía

Capítulo 1

Atwood, B. (2008), "Foreign Assistance Reform: Building US Civilian Development and Diplomatic Capacity in the 21st Century", 25 de junio, discurso ante el Comité de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes de Estados Unidos; *http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PCAAB759.pdf*

Brautigam, D. (2009), *The Dragon's Gift*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York.

Darnton, A. (2011), "Aid: why are we still stuck in 1985?", 28 de marzo, blog "La pobreza importa", *The Guardian,* Guardian News and Media Ltd., Londres.

Deutscher, E. (2010), "10 Theses on the future of development co-operation", 16 de diciembre, Comité de Ayuda al Desarrollo, *www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf?cote=dac/chair(2010)7&doclanguage=en*

DFID (2011), "Fair exchange: How UK aid is helping Ethiopian farmers to get the right price for their produce", 29 de julio, Departmento para el Desarrollo Internacional, Londres; *www.dfid.gov.uk/Stories/Case-Studies/2011/Coffee-and-commodities*

Fragomeni, C. (2011), "African famine crisis despair unimaginable", 13 de agosto, *The Hamilton Spectator*, Hamilton, Ontario.

Glennie, J. (2011), "The OECD should give up control of the aid agenda", 29 de abril, blog "La pobreza importa", *The Guardian*, Guardian News and Media Ltd., Londres.

Hutchison, J. (2010), "Educating Hajra", 7 de junio, Banco Asiático de Desarrollo, Manila, *http://beta.adb.org/news/impact-stories/educating-hajra*

Johnson Sirleaf, E. (2010), "Introduction", en Radelet, S., *Emerging Africa*, Centre for Global Development, Washington.

Moyo, D. (2009), *Dead Aid*, Penguin Books, Londres.

OCDE (2011), "Better Policies for Better Lives – The OECD at 50 and Beyond", OCDE, París, *www.oecd.org/dataoecd/63/52/47747755.pdf*

OCDE (2011), *Development Co-operation Report 2011*, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2010-en*

OCDE (2011), *African Economic Outlook 2011: Africa and its Emerging Partners*, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2011-en*

OCDE/Organización Mundial del Comercio (2011), *La ayuda para el comercio en síntesis 2011: Mostrar resultados*, OECD Publishing, *http://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/aid4trade11_s.pdf*

Sachs, J. (2005), *The End of Poverty*, Penguin Books, Londres.

Capítulo 2

Asamoah, Asamoah, C.D. (2010), "One -Third of Accra Residents Live in Slums", 30 de abril, *Public Agenda*, Accra.

Bishop, M. (2009), *Essential Economics – An A-Z Guide*, The Economist/Bloomberg Press, Nueva York.

Collier, P. (2008), *The Bottom Billion*, Oxford University Press, Oxford.

Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo (2008), *Informe sobre el Crecimiento*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington, D.C., *http://cgd.s3.amazonaws.com/GrowthReportComplete.pdf*

Guardian, The (2011), "International Day of the Midwife: Voices from Africa", 5 de mayo, *The Guardian*, Guardian News & Media Ltd., Londres.

Holden, P, M. Bale y S. Holden (2004), *Swimming Against the Tide? An Assessment of the Private Sector in the Pacific,* Banco Asiático de Desarrollo, Manila, Filipinas, *www.adb.org/Documents/Books/Swimming_Against_Tide/swimming_against_tide.pdf*

FMI (s/f), World Economic Outlook Database, Fondo Monetario Internacional, *www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/index.aspx*

Keeley, B. (2007), *Human Capital – How What You Know Shapes Your Life*, Perspectivas OCDE, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264029095-en*

Larson, C. (2010), "Chicago on the Yangtze", *Foreign Policy,* sept.-oct., The Slate Group, Washington D.C.

Maddison, A. (2001), *The World Economy: A Millennial Perspective, Development Centre Studies*, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264022621-en*

OCDE (s/f), "Glossary of Statistical Terms", *http://stats.oecd.org/glossary/index.htm*

OCDE (2001), *Poverty Reduction: The DAC Guidelines*, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/0.1787/9789264194779-en*

OCDE (2006), *Cooperación para el Desarrollo. Informe 2005*, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/0.1787/dcr-2005-3-e*

OCDE (2007), *Promoting Pro-Poor Growth: Policy Guidance for Donors,* OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264024786-en*

OCDE (2010), Cooperación para el Desarrollo. Informe 2010, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2010-en*

OCDE (2010), *Perspectivas sobre el Desarrollo Mundial 2010: Riqueza cambiante,* OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264084728-en*

OCDE (2011), Cooperación para el Desarrollo. Informe 2011, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2011-en*

OCDE (2012), *Perspectivas sobre el Desarrollo Mundial 2012: Cohesión social en un mundo cambiante,* OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2012-en*

Owen, A.L., J. Videras y L. Davis (2009), "Do all countries follow the same growth process?" *Journal of Economic Growth,* vol. 14/4, diciembre, Springer.

Radelet, S. (2010), *Emerging Africa: How 17 Countries Are Leading the Way*, Centre for Global Development, Washington.

Summer, A. (2010), "Global Poverty and the New Bottom Billion: What if Three-Quarters of the World's Poor Live in Middle-Income Countries?", documento de trabajo, 12 septiembre, Institute of

Development Studies, Londres, *www.ids.ac.uk/files/dmfile/GlobalPovertyDataPaper1.pdf*

Naciones Unidas (2011), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2011*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, *http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/11-31342(S)MDG_Report_2011_Book_LR.pdf*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010), *Human Development Report 2010,* Palgrave Macmillan, Nueva York, *http://hdr.undp.org*

Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) (2010), *Ghana: Accra Urban Profile,* UNON, Publishing Services Section, Nairobi.

Werlin, H. (1991), "Ghana and South Korea: Lessons from World Bank Case Studies," vol. 11/3, may./jun., *Public Administration and Development*, Wiley.

Wolfensohn, J. (2007), "The four circles of a changing world", *International Herald Tribune*, 4 de junio, New York Times Co., Nueva York.

Banco Mundial (2012), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012*, Banco Mundial, Washington D.C., *www.worldbank.org*

Capítulo 3

Barder, O. (2005), "What sort of conditions should there be on aid?", diciembre, blog Owen Abroad, *www.owen.org/musings/conditionality*

BBC News (2010), "Haiti quake witnesses speak of devastation", 13 de enero, British Broadcasting Corp., Londres.

BBC News (2011), "Report challenges Haiti earthquake death toll", 1º de junio, British Broadcasting Corp., Londres.

Benn, J., A. Rogerson y S. Steensen (2010), "Getting Closer to the Core – Measuring Country Programmable Aid", junio, número 1, informe sobre desarrollo, Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE, París; *http://oecd.org/dataoecd/32/51/45564447.pdf?contentId=45564448*

Bosch, E. (2011), "Making the Most of the International Aid System", *OECD Journal: General Papers,* OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/gen_papers-2010-5kgc6cl35rmr*

Carey, S. (2010), "Moral trade-off muddies aid or trade debate", 16 de julio, *The Irish Times*, The Irish Times Ltd., Dublín.

Degnbol-Martinussen, J. y P. Engberg-Pedersen (2003), *Aid: Understanding International Development Cooperation,* Mellemfolkeligt Samvirke, Copenhague.

Comité de Ayuda al Desarrollo (2003), "Philanthropic Foundations and Development Co-operation", vol. 4/3 (separata del) *DAC Journal*¸ OECD Publishing, *www.oecd.org/dataoecd/23/4/22272860.pdf*

Jennings, S. (2011) "Time's Bitter Flood", Oxfam GB Research Report, 27 de mayo, Oxfam GB, Oxford, *www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict_disasters/downloads/rr-times-bitter-floods*

Kharas, H., W. Jung y K. Makino (2011), "Overview: An Agenda for the Busan High Level Forum on Aid Effectiveness", en Kharas, H., W. Jung y K. Makino (eds.),

Catalyzing Development A New Vision for Aid, Brookings Institution Press, Washington D.C.

OCDE (2004), "Philanthropic Foundations and Development Co-operation", *OECD Journal on Development*, vol. 4/3, *http://dx.doi.org/10.1787/journal_dev-v4-art23-en*

OCDE (2005), *Cooperación para el Desarrollo. Informe 2005: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee,* OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2005-en*

OCDE (2007), *Financing Development: Aid and Beyond,* OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264027596-en*

OCDE (2008), "Is it ODA?", hoja informativa, noviembre, OCDE, París, *www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf*

OCDE (2009), *Civil Society and Aid Effectiveness: Findings, Recommendations and Good Practice,* OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264056435-en*

OCDE (2010), *2008 DAC Report on Multilateral Aid,* OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264097322-en*

OCDE (2010), *Cooperación para el Desarrollo. Informe 2010*, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2010-en*

OCDE (2011), *Cooperación para el Desarrollo. Informe 2011*, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/20747721*

Radelet, S. (2006), "Working Paper Number 92: A Primer on Foreign Aid", julio, Centre for Global Development, Washington D.C., *www.cgdev.org/content/publications/detail/8846*

Ramachandran, V. (2010), "India emerges as an aid donor", 5 de octubre, *The Huffington Post.*

Riddell, R.C. (2007), *Does Foreign Aid Really Work?,* Oxford University Press, Oxford y Nueva York.

Rogerson A. y S. Steensen (2009), "Aid Orphans: Whose Responsibility?", número 1, octubre, informe sobre desarrollo, Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE, París; *www.oecd.org/*dataoecd/14/34/43853485.pdf

Smith, K. (2011), "Statistical reporting by the Bill & Melinda Gates Foundation to the OECD DAC", abril, Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE; *www.oecd.org/dataoecd/5/60/47539494.pdf*

Oficina del Consejo de Información del Estado de la República Popular de China (2011), "China's Foreign Aid", abril, SCIO, Beijing; *www.scio.gov.cn/zxbd/wz/201104/t896900.htm*

Tan, E. (2010), "Haiti quake: Aid workers' diaries, Saturday 16 January", 18 de enero, British Broadcasting Corp., Londres.

Naciones Unidas (2009), "The UN in Brief", ONU, Nueva York, *www.un.org/Overview/uninbrief*

Banco Mundial (2011), "What We Do", *http://web.worldbank.org*

Worthington, S.A. y T. Pipa (2011), "Private Development Assistance: The Importance of International NGOs and Foundations in a New Aid Architecture", en H. Kharas *et al* (eds.), *Catalyzing Development*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.

Capítulo 4

Adams, J. (2007), "Rising sea levels threaten small Pacific island nations", 3 de mayo, *The New York Times*, The New York Times Co., Nueva York.

Bossuat, G. (2008), "The Marshall Plan: History and Legacy", en Sorel, E. y P.C. Padoan (eds.), *The Marshall Plan: Lessons Learned for the 21st Century,* OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264044258-en*

Bulíř, A. y A.-J. Hamann (2008), "Volatility of Development Aid: From the Frying Pan into the Fire?", *World Development*, vol. 36/10, Fondo Monetario Internacional/Elsevier Inc.

Clark, H., "The Real Wealth of Nations: Lessons from the Human Development Report", en OCDE (2011), *Informe sobre Desarrollo Humano 2011*, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/20747721*

CNN (2009), "Obama: Troops Alone Cannot Win in Afghanistan", 19 de febrero, *www.cnn.com*

Dabla-Norris, E., C. Minoiu y L.-F. Zanna (2010), "Business Cycle Fluctuations, Large Shocks, and Development Aid: New Evidence", documento de trabajo del FMI, WP/10/240, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., *www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10240.pdf*

Degnbol-Martinussen, J. y P. Engberg-Pedersen (2003),

Aid: Understanding International Development Cooperation, Mellemfolkeligt Samvirke, Copenhague.

Dervis, K., H. Kharas y N. Unger (2010), *Aiding Assistance Reform for the 21st Century: Brookings Blum Roundtable* 2010, Brookings, Washington D.C., *www.brookings.edu/events/2010/0804_development.aspx*

G20 (2010), "Seoul Development Consensus for Shared Growth", Declaración de líderes de la Cumbre del G20 en Seúl, anexo 1, nov. 11–12, Seúl, *www.g20.org/Documents2010/11/seoulsummit_ annexes.pdf*

Hjertholm, P. y H. White (2000), "Foreign Aid in Historical Perspective", en F. Tarp (ed.), *Foreign Aid and Development,* Routledge, Londres y Nueva York.

Irish Aid (2010), "Bringing parliament to the people", actualizado por última vez el 22 de diciembre, Departamento de Relaciones Exteriores, Dublín: en *www.irishaid.gov.ie/article.asp?article=1732*

Kagame, P. (2009), "Africa has to find its own road to prosperity", 7 de mayo, *Financial Times*, The Financial Times Ltd., Londres.

Moyo, D. (2009), *Dead Aid*, Penguin Books, Londres.

Morella, C.A. (2008), "Marshall Plan 60th Anniversary Symposium: Introductory Remarks", en Sorel, E. y P.C. Padoan (eds.) (2008), *The Marshall Plan: Lessons Learned for the 21st Century*, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264044258-en*

Consejo Nacional de Investigación (1978), Programa de Ayuda Exterior en Caso de Desastres del Gobierno de Estados Unidos, Academia Nacional de Ciencias, Washington, D.C., *http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADQ468.pdf*

Obama, B. (2010), "Remarks by the President at the Millennium Development Goals Summit in New York, New York", 22 de septiembre, Oficinas de las Naciones Unidas, Nueva York, NY, *www. whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/22/remarks-president-millennium*

OCDE (2005), *Cooperación para el Desarrollo. Informe 2004*, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2004-en*

OCDE (2006), Estados Unidos. Evaluación entre pares del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), OCDE, París, *www.oecd.org/dataoecd/61/57/37885999.pdf*

OCDE (2008), Francia. Evaluación entre pares del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), OCDE, París, *www.oecd.org/dataoecd/4/10/40814790.pdf*

OCDE (2009), *Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation: Policy Guidance*, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264054950-en*

OCDE (2009), *Cooperación para el Desarrollo. Informe 2009*, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2009-en*

OCDE (2010), *Cooperación para el Desarrollo. Informe 2010*, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2010-en*

OCDE (2011), *Cooperación para el Desarrollo. Informe 2011*, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/20747721*

Opeskin, B.R. (1996), "The Moral Foundations of Foreign Aid", en vol. 24/1, *World Development*, Elsevier Science Ltd.

Radelet, S. (2006), "Working Paper Number 92: A Primer on Foreign Aid", julio, Centre for Global Development, Washington D.C., *www.cgdev.org/content/publications/detail/8846*

Riddell, R.C. (2007), *Does Foreign Aid Really Work?,* Oxford University Press, Oxford y Nueva York.

Rogerson A. y S. Steensen (2009), "Aid Orphans: Whose Responsibility?", número 1, octubre, informe sobre desarrollo, Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE, París; *www.oecd.org/dataoecd/14/34/43853485.pdf*

Sachs, J. (2005), *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, The Penguin Press, Nueva York.

Truman, H.S. (1949), "Truman's Inaugural Address", 20 de enero, Harry S. Truman Library and Museum, *www.trumanlibrary.org*

Banco Mundial (1990), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York.

Banco Mundial (2010), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2010*, Banco Mundial, Washington D.C.

Capítulo 5

Agence France-Presse (2011), "Malaria on way out in third of nations hit: study", 17 de octubre, AFP, París, *www.france24.com*

Banerjee, A. y E. Duflo (2011), "More Than 1 Billion People Are Hungry in the World", mayo/junio, *Foreign Policy*, The Slate Group, Washington D.C.

Barder, O. (2006), "A Policymakers' Guide to Dutch Disease", documento de trabajo No. 91, julio, Centre for Global Development, Washington, D.C.

Bennett, J. *et al* (2010), *Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010*, ITAD Ltd., United Kingdom, *www.oecd.org/dataoecd/3/40/46895095.pdf*

Centre for Global Development (s/f), "Controlling Tuberculosis in China", Centre for Global Development, Washington, D.C., *www.cgdev.org/doc/millions/MS_case_3.pdf*

Chan, M. y R. Chambers (2010), "Defeating malaria is within our grasp", 14 de diciembre, blog La Pobreza Importa, *The Guardian,* Guardian News and Media Ltd., Londres.

Clements, P., T. Chianca y R. Sasaki (2008), "Reducing World Poverty by Improving Evaluation of Development Aid",

American Journal of Evaluation, vol. 29/2, Sage Publications/ American Evaluation Association.

Collier, P. (2008), *The Bottom Billion*, Oxford University Press, Oxford.

DFID (2011), "Battling malaria in India", 19 de abril, Departamento de Desarrollo Internacional, Londres, *www.dfid.gov.uk/Media-Room/Case-Studies*

Eurobarometer (2007), "Citizens of the new EU Member States and Development Aid", Special Eurobarometer 286, Comisión Europea, Bruselas, *http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_286_en.pdf*

Eurobarometer (2010), "Development Aid in Times of Economic Turmoil", Special Eurobarometer 318, Comisión Europea, Bruselas, *http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/eurobarometer200910_en.pdf*

Fransman, J. y H.-B. Solignac Lecomte (2004), "Mobilising Public Opinion Against Global Poverty", abril, No. 2, Policy Insights, Centro de Desarrollo de la OCDE, París, *www.oecd.org/dataoecd/33/41/31484642.pdf*

Freschi, L. (2010), "Americans appalled at how much we spend on aid, want to spend 10 times more", 6 de diciembre, blog AidWatch, Instituto de Investigación del Desarrollo de la Universidad de Nueva York, *http://aidwatchers.com*

Glennie, J. (2008), *The Trouble With Aid*, Zed Books, Londres y Nueva York.

Gourevitch, P. (2010), "Alms Dealers", 11 de octubre, *The New Yorker,* Condé Nast, Nueva York.

Gurría, A. (2008), "The Global Dodgers", 27 de noviembre, *The Guardian,* Guardian News and Media Ltd., Londres.

Hotez, P.J. (2009), "How to Cure 1 Billion People? Defeat Neglected Tropical Diseases", 21 de diciembre, *Scientific American,* Scientific American, Inc., Nueva York.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial (1998), *Assessing Aid*, Oxford University Press, Inc., Nueva York.

Kelland, K. (2011), "Malaria kills more than 780 000 people a year worldwide", 17 de octubre, Reuters, Londres, *www.reuters.com.*

Kremer, M. y E. Miguel (2011), "Primary School Deworming In Kenya", Abdul Latif Jameel Poverty Action, Instituto Tecnológico de Massachusetts, Cambridge, MA, *www.povertyactionlab.org/evaluation/primary-school-deworming-kenya*

McGillivray, M. (s/f), "Is Aid Effective?" (borrador), WIDER, Helsinki, Finlandia, *www.oecd.org/dataoecd/18/39/34353462.pdf*

Mwenda, A.M. (2008), "Aid creates the wrong incentives for progress", 24 de julio, *The Guardian*, Guardian News and Media Ltd., Londres, *http://www.guardian.co.uk/katine/2008/jul/23/africaaid.background1*

Natsios, A. (2010), "The Dangers of Development Metrics", 20 de diciembre, blog GMF, German Marshall Fund of the United States, *http://blog.gmfus.org/2010/12/the-dangers-of-development-metrics*

OCDE (1986), *Cooperación para el Desarrollo. Informe 1985*, OECD Publishing.

OCDE (2002), *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264034921-en-fr*

OCDE (2003), "Philanthropic Foundations and Development Co-operation", *DAC Journal,* vol. 4/3, OECD Publishing.

OCDE (2010), *Evaluation in Development Agencies,* OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264094857-en*

Red de Evaluación del Desarrollo del CAD de la OCDE (2010),

Evaluation Development Co-operation. Summary of Key Norms and Standards, junio, 2a. ed., OCDE, París, *www.oecd.org/dac/evaluation*

Radelet, S. (2006), "A Primer on Foreign Aid", documento de trabajo No. 92, julio, Centre for Global Development, Washington, D.C., *www.cgdev.org/content/publications/detail/8846*

Riddell, R.C. (2007), *Does Foreign Aid Really Work?,* Oxford University Press, Oxford y Nueva York.

Schaefer, B.D. (2010) "Development in Africa is Not About Aid", primavera, *The Forum,* Center for International Relations, Arlington, VA.

Svensson, J. (2006), "The Institutional Economics of Foreign Aid", vol. 13, *Swedish Economic Policy Review,* Swedish Economic Policy Review, Consejo Económico de Suecia, Estocolmo.

Tupy, M.L. (2011), "Foreign Aid Isn't the Answer", 31 de marzo, *The Wall Street Journal Europe,* Dow Jones & Co., Inc., Nueva York.

UNESCO-UIS (2011), *Financing Education in sub-Saharan Africa: Meeting the Challenges of Expansion, Equity and Quality,* Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, *www.uis.unesco.org/template/pdf/EducGeneral/Finance_EN_web.pdf*

OMS (2010), *World Malaria Report 2010,* Organización Mundial de la Salud, Ginebra, *www.who.int/malaria*

Capítulo 6

Ambraseys, N. y R. Bilham (2011), "Corruption kills", 13 de enero, vol. 469, *Nature*, Nature Publishing Group.

Banco Asiático de Desarrollo/OCDE/Transparencia Internacional (2007), *Curbing Corruption in Tsunami Relief Operations,* Banco Asiático de Desarrollo, Manila, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264041387-en*

Barder, O. (2011), "Show, Don't Tell", número 18, *Public Service Review: International Development,* Publicservice.co.uk Ltd., Newcastle-under-Lyme.

Cairns Group (s/f), "Domestic Support: Impacting negatively on developing countries' agricultural export interests", The Cairns Group, *http://cairnsgroup.org/DocumentLibrary/domestic_support.pdf*

Campion, M.J. (2011), "Bribery in India: A website for whistleblowers", 5 de junio, BBC News, British Broadcasting Corp., Londres, *www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-13616123*

Celasun, O. y J. Walliser (2008), "Managing Aid Surprises", septiembre, vol. 45/3, *Finance & Development,* Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., *http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2008/09/celasun.htm*

Chissano, J.A. (2007), "Why We Should 'Rethink' Aid", 11-12 de junio, discurso en la conferencia Nuevos Rumbos en la Ayuda al Desarrollo, Rhodes House, Oxford,

http://www.clubofmozambique.com/solutions1/investor/docs/ChissanoSpeech.pdf

Collier, P. (2008), *The Bottom Billion*, Oxford University Press, Oxford.

Djankova, S., J.G. Montalvoc y M. Reynal-Querolc (2009), "Aid with Multiple Personalities", *Journal of Comparative Economics*, vol. 37/2, junio, Elsevier.

Frot, E. y J. Santiso (2010), "Crushed Aid: Fragmentation in Sectoral Aid", documento de trabajo No. 284 del Centro de Desarrollo de la OCDE, OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/218465127786*

Kaufmann, D. (2009), "Aid Effectiveness and Governance", febrero, *Development Outreach,* World Bank Institute, Washington, D.C.

Kharas, H., W. Jung y K. Makino (2011), "Overview: An Agenda for the Busan High Level Forum on Aid Effectives", en Kharas, H., W. Jung y K. Makino (eds.), *Catalyzing Development A New Vision for Aid,* Brookings Institution Press, Washington D.C.

Killen, B. (2010), "The Paris Declaration: Five reasons Why it is Working", *OECD Journal: General Papers,* vol. 2010/1, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/gen_papers-2010-5kgc6cl3qfjb*

Kramer, W.M. (2007), "Corruption and Fraud in International Aid Projects", mayo, No. 4, U4 Brief, U4-Chr. Michelsen Institute, Bergen, *www.U4.no*

Love, P. y P. Lattimore (2009), *International Trade – Free, Fair and Open?,* OECD Insights,, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264055780-en*

Mold, A. (2009), *Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis,* OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264075528-en*

Ndikumana, L. (2010) "Challenges for International Development Aid to Africa: Interview, Prof. Léonce Ndikumana," primavera, *The Forum,* Center for International Relations, Arlington, VA.

Nolen, S. (2004), "Africa Battles to Keep Doctors, Nurses", 28 de septiembre, *The Globe and Mail,* Toronto.

Red de Gobernanza del CAD de la OCDE – Equipo de Trabajo Anticohecho (s/f), *Working Towards More Effective Collective Donor Responses To Corruption,* OCDE, París, *www.oecd.org/dataoecd/26/52/45019669.pdf*

OCDE (2006), *Cooperación para el Desarrollo. Informe 2005*, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2005-en*

OCDE (2008), *Financing Development 2008: Whose Ownership?,*

Centro de Estudios para el Desarrollo, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264045590-en*

OCDE (2008), *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y Programa de Acción de Acra,* OCDE, París, *www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf*

OCDE (2009), *2009 OECD Report on Division of Labour,* OCDE, París, *www.oecd.org/dataoecd/18/52/44318319.pdf*

OCDE (2010), "Trading out of Poverty: How Aid for Trade can Help", *OECD Journal on Development,* OECD Publishing, vol. 10/2, *http://dx.doi.org/10.1787/journal_dev-v10-art16-en*

OCDE (2010), *Cooperación para el Desarrollo. Informe 2010*, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2010-en*

OCDE (2011), *Trade for Growth and Poverty Reduction,* OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264098978-en*

OECD (2011), *Better Policies for Development – Recommendations for Policy Coherence 2011,* OCDE, París, *www.oecd.org/dataoecd/6/57/48110465.pdf*

OCDE/Organización Mundial del Comercio (s/f), "Aid for Trade: Is it Working?", OCDE, París, *www.oecd.org/dataoecd/30/36/45581702.pdf*

OCDE/Organización Mundial del Comercio (2011), *La ayuda para el comercio en síntesis 2011: Mostrar resultados*, OECD Publishing, *http://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/aid4trade11_s.pdf*

OECDEvalNet (2011), "Paris Declaration Evaluation: Malawi Country Report", entrevista por video con el señor Twaib Ali, subida el 12 de agosto, *www.youtube.com/ watch?v=MzXAnCbUxPs*

Pfutze, T. (2010), "The Importance of Aid Fragmentation in Sub-Saharan Africa", primavera, *The Forum,* Centro de Relaciones Internacionales, Arlington, VA.

Renzio, de, P., L. Whitfield e I. Bergamaschi (2008), "Reforming Foreign Aid Practices", junio, Global Economic Governance Programme Briefing Paper, Department of Politics and International Relations, University College, Oxford.

Riddell, R.C. (2007), *Does Foreign Aid Really Work?,* Oxford University Press, Oxford y Nueva York.

Tavares, J. (2003), "Does foreign aid corrupt?", *Economics Letters,* vol. 79, Elsevier Science B.V.

Thornton, N., A. Barrington y K. Carroll (2010), "Joint Evaluation of the Paris Declaration – Phase 2 Donor HQ Study – Irish Aid", Agulhas, Londres, *www.oecd.org/dataoecd/61/51/47083236.pdf*

Transparencia Internacional (2006), "Corruption in Humanitarian Aid", documento de trabajo No. 3, Transparencia Internacional, Berlín.

Transparencia Internacional (2007), "Poverty, Aid and Corruption", documento sobre políticas No. 1/2007, Transparencia Internacional, Berlín.

Walker, P. (2007), "Opportunities for Corruption in a Celebrity Disaster", en Banco Asiático de Desarrollo, OCDE/Transparencia Internacional, *Curbing Corruption in Tsunami Relief Operations,* Banco Asiático de Desarrollo, Manila; *http://dx.doi.org/10.1787/9789264041387-en*

Whitfield, L. (ed.) (2009), *The Politics of Aid,* Oxford University Press, Oxford y Nueva York.

Wood, B. *et al* (2011), *The Evaluation of the Paris Declaration: Final Report,* Danish Institute for International Studies, Copenhague; *www.oecd.org/dataoecd/5/37/48113803.pdf*

Capítulo 7

Bahadur, J. (2010), "Pirates Inc.", 23 de junio, *Financial Times,* The Financial Times Ltd., Londres.

Brautigam, D. *et al* (eds.) (2008), *Taxation and State-Building in Developing Countries – Capacity and Consent,* Cambridge University Press, Cambridge.

Carter, A. y A. Cebreiro (2011), "Africa's tax system: A survey", No. 284, T1 2011, *OECD Observer,* OCDE, París, *www.oecdobserver.org/news/categoryfront.php/id/60/Taxation.html*

DFID (2010), "Market women secure a decent trade in Ghana", 21 de septiembre, Departamento de Desarrollo Internacional, Londres, *www.dfid.gov.uk/Media-Room/Case-Studies*

DFID (2011), "Government to suspend general budget support to Malawi", 14 de julio, Departamento de Desarrollo Internacional, Londres, *www.dfid.gov.uk/News*

Global Financial Integrity (2010), "Illicit Financial Flows from Africa: Hidden Resource for Development", marzo, Global Financial Integrity-Centre for International Policy, Washington, D.C.

G20 (2009), "Cumbre de Londres. Declaración de líderes", 2 de abril, Londres, G20, *www.g20.org/Documents/g20_ communique_020409.pdf*

Hyden, G. *et al* (2004), *Making Sense of Governance: Empirical Evidence from 16 Developing Countries,* Overseas Development Institute, Londres.

James, J. (2010), "Will Ivorian party spirit end the coups?", 28 de octubre, BBC News, British Broadcasting Corp., Londres.

Keeley, B. (2011), "Conflict – the enemy of development", 11 de abril, blog OECD Insights, OCDE, París, *http://oecdinsights.org/2011/04/11/conflict—-the-enemy-of-development*

OCDE (1995), "Participatory Development and Good Governance", Development Co-operation Guidelines Series, OCDE, París, *www.oecd.org/dataoecd/27/13/31857685.pdf*

OCDE (2006), *Integrating Human Rights and Development,* OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264022102-en*

OCDE (2007), "DAC Action-oriented Paper on Human Rights and Development", OCDE, París, *www.oecd.org/dataoecd/50/7/39350774.pdf*

OCDE (2008), *Governance, Taxation and Accountability: Issues and Practices,* OCDE, París, *www.oecd.org/dataoecd/52/35/40210055.pdf*

OCDE (2010), *Citizen-State Relations: Improving Governance Through Tax Reform,* OCDE, París, *www.oecd.org/dataoecd/19/60/46008596.pdf*

OCDE (2010), "Investing in Women and Girls", con base en el discurso de Jon Lomøy en el Simposio de Alto Nivel de Helsinki, Foro de Cooperación para el Desarrollo, ONU 2010, 4 de junio, OCDE, París, *www.oecd.org/dataoecd/45/55/45704694.pdf*

OCDE (2010), *Atlas of Gender and Development: How Social Norms Affect Gender Equality in Non-OECD Countries,* OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264077478-en*

OCDE (2010), "DAC Special Review of Poland", OCDE, París, *www.oecd.org/dataoecd/58/43/45362587.pdf*

OCDE (2011), "OECD's Current Tax Agenda", abril, OCDE, París, *www.oecd.org/dataoecd/38/17/1909369.pdf*

OCDE (2011), *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility,* OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264074989-en*

OCDE/Banco Africano de Desarrollo/Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (2010), *African Economic Outlook 2010,* OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2010-en*

Owens, J. (2010), "Tax for Development", diciembre de 2009-enero de 2010, No. 276-277, *OECD Observer,* OCDE, París, *www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/3134/Tax_for_development.html*

Owens, J. y R. Parry (2009), "Why tax matters for development", junio, No. 273, *OECD Observer,* OCDE, París, *www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/2943*

Roosevelt, F.D. (1936), "Address at Worcester, Mass," 21 de octubre, The American Presidency Project, *www.presidency.ucsb.edu*

Sida (2011), "I voted for the first time in my life", 21 de octubre, Institución Sueca de Cooperación para el Desarrollo, Estocolmo, *www.sida.se*

Solignac Lecomte, H.-B. (2010), "Taxation for Development in Africa: A Shared Responsibility," julio-agosto, vol. 9/6, *Trade Negotiations Insights,* The International Centre for Trade and Sustainable Development, Ginebra.

Soto de, H. (2011), "The Amazon is not Avatar", en *Development Co-operation Report 2011,* OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/20747721*

PNUD (2011), "Illicit Financial Flows from the Least Developed Countries: 1990-2008", mayo, documento de discusión, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, *www.undp.org/governance*

Banco Mundial (2011), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011 -*

Conflict, Security, and Development, Banco Mundial, Washington, D.C., *http://wdr2011.worldbank.org*

Capítulo 8

Alden, C. (2007), *China in Africa,* Zed Books, Londres y Nueva York.

BBC News (2009), "China praised for African links", 11 de octubre, British Broadcasting Corp., Londres, *http://news.bbc.co.uk/2/hi/8301826.stm*

Brautigam, D. (2009), *The Dragon's Gift,* Oxford University Press, Oxford y Nueva York.

Grupo de Estudio China-CAD (2009), "Development Partnerships for Growth and Poverty Reduction", 28-29 de octubre, Beijing, OCDE/ Centro Internacional para la Reducción de la Pobreza en China, *www.oecd.org/dataoecd/11/3/47715065.pdf*

Fordelone, T.Y. (2009), "Triangular Co-operation and Aid Effectiveness – Can Triangular Co-operation Make Aid More Effective?", ponencia preparada para Policy Dialogue on Development Co-operation, Ciudad de México, 28-29 de septiembre, OCDE, París, *www.oecd.org/dataoecd/63/37/46387212.pdf*

Francis, N. y M. Francis (2011), "China's meeting with Africa", 30 de junio, *The Guardian,* Guardian News and Media, Ltd., Londres.

French, H.W. (2010), "The Next Empire", *The Atlantic,* The Atlantic Monthly Group, Washington, D.C.

Gurría, A. (2010), "Perspectivas sobre el desarrollo mundial: riqueza cambiante", comentarios para el inicio de Perspectivas sobre el Desarrollo Mundial 2010, 16 de junio, OCDE, París, *www.oecd.org/document/6/0,3746,en_2649_33959_45484486_1_1_1_1,00.html*

Halligan, L. (2011), "The BRIC countries' Hainan summit could make the G20 redundant", 16 de abril, *The Telegraph,* Telegraph Media Group Ltd., Londres.

Maddison, A. (1994), "Confessions of a Chiffrephile" (publicado primeramente en *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review,*

No. 189, junio), Groningen Growth and Development Centre,

University of Groningen, *www.ggdc.net/maddison/Personal/Autobiog1994.pdf*

OCDE (s/f), "OECD Development Assistance Committee (DAC) Welcomes Korean Membership", comunicado de prensa, OCDE, París, *www.oecd.org/document/50/0,3343,en_2649_33721_44141618_1_1_1_1,00.html*

OCDE (1986), *Cooperación para el Desarrollo. Informe 1985*, OECD Publishing.

OCDE (2010), *Perspectivas sobre el desarrollo mundial 2010: riqueza cambiante*, OECD Publishing, *http://dx.doi*.org/10.1787/9789264084728-en

OCDE (2011), *African Economic Outlook 2011: Africa and its Emerging Partners,* OECD Publishing, *http://dx.doi*.org/10.1787/aeo-2011-en

OCDE (2012), *Perspectivas sobre el desarrollo mundial 2012: cohesión social en un mundo cambiante*, OECD Publishing, *http://dx.doi*.org/10.1787/persp_glob_dev-2012-en

Okonjo-Iweala, N. (2007), "Ngozi Okonjo-Iweala on aid versus trade", junio, TED Global 2007, *www.ted.com/talks*

Park, K. (2011), "New Development Partners and a Global Development Partnership", en Kharas, H., W. Jung y K. Makino (eds.), *Catalyzing Development A New Vision for Aid,*

Brookings Institution Press, Washington D.C.

Rampell, C. (2010), "Angus Maddison, Economic Historian, Dies at 83", 1º de mayo, *The New York Times,* The New York Times Co., Nueva York.

Rice, X. (2011), "China's economic invasion of Africa", 6 de febrero, *The Guardian,* Guardian News and Media, Ltd., Londres.

Sachs, J (2007), "China's lessons for the World Bank", 24 de mayo, *The Guardian,* Guardian News and Media, Ltd., Londres.

Santiso, J. (2007), "China: A Helping Hand for Latin America?", en *The Visible Hand of China in Latin America,* OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264028388-3-en*

Sharife, K. (2009), "China's New Colonialism", 25 de septiembre, *Foreign Policy,* The Slate Group, Washington D.C.

Task Team on South-South Co-operation (s/f), "Brazil-Angola-Japan – Building Capacities at the Josina Machel Hospital", The South-South Opportunity Case Stories, *www.southsouthcases.info*

PNUD (2009), *Enhancing South-South and Triangular Co-operation,* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, *http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2009/10/E_Book.pdf*

Zhang, W.W. (2006), "The allure of the Chinese model", 1º de noviembre,

International Herald Tribune, The New York Times Co., Nueva York.

Zimmerman, F. y K. Smith (2011), "More Actors, More Money, More Ideas for International Development Co-operation", en *Journal of International Development,* John Wiley & Sons, Ltd.

Créditos fotográficos

Ilustración de portada © TebNad/Fotolia.com.
Imágenes pp. 8-9: © Birute Vijeikiene/Dreamstime.com
pp. 22-23 © Samrat35/Dreamstime.com
pp. 46-47 © Concetta Zingale/Dreamstime.com
pp. 66-67 © David Snyder/Dreamstime.com
pp. 84-85 © Dmitry Knorre/Dreamstime.com
pp. 102-103 © Jarenwicklund/Dreamstime.com
pp. 124-125 © Smandy/Dreamstime.com
pp. 146-147 © Project1photography/Dreamstime.com.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias de política pública, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Unión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

ESENCIALES OCDE

De la ayuda al desarrollo

El combate internacional de la pobreza

La balanza del poder económico está inclinándose hacia el otro lado. Los países que antes eran pobres ahora se están convirtiendo en dinamos económicos. No obstante, la pobreza persiste en todo el mundo y priva a miles de millones de personas de lo más fundamental, y de la posibilidad de lograr una vida mejor. ¿Cómo estamos respondiendo a este reto? Este libro explora el mundo multifacético de la ayuda y la cooperación para el desarrollo, toda una serie de iniciativas globales, y a veces controvertidas, encaminadas a amortiguar el impacto de la pobreza. Rastrea la historia de estas iniciativas, explica su origen y su destino, y pregunta si están logrando tanto como pudieran. También analiza algunas de las maneras en las que se pueden volver más eficaces mediante la buena gobernanza, y la creación de alianzas más profundas entre los países desarrollados y en desarrollo. Asimismo, estudia de qué modo el ascenso económico de países como China e India está propiciando una nueva dinámica en la cooperación para el desarrollo.

Otros títulos de esta colección son:

Desarrollo sostenible
Migración internacional
Pesquerías
Comercio Internacional

Visite el sitio de las obras en inglés: www.oecd.org/insights
Asimismo, el blog de la colección *Insights* en inglés: www.oecdinsights.org

ISBN 978-926-422-618-0

9 789264 226180

OECD publishing
www.oecd.org/publishing