



# Uso eficaz de la ayuda

El final de la guerra fría y el progreso hacia una nueva estructura de la ayuda pueden contribuir a que esta sea más eficaz

Mark Sundberg y Alan Gelb

Escolares en Tanzania.

Gran parte de los US\$300 millones de ayuda proporcionada a África desde 1980 se ha escapado por un desagüe de fraude, malas prácticas y desperdicio.

— Sharon LaFraniere,  
*New York Times*, julio de 2005

... la realidad es, en términos generales, lo opuesto a las creencias populares. La ayuda no se ha desperdiciado: ha mantenido a flote las economías africanas en tiempos difíciles.

— Paul Collier,  
“What Can We Expect from  
More Aid to Africa?”, mayo de 2006

**D**ESDE 1960, los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE han proporcionado ayuda por un monto de casi US\$650.000 millones (a precios de 2004) a países de África subsahariana. Y esta cifra sería aún mayor si se añadieran al total las contribuciones de países donantes de economías emergentes no pertenecientes al CAD, como China, India y algunos Estados del Golfo Pérsico. ¿Se ha utilizado adecuadamente toda esta ayuda para promover el desarrollo y el crecimiento sostenibles? Esta pregunta es difícil de responder, porque los vínculos entre la asistencia externa y el desarrollo de los países son muy complejos. No obstante, la respuesta probable es, en general, no. Históricamente, la mayor parte de la ayuda no se ha utilizado muy bien. De entrada, el objetivo de gran parte de ella nunca fue el desarrollo, y una proporción importante se destinó a países azotados por la guerra y políticamente inestables, en los que los avances en el desarrollo se han perdido posteriormente. Sin embargo, existen buenas razones para creer que se están produciendo cambios sustanciales y que ahora se va a

dedicar “una ayuda más eficaz y de mayor cuantía” a financiar programas de desarrollo.

## Evolución de la ayuda

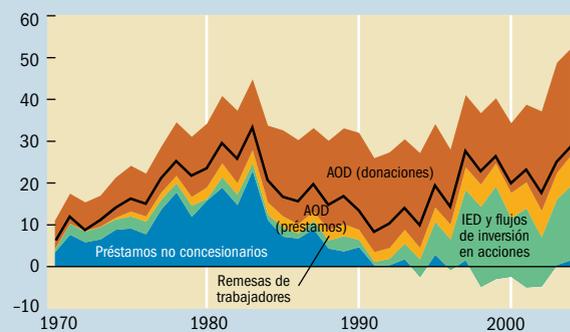
La ayuda total a África (definida como África subsahariana en este artículo) procedente de los países ricos representa la mayor parte de los flujos financieros netos hacia el continente, y supone entre el 40% y el 90% al año desde 1970. Si bien los activos y la inversión extranjera directa han aumentado significativamente desde mediados de los años noventa, se concentran en gran medida en

Gráfico 1

### De dónde proviene el dinero

La AOD aún supera todas las otras fuentes.

(Flujos netos de capital declarados hacia África subsahariana; miles de millones de dólares de EE.UU.)



Fuentes: OCDE-CAD, y Banco Mundial, *Global Development Finance* (2006).

Nota: Los descensos expresados en cifras negativas corresponden a los préstamos netos no concesionarios negativos, pero los flujos positivos de inversión extranjera directa (IED) y en acciones compensan con creces estos flujos netos negativos.

un pequeño número de países. Para la mayoría de los países, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) sigue siendo la mayor fuente de entrada de capital y constituye casi la mitad del total de flujos netos de capital (gráfico 1). Tras experimentar un descenso importante a mediados de los años noventa, coincidiendo con el final de la guerra fría, la ayuda ha comenzado a repuntar, aunque sigue estando por debajo de los niveles anteriores. Los flujos de ayuda per cápita son especialmente relevantes. Descendieron a US\$24 per cápita en 1999 (casi la mitad del nivel observado a finales de los años ochenta), pero han aumentado desde entonces hasta aproximadamente US\$37 per cápita (gráfico 2).

La gente suele considerar la ayuda como financiamiento para el desarrollo. Pero una parte importante de la misma no se destina a este fin. Los países de la OCDE computan un gran número de partidas financieras como AOD, incluidas las destinadas a fines específicos como los costos vinculados a la administración de programas, la ayuda alimentaria y de emergencia, la cooperación técnica y el alivio de la deuda. El resto son “donaciones para fines no especiales”, que constituyen lo que los contribuyentes suelen considerar asistencia externa: financiamiento de proyectos de educación, sanidad e infraestructuras, y respaldo presupuestario. Con el tiempo, esta proporción de la ayuda destinada a la *asistencia a proyectos y programas* se ha reducido. En términos per cápita, la reducción de la asistencia a programas y proyectos durante los años noventa ha sido significativa, y aún no se ha recuperado.

Numerosos factores han contribuido a reducir la proporción de la ayuda destinada a financiar proyectos de desarrollo. La reducción en más de un tercio de la proporción de la ayuda destinada a proyectos y programas en relación con la AOD total —del 63% al 41%— ha coincidido con el aumento de la proporción correspondiente a costos administrativos, alivio de la deuda y ayuda de emergencia (gráfico 3). La proporción destinada a la *cooperación técnica*, de la que una gran parte se ha gastado en asesores extranjeros, ha constituido históricamente el segundo mayor componente de la ayuda, aunque es posible que el financiamiento destinado a programas de formación, informes analíticos y asesoría de expertos nunca llegue a cruzar realmente las fronteras del país donante. Esta proporción se ha reducido, pero sigue constituyendo aproximadamente una quinta parte de la AOD total, valorada en US\$4.500 millones en el caso de África en 2004.

Los *costos administrativos* de la ayuda bilateral han aumentado de un promedio del 5% a casi el 8% de la asistencia, debido en parte a la proliferación de organismos y países involucrados en la prestación de ayuda. Mientras que en 1960 solo 2 organismos y 10 países proporcionaron ayuda a África, en 2004 el número de participantes en programas del CAD ascendió a 16 organismos y 31 países. Los cálculos de los costos administrativos de los donantes no tienen en cuenta la enorme carga administrativa que deben soportar los países receptores de la ayuda. Una estimación informal, basada en una encuesta realizada a autoridades nacionales, sugiere que casi la mitad del tiempo de los burócratas de alto nivel de los países subsaharianos se dedica a cumplir los requisitos del sistema de ayuda y a visitar delegaciones bilaterales y multilaterales (Banco Mundial, 2000).

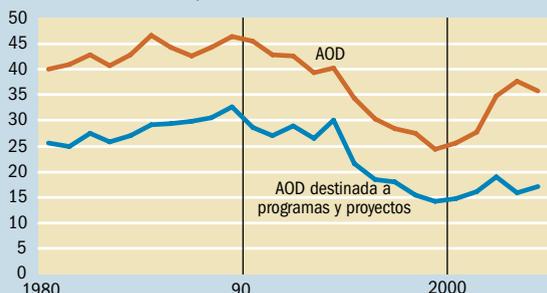
El *alivio de la deuda* se ha multiplicado por cinco desde finales de los años ochenta, y en la actualidad constituye el 20% de toda la AOD. Se registra como “donaciones para fines especiales” en el sistema OCDE-CAD, lo que refleja la intención de que la

Gráfico 2

### Impacto de la “realpolitik” en la ayuda

La ayuda se redujo considerablemente a finales de la guerra fría y ahora comienza a repuntar.

(Flujos netos reales per cápita de AOD hacia África subsahariana; dólares de EE.UU. de 2004)



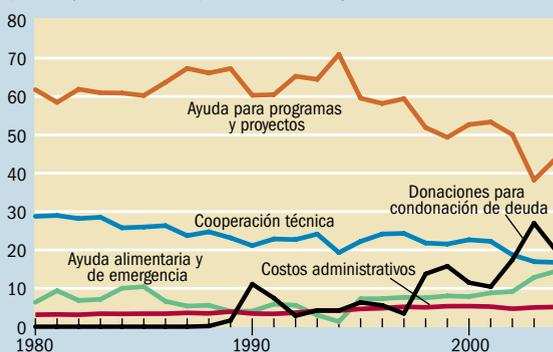
Fuente: Base de datos de la OCDE-CAD.  
Nota: La AOD destinada a programas y proyectos se refiere al total de AOD neta menos las donaciones para fines especiales (cooperación técnica, ayuda alimentaria y de emergencia, y condonación de deuda bilateral). Incluye las donaciones para la condonación de deuda multilateral porque se supone que se atiende el servicio de las deudas multilaterales, y por lo tanto, la condonación de deuda es equivalente a la ayuda para programas.

Gráfico 3

### Evolución de la ayuda en África

Se ha producido una fuerte reducción de la ayuda para programas y proyectos.

(Porcentaje de la AOD neta por instrumento de ayuda)



Fuente: Base de datos de la OCDE-CAD.  
Nota: Las categorías de ayuda se basan en las definiciones de la OCDE-CAD. La AOD destinada a programas y proyectos se refiere al total de AOD neta menos las donaciones para fines especiales (cooperación técnica, ayuda alimentaria y de emergencia, y toda la condonación de deuda). Los costos administrativos corresponden a la AOD bilateral y en el caso de África se han imputado sobre la base de niveles mundiales. Los organismos multilaterales no declaran los costos administrativos. El alivio de la deuda antes de 1988 es poco significativo (menos del 1% del PIB) y no puede distinguirse por región beneficiaria.

mayor parte del alivio de la deuda constituya un *flujo adicional* a los nuevos compromisos de AOD. La valoración del alivio de la deuda resulta bastante difícil y hay que redoblar los esfuerzos para mejorar la medición.

La *ayuda alimentaria y de emergencia* también ha aumentado significativamente, y casi se ha duplicado: del 7% al 13% de la AOD total desde 1980. Este tipo de ayuda resulta útil en épocas de crisis, pero, por lo general, no contribuye a financiar el desarrollo a largo plazo.

Por último, otra de las prácticas que reducen el valor de la ayuda oficial es el condicionamiento de la ayuda a las exportaciones o a las empresas del país donante. Se estima que el valor

de la ayuda condicionada es entre un 11% y un 30% inferior a la ayuda no condicionada, debido a las diferencias de precio entre lo que cobran las empresas del país donante y el precio de mercado (Naciones Unidas, 2005). En los años ochenta, más de la mitad de la ayuda estuvo condicionada de esta manera. Existen indicios de un descenso de la proporción de la ayuda condicionada, pero algunos donantes ya no declaran qué parte de la ayuda es condicionada y, por lo tanto, es difícil confirmar estas estimaciones. No obstante, según los datos disponibles, las Naciones Unidas estiman que la ayuda condicionada redujo el valor de la ayuda bilateral enviada a África entre US\$1.600 millones y US\$2.300 millones (de un total de US\$17.000 millones) en 2003.

En suma, menos de una cuarta parte de la ayuda bilateral y un 38% de la ayuda total constituye financiamiento que puede utilizarse directamente en proyectos y programas para crear infraestructura, educar a los niños o reducir la propagación de enfermedades infecciosas. No incluye el alivio de la deuda, que proporciona en parte recursos adicionales. En otras palabras, la ayuda financiera al desarrollo, en sentido tradicional, es muy inferior a lo que se declara como ayuda.

### ¿Adónde ha ido a parar la ayuda?

Con frecuencia se ha criticado la ayuda, aduciendo que estaba dirigida a dictadores y regímenes corruptos poco interesados en el desarrollo nacional. Y hay pruebas de que, durante la guerra fría, la ayuda se concedió con frecuencia por razones geopolíticas y, en ocasiones, incluso favoreció a regímenes con pocas libertades civiles y derechos políticos (Gelb, Sundberg y Fitzpatrick, de próxima publicación). Los vínculos coloniales también han sido históricamente un factor determinante en la distribución de la ayuda (Amprou, Guilleaumont y Guilleaumont-Jeanneney, 2005). Si se utilizan los indicadores desarrollados por la Universidad de Maryland para evaluar la concentración de poder en el ejecutivo, lo que se

conoce como “Polity IV”, aproximadamente la mitad de la ayuda total en los años 1960–80 se destinó a países con “autoridad ejecutiva ilimitada”. Tan solo un 10% se destinó a países más democráticos con “restricciones sustanciales al poder ejecutivo” (gráfico 4).

El hecho de que la ayuda se haya utilizado con frecuencia para conseguir fines geopolíticos, en lugar de promover el desarrollo, se ha corroborado con pruebas de los principios por los que se ha regido la distribución de la ayuda, medida según el grado en que los países y las organizaciones multilaterales han basado sus decisiones de conceder ayuda en función de la necesidad (pobreza) y la buena gestión y la gobernanza (política). El gráfico 5 muestra las tendencias de la selectividad con respecto a la ayuda desde 1977. Tanto la ayuda bilateral como la multilateral indican que la política de selectividad hasta 1991 no fue eficiente: la ayuda se distribuía sin conceder mucha importancia a la capacidad de gestión y la gobernanza. La selectividad con respecto a la pobreza también era muy baja e incluso perjudicial para los donantes bilaterales; es decir, el aumento de los niveles de pobreza no motivó un incremento de las asignaciones de ayuda. Esto también se aplica a los donantes multilaterales a finales de los años setenta, pero la selectividad mejoró en los ochenta.

Gran parte de la ayuda se asignó también a países que se convirtieron en políticamente inestables o sufrieron conflictos civiles: 28 países de África subsahariana se vieron afectados por un total de 100 golpes o intentos de golpe de estado militares desde 1975, y 22 países experimentaron conflictos en los últimos 30 años. Entre 1980 y 2002, una cuarta parte de la ayuda total a África se destinó a países en conflicto.

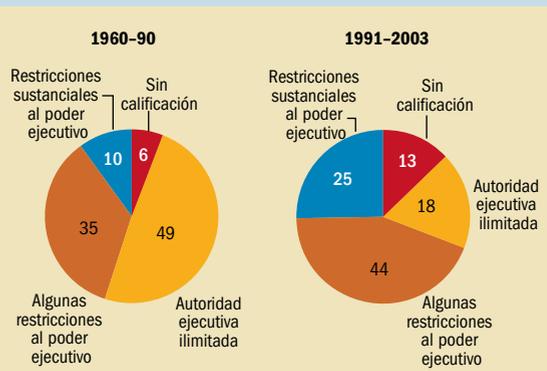
Muchos países que han soportado gobiernos autocráticos, conflictos civiles y golpes militares han experimentado también altos niveles de fugas de capitales no registradas. Se estima que en 25 países de África subsahariana la fuga de capitales entre 1970 y 1996 supuso un total de US\$193.000 millones, en comparación con US\$178.000 millones de deuda externa, lo que indica que varios países de África son, irónicamente, acreedores netos de los países ricos (Boyce y Ndikumana, 2001). Esto no quiere decir que la ayuda fuese el origen de la fuga de capitales, sino que una gran parte de ella se destinó a países en los que esta proliferaba.

Gráfico 4

### De dictaduras a democracias

La ayuda se destina cada vez más a países que requieren una mayor rendición de cuentas a los gobiernos.

(Ayuda y controles a la autoridad ejecutiva, porcentaje medio anual de AOD neta)



Fuente: Gelb, Sundberg y Fitzpatrick (de próxima publicación). Los datos de la AOD provienen de la OCDE-CAD. Las calificaciones de Polity IV han sido desarrolladas por la Universidad de Maryland.

Nota: Autoridad ejecutiva ilimitada = calificaciones de Polity IV de 1-2; algunas restricciones al poder ejecutivo = 3-4; restricciones sustanciales al poder ejecutivo = 5-7, donde 7 es la calificación más alta (democracia madura). Los países sin calificación son los que se encuentran en una situación de anarquía o en transición o afectados por circunstancias externas (como la ocupación por una potencia extranjera).

### Algunas tendencias alentadoras

La buena noticia es que, en diversos aspectos, estas tendencias están cambiando significativamente, un buen pronóstico para lograr una ayuda de mejor calidad y más eficaz en el futuro. Varios aspectos corroboran este hecho. En primer lugar, la **ayuda se destina ahora a gobiernos con un mayor grado de libertades civiles y derechos políticos**. Esto se debe tanto a una mayor selectividad con respecto a la ayuda como a la propagación de las instituciones democráticas y las elecciones multipartidistas en África. La ayuda a países con autoridad ilimitada del poder ejecutivo ha caído de casi la mitad al 18%, mientras que la proporción de la ayuda destinada a países con sistemas más democráticos y con sistemas de equilibrio de poderes que imponen restricciones al poder ejecutivo casi se ha triplicado.

En segundo lugar, la **selectividad con respecto a las políticas económicas y la pobreza ha mejorado significativamente**. La tendencia es más acusada en el caso de los donantes multilaterales, si bien los donantes bilaterales también están otorgando mucha más importancia a la gobernanza y a las políticas generales a la hora de tomar decisiones en relación con la ayuda.

Gráfico 5

## Motivaciones de la ayuda

Los donantes hacen ahora más hincapié en las necesidades y valores democráticos al tomar decisiones sobre la ayuda.

(Elasticidad logarítmica de la ayuda con respecto al PIB per cápita (paridad del poder adquisitivo))



(Elasticidad logarítmica de la ayuda con respecto a la CPIA)



Fuente: Cálculos de los autores.

Nota: Un valor creciente y positivo del indicador sobre las políticas muestra las asignaciones a países con una gestión de gobierno más eficaz (medido según el índice de las Evaluaciones institucionales y de políticas por país (CPIA) del Banco Mundial), mientras que un valor decreciente y negativo del indicador de la pobreza (utilizando el ingreso per cápita como valor sustitutivo) indica mayores asignaciones a los países pobres.

En tercer lugar, **se reconoce claramente la necesidad de mejorar la calidad de la ayuda** mediante la reducción del número de organismos involucrados en el desembolso de la misma, la armonización de los procedimientos de ayuda para reducir los costos de cumplimiento para los receptores, la supresión de la ayuda condicionada y la alineación de las prioridades de la ayuda con las de las propias políticas de los países receptores. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda de la OCDE de 2005 es un avance clave en este sentido. El informe *Global Monitoring Report 2006* (Banco Mundial y FMI, 2006), que abarca el desempeño de los donantes, los países en desarrollo y las instituciones financieras internacionales y sus principales responsabilidades en virtud del Acuerdo de Monterrey, constituye un paso más hacia la responsabilidad mutua.

En cuarto lugar, los indicadores de gobernanza sugieren que **muchos países han mejorado la gestión de los recursos públicos mediante el fortalecimiento de la supervisión fiduciaria**. Los indicadores de gestión financiera pública analizados en los países que reciben alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa Reforzada para los Países Pobres muy Endeudados muestran que muchos países han mejorado la gestión del gasto público desde 1999, y se están desarrollando muchos otros indicadores para efectuar un seguimiento en otras áreas de gobierno.

Por último, existen pruebas de un **cambio de tendencia con respecto al alto nivel de fugas de capitales de África subsahariana**, que han restado enormes cantidades al tan necesario

financiamiento para el desarrollo. A medida que se reduce la inestabilidad política y que más países celebran elecciones multipartidistas, y a medida que se recupera el crecimiento y aumentan los niveles de renta, aumenta la repatriación de activos de residentes nacionales (Collier, Haffler y Pattillo, 2004).

En resumen, antes la ayuda se guiaba con frecuencia por consideraciones geopolíticas vinculadas a los intereses nacionales de los países donantes más que por un deseo de promover el desarrollo. No sorprende, por tanto, que la mayor parte de esta ayuda se utilizara para financiar gobiernos para los que el desarrollo no era su primera prioridad. Pero los cambios experimentados desde mediados de los años noventa presagian claramente una mejora de la calidad y la eficacia de la ayuda. Los esfuerzos de armonización y alineación de la ayuda según la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda de 2005, y la mejora general en la distribución de la ayuda en función de las necesidades y la calidad de las políticas económicas también demuestran esta mejora. Esta “nueva estructura de la ayuda” puede describirse sencillamente como la alineación de la misma con las estrategias de reducción de la pobreza formuladas por los propios países para financiar inversiones sociales y de infraestructura prioritaria, condicionada al logro de resultados cuantificables. Los nuevos donantes que no pertenecen al CAD y los donantes emergentes, como China e India, deberían aprender de la experiencia de los donantes del CAD y mejorar la alineación de la ayuda para mejorar el impacto de la misma. ■

Mark Sundberg es Economista Principal, y Alan Gelb es Director de Política del Desarrollo, en el Banco Mundial.

### Referencias:

- Amprou, Jacky, Patrick Guillaumont y Sylviane Guillaumont-Jeanneney, 2005, *Aid Selectivity According to Augmented Criteria* (Clermont-Ferrand, France: Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International).
- Banco Mundial, 2000, *Can Africa Claim the 21st Century?* (Washington).
- y Fondo Monetario Internacional, 2006, *Global Monitoring Report 2006: Strengthening Mutual Accountability—Aid, Trade and Governance* (Washington).
- Boyce, James, y Léonce Ndikumana, 2001, “Is Africa a Net Creditor? New Estimates of Capital Flight from Severely Indebted Sub-Saharan African Countries, 1970–1996”, *Journal of Development Studies*, vol. 38 (diciembre), págs. 27–56.
- Collier, Paul, Anke Hoeffler y Catherine Pattillo, 2004, “Africa’s Exodus: Capital Flight and the Brain Drain as Portfolio Decisions”, *Journal of African Economies*, vol. 13, AERC Supplement 2, págs. ii15–ii54.
- Dollar, David, y Victoria Levin, 2004, “The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984–2002”, *Policy Research Working Paper No. 3299* (Banco Mundial: Washington).
- Gelb, Alan, Mark Sundberg y Brendan Fitzpatrick, de próxima publicación, “Aid to Sub-Saharan Africa: Whither \$650 Billion?”, Departamento de Desarrollo Económico (Banco Mundial: Washington).
- Naciones Unidas, 2005, *Informe sobre Desarrollo Humano: La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual* (Nueva York).
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2005, *Making Poverty Reduction Work: OCDE’s Role in Development Partnership* (París: OCDE-DAC).
- , *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*; [http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en\\_2649\\_3236398\\_35401554\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1,00.html).