

¿Es eficaz la ayuda al desarrollo?

Manfred Nolte

En un mundo desigual e injusto, los países Occidentales han ido asumiendo progresivamente una cierta responsabilidad sobre la situación y un compromiso para mejorarla. En su momento, la OCDE estableció un mecanismo para canalizar el compromiso, bajo la fórmula de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). Con el paso del tiempo y teniendo en cuenta la experiencia acumulada en AOD, se impone una revisión a fondo sobre su eficacia. ¿Hasta qué punto los países donantes aportan las cantidades establecidas?, ¿cuál es la forma de conseguir una mejora real en los países receptores?

Vivimos en un mundo injusto. La pobreza se basa en una distribución radicalmente desigual de la Renta, unida a una distribución desigual de activos, al acceso desigual al mundo del trabajo digno y a la desigual distribución del poder político. La radiografía del Sur ha revelado hasta fechas próximas un crecimiento económico razonable, pero sin reducción significativa de la pobreza o incluso un crecimiento con desigualdades crecientes, tanto más paradójico cuanto que sus tasas han sido las más elevadas de un largo periodo de tiempo. Es evidente que a pesar de los progresos realizados, las condiciones para crear un entorno favorable al desarrollo contenidas en las seis acciones directoras del Consenso de Monterrey (2002), las

mismas que recoge la Declaración de Doha (2008), no han sido materializadas de forma satisfactoria. Recordaremos que Monterrey y Doha representan las cartas magnas en la agenda de la financiación del desarrollo.

El principio de la justicia distributiva, el que se ocupa de la correcta asignación final de los bienes, admite fundamentaciones diversas (Etxeberría y otros, 2002), pero el común denominador se establece en que la ayuda, además de al ámbito de la voluntariedad, se remite irrenunciablemente al de los derechos humanos, básicos e inalienables, de sus receptores.

Incluso el liberalismo propietario más puro (Smith, 1776) ha asumido desde sus orígenes una determinada tendencia al altruismo, a veces amalgamada con aspectos ético-religiosos, subsiguientes más que inherentes o intrínsecos al modelo de sistema elegido.

Sea como fuere, bien de manera reflexiva, solidaria y voluntaria o por razones de imperativo ético, Occidente asume en principio una determinada responsabilidad en relación a la pobreza del mundo. Con independencia de la acciones bilaterales, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) se concreta básicamente en las asignaciones que la OCDE realiza de forma regular a través de

su brazo operativo DAC, Comité de asistencia al desarrollo, que proporciona alrededor del 90% de la ayuda mundial. Se omiten aquí las acciones y programas específicos de la Instituciones de Bretton Woods.

Las cantidades en la AOD

La AOD debe entenderse como un complemento de otras fuentes de financiación del desarrollo. Su efecto catalítico se muestra en atraer y apalancar inversión doméstica y extranjera hacia aquellos países con una capacidad limitada de atracción de dichos flujos, forjando las bases de sistemas financieros y fiscales internos estables que faciliten un clima adecuado de desenvolvimiento de la economía. Su propósito es apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo para mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones. Su último objetivo es alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) y, a largo plazo, favorecer la autonomía de los países beneficiarios para que no precisen de ayuda alguna.

El Consenso de Monterrey subrayó la necesidad de un considerable aumento de la Asistencia Oficial y en ese sentido instó a los países del norte a realizar esfuer-

¿Es eficaz la ayuda al desarrollo?

zos concretos para alcanzar el objetivo del 0,7% de su PIB, preconizado por Naciones Unidas veinticinco años atrás y ratificado en 2000 en la cumbre del milenio. En Gleneagles (2005) los países donantes se comprometieron a incrementar la AOD de 80 millardos de dólares en 2004 a 130 en 2010, a una tasa del 12% anual, para llegar a un ratio del 0,35 del PIB. El compromiso del 0,7% vuelve a alzarse como bandera reivindicativa de la Declaración de Doha, en los párrafos 41 y siguientes.

De acuerdo con los datos oficiales de la OCDE (2007) los 22 miembros del DAC concedieron 103,7 millardos de dólares en ayuda en dicho año. Esto representó una disminución del 8,4% en términos reales sobre el año anterior. Los únicos países que superaron el umbral del 0,7% comprometido con Naciones Unidas fueron Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Noruega y Suecia. 2008 rompe la tendencia (OCDE 2009) al crecer un 10,2% en términos reales hasta los 119,8 millardos de dólares. El porcentaje sobre PIB sube asimismo del 0,28% en 2007 al 0,30% en 2008.

A pesar de esta mejoría, la trayectoria de cumplimiento de DAC resulta decepcionante. La tasa de crecimiento de la AOD tendría que experimentar un salto vigoroso para poder alcanzar el Objetivo

2010 de los ODM. Adicionalmente, el nuevo entorno internacional con gravísimas crisis en curso, no sólo la financiera, sino en particular la creciente crisis alimentaria y de materias primas, así como la necesidad adicional de medidas para mitigar el cambio climático, recla-

*el simple aumento de los
fondos comprometidos
resulta insuficiente;
será necesario agregar
algunas consideraciones
adicionales acerca de su
efectividad (calidad)
y responsabilidad,
junto a la redefinición del
propio concepto de AOD*

ma recursos supletorios. ¿Cuánto haría falta para detener el impacto frontal de las crisis en el Sur? Un informe del FMI (2009) de primeros de marzo de 2009 cifraba en 216 millardos de dólares el esfuerzo requerido para cubrir solamente durante el 2009 el impacto producido en las balanzas de pagos de los países del Sur. El Banco Mundial (2009) presentaba unas cifras más abultadas el 8 de marzo, estimando que los países de baja

renta estaban encarando un *gap financiero* de entre 270 y 700 millardos de dólares. Según las estimaciones de Naciones Unidas (Ban Ki-Moon, 2009) las necesidades de financiación para contrarrestar la crisis se elevaban a un billón de dólares.

Pero el simple aumento de los fondos comprometidos resulta insuficiente. Será necesario agregar algunas consideraciones adicionales acerca de su efectividad (calidad) y responsabilidad, junto a la redefinición del propio concepto de AOD.

La calidad de la AOD

El Consenso de Monterrey realizó importantes contribuciones al concepto de «eficacia de la ayuda» señalando justamente que la calidad importa tanto o aún más que la cantidad. Un primer debate doctrinal se refiere a la efectividad de la ayuda en general, esto es, a la relación de causalidad entre mayores sumas de AOD y mayores tasas de desarrollo en los países pobres beneficiarios. Este debate ha llevado a una amplia abanico de conclusiones, desde los que sostienen que la relación de causalidad es total, hasta los que la niegan, pasando por el matiz, siempre sibilino, de que sin poder-

se desechar una clara correlación entre ambas variables, ello no implica necesariamente una relación de causa a efecto. Incluso apuntalando la correlación desconocemos su sentido. La buena gobernanza puede determinar los resultados económicos y el desarrollo o ser este el causante de aquella.

Por su innegable influencia conviene citar a los representantes de la «escuela escéptica» o aun pesimista que acusan a la filantropía de promotora de la precariedad. Autores como Bauer, Collier, Easterly, Barder-Birdsall y Clemens-Moss, entre otros, se han posicionado, con matices diversos, en favor de esta tesis.

Recientemente Dambisa Moyo (2009) en un polémico libro titulado *Dead Aid* (ayuda muerta), declara que las ayudas asiduas pueden reducir el ahorro y la inversión de los beneficiarios, crear una cultura de dependencia, debilitar su sector exportador a través del llamado «mal holandés», reducir la competitividad perpetuando la pereza de los gobernantes, e incapacitar la creación de un incipiente sistema fiscal, entre otros efectos perniciosos. La ayuda exterior, alega, supone anualmente el 13% del PIB de África y hasta el 60% de sus presupuestos estatales, y aun así 700 millones de sus pobladores siguen atrapados en la necesidad extrema.

Factores que condicionan la calidad

El análisis pormenorizado de las incidencias citadas, que se inscribe en un determinado intervalo de razón, se inscribe en un debate macroeconómico primero, y económico después, que supera los límites del presente artículo, y que chocaría con el círculo correlación-causalidad antes citado.

Sin entrar en un debate doctrinal más extenso resulta evidente que la eficacia de la ayuda está condicionada a una serie de factores, liderados por una buena gobernanza, que lleva a aquella al buen fin del desarrollo sostenido. Esta última es también la tesis del Banco Mundial y de la mayoría de la comunidad de donantes (González, 2007). Esto es especialmente significativo en el caso de aquella forma de ayuda, sistemática, fungible y genérica que se denomina «Ayuda presupuestaria» (Budget-support) donde los fondos se asignan directamente al presupuesto del Gobierno receptor constituyendo su fuente prioritaria de ingresos. Las cifras de Moyo relativas a la ayuda al continente africano (13% de su PIB y 60% de sus presupuestos) son explicativas por sí mismas.

La eficacia de la ayuda se ha mostrado más expeditiva, incluso en ausencia de estructuras idó-

neas de gobernanza, en la modalidad de «Ayuda-Proyecto» (Project-support), aspecto crecientemente en el tiempo (Owen y Bird-sall, 2006). En este capítulo se inscribe también la ayuda humanitaria que se moviliza en respuesta a calamidades repentinas, así como la dispensada a través

los programas globales se definen como asociaciones e iniciativas relacionadas cuyos beneficios se esperan cosechar en más de una región, y en las que los socios acuerdan establecer una nueva organización formal, generan nuevos productos y servicios, contribuyendo con recursos suficientes al programa

de las ONGs u otros circuitos privados, para los que hay consenso unánime respecto de su efectividad.

Como ha señalado Jeffrey Sachs (2009), nadie puede ignorar los avances significativos registrados en áreas como la mortandad infantil, educación de adultos, escolarización primaria, potabilización de aguas, maternidad, combate de

epidemias y un largo etcétera, que se autojustifican con las estadísticas en la mano. Una variante de la ayuda-proyecto adopta una estructura vertical o sectorial en lugar de la geográfica o de país.

*la verticalización de la
ayuda posee el atributo
de su segmentación y
direccionamiento, evitando
destinos alternativos,
lo que debe interpretarse
como una directriz
de futuro en el contexto
de la nueva arquitectura
de la ayuda*

Los programas globales, a menudo referidos como «fondos globales» o «fondos verticales» se definen como asociaciones e iniciativas relacionadas cuyos beneficios se esperan cosechar en más de una región, y en las que los socios acuerdan establecer una nueva organización formal (o informal), generan nuevos productos y servicios, contribuyendo con recursos suficientes al programa. Los fondos globales enfocan determinados temas o asuntos de forma

vertical, en contraste con el enfoque horizontal del modelo de ayuda a un solo país.

Mientras que el primer programa global de alcance, el CGIAR se estableció hace veinticinco años, el «boom» actual de fondos verticales se inició a finales de 1990. Las contribuciones realizadas a través de fondos globales representaban el 3% del total de la AOD en 2005. Los principales sectores cubiertos por los programas globales son la salud (GFATM, Fondo Global para el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria) y el medio ambiente (GEF, Instrumento ambiental global). El rápido incremento, tanto de tamaño como de espectro de países, alcanzado por el CF (Fondo Catalítico) bajo la iniciativa «Educación para todos/Iniciativa de procedimiento urgente» (EFA/FTI) en los meses recientes incluye al sector educacional entre los objetivos de los fondos globales. La verticalización de la ayuda, por otra parte, posee el atributo de su segmentación y direccionamiento, evitando destinos alternativos, lo que debe interpretarse como una directriz de futuro en el contexto de la nueva arquitectura de la ayuda.

Otro enfoque de la ayuda se refiere a su aportación en función de parámetros de éxito y resultados del país receptor. El país donante en cuestión establece diversos umbra-

¿Es eficaz la ayuda al desarrollo?

les de aportación para el siguiente ejercicio en función de la consecución de unos objetivos en programas concretos, escolarización, vacunación, etc., en el ejercicio en curso. Tales acciones refuerzan la apropiación de los programas, su autonomía y responsabilidad. Este tipo de aproximación se halla aún en fase incipiente.

Las diversas aproximaciones de la ayuda no deberían contribuir a su mayor fragmentación, aspecto este que debe trabajarse mejorando la complementariedad de las iniciativas y la división del trabajo entre los donantes, lo que incluye una mejor asignación de recursos dentro de los sectores, dentro de los países y entre países, constituyéndose, en su consecuencia, en un objetivo prioritario.

Principios de efectividad

La Declaración de París (2005) sobre la Efectividad de la Ayuda firmada por 35 países donantes, 26 agencias multilaterales y 56 países receptores de ayuda, aunque fuertemente auspiciada bajo los intereses de la OCDE, es un referente importante al consensuar entre países donantes y receptores un acuerdo basado en cinco principios básicos: apropiación, armonización, alineación, orientación a re-

sultados y mutua responsabilidad, enunciados genéricos y explicativos por sí mismos en cuyo detalle no podemos entrar.

El Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de Naciones Unidas, integrado en la marca de ECOSOC, representa una iniciativa interesante para abordar cuestiones relativas a la efectividad de la ayuda. En su reunión del pasado mes de junio, 380 Organizaciones Civiles de más de 80 países firmaron un importante Documento titulado BETTER AID, *un benchmark* en materia de eficacia de la ayuda.

El «Tercer Foro de Alto Nivel» sobre la efectividad de la ayuda celebrado en Accra (2008) dio lugar al «Programa de acción de Accra», más conocido por sus siglas en Inglés «AAA» (Accra Agenda for Action) y ha venido a recapitular el estado de la cuestión de la eficacia de la ayuda.

Los puntos clave recogidos en la AAA son los siguientes:

Predictibilidad: Los países en desarrollo reforzarán los vínculos entre gasto público y resultados y los donantes facilitarán información adelantada de la ayuda planificada en los 3/5 años futuros.

Apropiación: Los gobiernos de los países en desarrollo se comprometerán más con los Parlamentos y

con las organizaciones de la sociedad civil.

Sistemas nacionales: Como primera opción se utilizarán los sistemas del país asociado antes que los del país donante, y los donantes participarán sus planes de incrementar el uso de sistemas nacionales.

*la «buena gobernanza»
es un fin en sí mismo
y no un medio para algo,
ni siquiera para el
desarrollo, pero en teoría
con ella se reputa que puede
mejorarse la movilización
de recursos y un
crecimiento impulsado
por las fuerzas del mercado*

Condicionabilidad: Los donantes modificarán las condiciones prescriptivas acerca del cómo y el cuando de la utilización y gasto de la ayuda, hacia otras condiciones basadas en los propios objetivos de desarrollo de los países receptores.

Desvinculación: Los donantes elaborarán planes individuales para desvincular progresivamente su ayuda.

Fragmentación de la ayuda: Los donantes acuerdan evitar la creación de nuevos canales de ayuda y juntamente con los receptores trabajarán en una línea de división del trabajo orientada al beneficiario.

Asociación: Todos los actores quedan aleccionados para utilizar los principios de la Declaración de París y vuelve a aplaudirse el valor de la cooperación Sur-Sur.

Transparencia: Donantes y receptores incrementarán sus esfuerzos para realizar evaluaciones recíprocas hasta el 2010. Ello implicará un mayor compromiso parlamentario y ciudadano y se complementará con evidencias independientes creíbles.

Buena y mala gobernanza

La mala gobernanza o, en casos extremos, su ausencia se invoca invariablemente como una limitación básica para la movilización de recursos en los países en desarrollo, dado que ésta se ve constreñida por debilidades institucionales y políticas que en sí mismo son problemas de gobernanza (Kahn, 2008). Kaufmann y Kraay (2007), presentan unos indicadores básicos de gobernanza. El Banco Mundial (*Governance and anti-corruption*, 2009) hace del estudio y seguimiento de la gobernanza uno de los ejes de su misión.

¿Es eficaz la ayuda al desarrollo?

La «buena gobernanza» es un fin en sí mismo y no un medio para algo, ni siquiera para el desarrollo, pero en teoría con ella se reputa que puede mejorarse la movilización de recursos y un crecimiento impulsado por las fuerzas del mercado, debido a que una buena gobernanza actúa mejorando la eficiencia transaccional del mercado y del marco político.

Se trata de un conjunto de condiciones institucionales deseables, que se sitúan en torno a los siguientes enunciados: bajo nivel de corrupción; sistema político democrático donde los Gobiernos deben rendir cuentas a los votantes ante los que son responsables; imperio de la ley con unos sistemas legales eficientes; derechos de propiedad estables; entorno de alternativas de trabajo y actividad empresarial y comercial viables en el límite de la legalidad.

Es a todas luces evidentes que en ausencia de estos requisitos, la ayuda sistemática que financia el presupuesto del estado de forma genérica, sin orientación al proyecto, puede verse y de hecho se ve seriamente quebrantada. La corrupción invalida la acción de la ayuda y la revierte a intereses personales o lo desvía a otros espurios o contrarios al espíritu de la acción solidaria. En los países en desarrollo, se estima que un billón de dólares

de origen ilícito se desvía a terceros países a través de este sistema, constituyendo la condición económica más dañina para el pobre, socavando el alivio de la pobreza y retrasando su crecimiento sostenible. En su conjunto, como magnitud stock histórica, Tax Justice Net-

la corrupción institucional es sin duda el mayor obstáculo para la eficacia de la ayuda y para la promoción del desarrollo de los países más desfavorecidos; la dificultad reside en que una buena gobernanza acarrea un elevado coste y que en los países avanzados el logro de la misma ha sido un lento proceso a lo largo de los años, siempre inacabado

work (2008) calcula que los activos mantenidos en los centros extraterritoriales (Offshore Centers) o paraísos fiscales con este origen suman unos 11,5 billones de dólares. La corrupción institucional es sin duda el mayor obstáculo para la eficacia de la ayuda y para la promoción del desarrollo de los países más desfavorecidos.

La dificultad reside en que una buena gobernanza acarrea un elevado coste y que en los países avanzados el logro de la misma ha sido un lento proceso a lo largo de los años, siempre inacabado. La consolidación de un sistema de derecho de propiedad exige no sólo el compromiso del Gobierno, sino numerosas ejecuciones, arbitrajes, protección y resolución de conflictos con su correspondiente coste económico. La lucha contra la corrupción implica que los gobiernos cuenten con fuentes financieras significativas para el desarrollo de la acción política, un presupuesto suficientemente amplio como para que la mayoría de las demandas redistributivas de la sociedad puedan proveerse a través del mismo y estructuras regulatorias y de ejecución para convertir los ámbitos ilegales de actividad en otros conforme a la ley. La validación de la acción pública ante un electorado amplio y no ante unas minorías requiere una capacidad redistributiva presupuestaria estable.

¿Quién recibe la ayuda?

Los esfuerzos para la creación de capacidades, y por tanto de unas bases eficaces de asignación económica, están asociados al concepto de Estado y al desarrollo de la dimensión institucional. El pa-

pel del Estado y su consiguiente ubicación en el debate del fracaso en los países en desarrollo viene dictado por dos visiones interpretativas diferentes.

La visión dominante adjudica al Estado un papel de «proveedor de servicios», en particular de determinados bienes públicos como la ley y el orden, la seguridad social y la regulación del mercado, dejando a éste su función proveedora general. El modelo alternativo se decanta por un Estado de «transformación social» con unas funciones más críticas como son la mutación de sociedades precapitalistas y preindustriales en unas sociedades de mercado industriales y eficientes, una vez se haya diseñado su andadura particular. El fracaso del Estado en los países en desarrollo se ha basado en la mayoría de los casos en la ausencia de una capacidad institucional y política adecuada para asistir y acelerar la dinámica del cambio. Más aún, en ausencia de este segundo modelo, el primero suele igualmente estar abocado al fracaso.

Las raíces son históricas. En la década de los cincuenta las teorías del subdesarrollo justificaban el mismo en la incapacidad de utilizar sus recursos disponibles, buscando una intervención estatal paliativa. Esta proposición de sesgo transformador viene a sustituir a la

¿Es eficaz la ayuda al desarrollo?

incapacidad del mercado para ofrecer soluciones en una gran parte de los países en desarrollo. El Consenso de Monterrey continúa situando al Estado en el viejo rol de proveedor de servicios asegurando las condiciones para la iniciativa privada, cubriendo las necesidades de infraestructura dirigida a la movilización de recursos, y generando un entorno propicio para el flujo financiero privado, principalmente internacional. Pero esta orientación ha favorecido más a los intereses de las empresas multinacionales que a los propios países en desarrollo, por lo que debe ser evaluada críticamente en cada circunstancia y para cada país.

Redefinición del marco de la AOD

La calidad de la ayuda va más allá de la eficacia de la ayuda para el desarrollo. Comenzando por un tema meramente contable resulta absurdo considerar el alivio de la deuda como AOD y ello a pesar de que el CM señala explícitamente que «los recursos que suministren para el alivio de la deuda no menoscaben los de AOD destinados a los países en desarrollo», y la DdD constata que «nos alienta la recuperación de la AOD tras su tendencia negativa anterior a la Conferencia de Monterrey (la AOD en

cifras reales aumentó en un 40% entre 2001 y 2007), aunque señalamos que una parte importante de la corriente de asistencia posterior a 2002 consistió en alivio de la deuda y asistencia humanitaria».

La AOD comprende con criterios oficiales la ayuda, el alivio de la deuda, la asistencia humanitaria

a los gobiernos receptores se les exige que exhiban unas cuentas financieras y presupuestarias fiables respecto de la utilización de la ayuda, requisito que debería ser complementado por un suministro oportuno y previsible de flujos de ayuda por parte de los donantes

de emergencia y otras actividades en favor de la paz. En su conjunto se estima que sólo un tercio de la AOD puede ser considerada como ayuda. Ello desfigura la decisión de los gobiernos firmantes del CM, que en cualquier caso precisa de flujos de fondos adicionales y predictibles.

Un aspecto esencial congruente con la eficacia de la ayuda es la adecuada participación y asociación de todas las partes interesadas, sin posibilidad de exclusión de los países receptores de la ayuda. Sin ello resulta imposible una colaboración genuina. Ni el G8 ni

*las condiciones no son
legítimas si son impuestas
en vez de derivarse
de un proceso incluyente
de diálogo y de negociación;
las instituciones
multilaterales deben
promover el paso de la
condicionalidad a la
recomendación; está
demostrada la correlación
negativa entre predictibilidad
y condicionalidad*

la OCDE parecen ofrecer el marco estructural adecuado para superar el sesgo de dominación implícito en el discurso del desarrollo, mientras que la ya citada iniciativa del ECOSOC, el Foro sobre la Cooperación al Desarrollo puede resultar en una plataforma conveniente para el intercambio democrático de criterios y buenas prácticas.

La participación y la asociación se extienden a todas las partes interesadas y, por tanto, también a la sociedad civil. La simetría de la asociación debe extenderse a otros campos, por ejemplo a los de la responsabilidad y la transparencia financiera, partes esenciales del contrato de ayuda. A los gobiernos receptores se les exige que exhiban unas cuentas financieras y presupuestarias fiables respecto de la utilización de la ayuda, requisito que debería ser complementado por un suministro oportuno y previsible de flujos de ayuda por parte de los donantes.

Apropiación nacional y condicionalidad son dos criterios que chocan frontalmente en el escenario del desarrollo y minan la eficacia de la ayuda. Es cierto que el primero de los criterios invocados en la Declaración de París implica tiempo y compromiso. La capacidad para adquirir apropiación crece con el aprendizaje y la acción, pero en general los donantes inciden negativamente en la apropiación cuando activan la condicionalidad. La ayuda tiene que orientarse y dirigirse con flexibilidad y alineación hacia prioridades de desarrollo nacionales en el interés de las personas afectadas. La apropiación democrática no se refiere en exclusiva a los gobiernos del Sur, sino que debe alcanzar a los parlamentos, la

¿Es eficaz la ayuda al desarrollo?

sociedad civil y otros agentes del proceso de desarrollo. En la reunión celebrada por el Foro para la cooperación al Desarrollo en Roma, en junio de 2008, se han establecido una serie de áreas en las que focalizar la apropiación y alineamiento democráticos.

Las condiciones –sobre todo las condiciones económicas vinculadas a la ayuda– no son legítimas si son impuestas en vez de derivarse de un proceso incluyente de diálogo y de negociación. Las instituciones multilaterales deben promover el paso de la condicionalidad a la recomendación. Está demostrada la correlación negativa entre predictibilidad y condicionalidad. En aquellos países de instituciones fuertes y procesos transparentes de gestión política, el incremento de la ayuda debería basarse en los resultados y no en las condicionalidades ex-ante.

Los países en desarrollo deben aprender unos de otros y de las experiencias y errores pasados. En este contexto la cooperación Sur-Sur, con proyectos simples y exentos de condicionalidades, representa una iniciativa a explorar.

El Programa de acción de Accra señala certeramente que es menester reducir la costosa fragmentación de la ayuda, ya que su eficacia se ve reducida cuando existen dema-

siadas iniciativas duplicadas, en especial a niveles nacionales y sectoriales. Reducir la fragmentación de la ayuda mejorando la complementariedad de las iniciativas de los donantes y la división del trabajo entre los donantes, lo que incluye una mejor asignación de recursos dentro de los sectores, dentro de los países y entre los países, se constituye, en su consecuencia, en un objetivo prioritario.

A tal fin, la AAA propone que los países en desarrollo tomen la iniciativa al momento de determinar las funciones óptimas de los donantes en el apoyo a las iniciativas de desarrollo a niveles nacionales, regionales y sectoriales. Los donantes respetarán las prioridades de los países en desarrollo, con lo que se garantiza que los nuevos acuerdos sobre la división del trabajo no impliquen una menor cantidad de ayuda para los países en desarrollo en forma individual.

Sin embargo, con ser importantes la coordinación y ausencia de fragmentación de la ayuda, el creciente y muy actual fenómeno de la cooperación descentralizada (González, 2008) suscita nuevos debates sobre el binomio eficacia y especialización. El valor añadido de la cooperación descentralizada, conducida por la sociedad civil en paralelo a los esquemas de eficacia de la ayuda promovida «por

Estados, para Estados» y su especificidad, habría que buscarlo profundizando en su origen como una cooperación que nace de la cercanía a la ciudadanía, en el conocimiento y convivencia con el

la ayuda es muy importante, pero el objetivo es un mundo donde ya no sea necesaria; donde la pobreza no sea una realidad cotidiana para millones de mujeres y hombres; donde el trabajo decente sea una realidad para todos; donde los recursos globales se distribuyan con justicia; donde las desigualdades sociales y de género sean erradicadas; donde se respeten a las poblaciones indígenas; donde Estados fortalecidos democráticamente cumplan con los derechos económicos sociales y culturales

actor receptor de la ayuda con un legado histórico a sus espaldas y un conocimiento de campo al que son ajenos los grandes mecanismos de la ayuda estatal.

Aumentar la cantidad, mejorar la calidad

La cercanía del 2015 y en mayor medida del 2010 apremia la dinámica de asignación de fondos para los ODM. En este sentido el ritmo de adopción de compromisos es de vital importancia para el objetivo propuesto. En primer lugar Estados Unidos y Japón, los principales donantes en cifra absoluta, no sólo no han alcanzado el objetivo del 0,7% del PNB, sino que manifiestan explícitamente no adherirse a criterios cuantitativos de ayuda relacionados con este indicador.

Además, muchos países, entre ellos Alemania, no han presentado el calendario de cumplimiento a medio plazo de sus obligaciones ODA. Por ello es necesario que los países donantes sometan sus calendarios vinculantes con la máxima urgencia. Un calendario, aparte de vincular más estrechamente a los Estados que adopten compromisos de aportar fondos adicionales, priorizando donaciones sobre préstamos, ofrece una mayor predicción de su uso y facilita la coordinación de acciones en los países receptores.

La ayuda al desarrollo es únicamente una parte de la ecuación del desarrollo del Sur y debe ser organizada en el contexto más amplio de su interrelación con el

comercio, la deuda, la movilización de recursos internos e internacionales, la radical reforma del estatuto fiscal internacional con la desaparición de los paraísos fiscales, y la aparición de sistemas impositivos nacionales capaces de alimentar sostenida y recurrentemente la columna de ingresos de los presupuestos estatales.

La ayuda es muy importante, pero el objetivo es un mundo donde ya no sea necesaria; donde la pobreza no sea una realidad cotidiana para millones de mujeres y hombres; donde el trabajo decente sea una realidad para todos; donde los recursos globales se distribuyan con justicia; donde las desigualdades sociales y de género sean erradicadas; donde se respeten a las poblaciones indígenas; donde Estados fortalecidos democráticamente cumplan con los derechos económicos sociales y culturales; donde los bienes públicos globales, incluyendo la sostenibilidad ambiental, estén asegurados por instituciones multilaterales internacionales con igual participación de todos los países.

La ayuda puede jugar un importante papel para aglutinar a los agentes del desarrollo en torno a esta visión, y es obvio que se necesita urgentemente más y mejor ayuda para afrontar la escalada de retos que plantean la pobreza, la

desigualdad y la exclusión. Pero la ayuda será eficaz cuando se pueda demostrar claramente que se orienta hacia dichos retos bajo un enfoque universal, más democrático, incluyente y representativo, cimentando una plataforma de mínimos de gobernanza y ausencia de corrupción, en la que no sólo los países receptores, sino también Occidente tiene un delicado y definitivo papel a jugar.

Bibliografía

BAN KI-MOON'S (2009): «Letter to G20 leaders»: <http://media.ft.com/cms/1f749b5e-194c-11de-9d34-0000779fd2ac.pdf>

BARDER, O., y BIRDSALL, N. (2006): *Payments for Progress: A Hands-off approach to foreign Aid*, Center for Global Development, Working paper number 102, December 2006. www.cgdev.org

BAUER, P. (1954): *Economic Analysis and Policy in Under-Developed Countries*, Cambridge, CUP.

BANCO MUNDIAL (2009): «Swimming against the tide: How developing countries are coping with the global crisis». <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/swimm-ingagainstthetide-march2009.pdf>

— (2009): *Governance and anticorruption*. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,menuPK:1740>

542~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:1740530,00.html

CIDSE (2009): *Governance Considerations – Donors’ Use of the World Bank’s Country Policy and Institutional Assessment Tool*. http://www.cidse.org/uploadedFiles/Publications/Publication_repository/CIDSE%20CPIA%20mapping%20report%20June%2009.pdf

CLEMENS, M., y MOSS, T. J. (2005): *Ghost of 0,7% Center for global Dvelopment*, Working Paper number 68, September 2005. <http://www.cgdev.org>

COLLIER, P. (2007): *The bottom Billion*, Oxford: OUP.

DECLARACIÓN DE DOHA (2008): en <http://www.un.org/esa/ffd/doha/>

EASTERLY, WILLIAM (2003): «Can Foreign Aid buy Growth?», *Journal of Economic Perspectives*, 17 (2003), 3, pp. 23-48.

ETXEBERRÍA, X.; MARTÍNEZ NAVARRO, E., y TEITELBAUM, A. (2002): *Ética y Derechos Humanos en la cooperación internacional*, Universidad de Deusto, IDH.

FMI (2009): «The implications of the global financial crisis for low-income countries», IMF, March 2009: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/books/2009/globalfin/globalfin.pdf>

GONZÁLEZ, M. (2007): *Ser como Dinamarca? Una revisión de los debates sobre gobernanza y ayuda al desarrollo*. HEGOIA, Cuadernos de Trabajo n.º 42. También en *Revista de Fomento Social*, n.º 241, vol. 61, 2006, pp. 25-55, ETEA.

GONZÁLEZ, M. (2008): *¿Qué dice la agenda de la eficacia de la ayuda a la cooperación descentralizada?* www.alboan.org.

KAHN, M. (2008): «Domestic Resource Mobilization and the Challenge of Governance». <http://www.un.org/esa/ffd/doha/chapter1/index.htm>.

KAUFMAN, D., y KRAAY, A. (2007): «Governance Indicators», World Bank Policy Research Working Paper 4370. www.worldbank.org.

MOYO, D. (2009): *Dead Aid*, Allen Lane, Pinguin Books, London.

OECD (2005): *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

OCDE (2007). http://www.oecd.org/document//0,3343,en_2649_33721_40381960_1_1_1_1,00.html.

OECD (2009): «Development Aid at its highest level ever in 2008». <http://www.oecd.org>

SACHS, J. (2009): «Aid Ironies», *The Huffington Post*, 28 de junio de 2009. http://www.huffingtonpost.com/jeffrey-sachs/aid-ironies_b_207181.html

TAX JUSTICE NETWORK (2008): «Magnitudes: dirty Money, lost taxes and offshore». http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=103.

UNITED NATIONS (2002): *Consenso de Monterrey*. <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf> ■