

# La ayuda del siglo XXI

## Reconocer los éxitos, superar los fracasos



Nosim enseña a su madre Nolmaai sus trabajos de la escuela. Nosim estaba orgullosa al mostrar la gran cantidad de papeles en su mochila escolar. "Lo que más me gusta es escribir, y jugar con Rebecca. Ella es mi amiga. En casa me gusta recoger leña, porque así ayudo a mi madre y puedo ir con Lain (una niña más mayor de la aldea). También friego los cacharros y hago los deberes. Pero lo que más me gusta es la escuela. Durante las vacaciones, sólo pienso en volver." © Geoff Sayer/Oxfam

**La ayuda desempeña un papel clave en la salvaguardia de millones de vidas. En los últimos tiempos se han vertido innumerables críticas sobre la ayuda, y los detractores de la misma han utilizado ejemplos concretos de casos en que la ayuda ha fracasado para argumentar que toda la ayuda es contraproducente y debe por tanto reducirse o eliminarse por completo. Esta afirmación no sólo es incorrecta: es irresponsable. En el presente informe se analizan evidencias, constatando que pese a que el margen de mejora es amplio, una ayuda de calidad en el siglo XXI no sólo salva vidas: es imprescindible para potenciar las capacidades de las personas y de los países pobres para salir por sí mismos de la pobreza.**

# Resumen

El gobierno de Mozambique cuenta con un plan nacional de actuación frente a la pobreza y la desigualdad, pero no dispone de los recursos públicos suficientes para financiarlo sin ayuda. A pesar de ello, Mozambique, que hace tan sólo 20 años era el país más pobre del mundo, ha incrementado su gasto público en atención sanitaria en más de un 50 por ciento. En los últimos diez años el número de mujeres que mueren al dar a luz se ha reducido en más de un 50 por ciento, y el número de niños que mueren antes de cumplir los cinco años ha disminuido en casi un 20 por ciento.

La ayuda ha jugado un importante papel en la consecución de éxitos de esta naturaleza. Pero a pesar de tales logros, la pobreza sigue ensombreciendo las vidas de casi 1.400 millones de personas en todo el mundo. En Burundi, por ejemplo, el 88 por ciento de la población vive con sólo dos dólares diarios. Una mujer de Burundi tiene una probabilidad entre 16 de morir al dar a luz; las que sobreviven tienen una probabilidad del 50 por ciento de que sus hijos sufran retrasos moderados o graves en el crecimiento antes de cumplir los cinco años. La persistencia de este nivel de pobreza ha puesto en duda la efectividad de la ayuda y suscitado recientemente profundas críticas. Los detractores utilizan ejemplos de situaciones en que la ayuda no funciona para argumentar que toda la ayuda es contraproducente y debe reducirse o eliminarse por completo. Es cierto que no toda la ayuda funciona y que una gran parte de la misma podría funcionar mejor, pero este argumento aporta una razón para mejorar la ayuda, no para eliminarla.

La ayuda que no funciona para aliviar la pobreza y la desigualdad –una ayuda impulsada por intereses geopolíticos, que a menudo se malgasta en remunerar a asesores caros, o que sirve para crear un sinfín de estructuras gubernamentales paralelas que únicamente rinden cuentas a los donantes y no a los ciudadanos– tiene escasas posibilidades de ser eficaz. Lo mismo es cierto de la ayuda diseñada por “expertos” en Washington, Ginebra o Londres e impuesta sin las debidas consultas o la participación adecuada de las personas a las que pretende ayudar.

En el presente informe se analizan experiencias sobre la ayuda, constatando que pese a que la ayuda por sí sola no puede acabar con la situación de necesidad de las personas que viven en la pobreza, ni compensar los desequilibrios extremos de riqueza que caracterizan al mundo de hoy, una ayuda de buena calidad en el siglo XXI no sólo salva vidas: puede resultar imprescindible para incrementar el potencial de las personas pobres para salir por sí mismas de la pobreza.

La necesidad de una ayuda de calidad es más apremiante ahora que nunca. En el año pasado, la crisis económica global atravesó las fronteras de los países pobres, provocando enormes daños económicos y creando un gran agujero fiscal en las economías de los países en desarrollo. Los países de ingresos bajos –ya de por sí afectados por el

impacto prolongado de las crisis alimentaria y del petróleo– han sufrido ahora pérdidas notables en el crecimiento de su producto interior bruto (PIB), sumiendo a millones de personas más en la pobreza. Estas desgracias incrementan aún más la ya de por sí creciente vulnerabilidad de numerosas comunidades ante las cada vez mayores amenazas provocadas por el cambio climático.

Nos encontramos ante una encrucijada. Por un lado, hay una ayuda ineficaz o políticamente motivada que persiste hoy en día. Por otro lado, y de cara al futuro, tenemos que preguntarnos: ¿Es factible la ayuda en el siglo XXI? La ayuda del siglo XXI no debe seguir ligada a los intereses políticos de los países ricos, y debe ir orientada a conseguir avances en la reducción de la pobreza. La ayuda del siglo XXI debe ser innovadora y actuar como catalizador de las economías de los países en desarrollo; una cantidad cada vez mayor de esta ayuda debe aportarse de manera directa a los presupuestos públicos para ayudar a los gobiernos a apoyar a sus pequeños productores, a construir infraestructuras básicas y a prestar servicios públicos básicos como la atención sanitaria y la educación para todos sus ciudadanos. La ayuda del siglo XXI debe ser transparente y previsible. Debe permitir a los ciudadanos exigir cuentas a sus gobiernos, y ayudarles a participar en las decisiones que afectan sus vidas. En los últimos años hemos visto una mayor cantidad de esta ayuda de calidad del siglo XXI, pero se sigue necesitando mucha más, y pronto.

## Argumentos en contra de la ayuda

Este informe revisa los argumentos contrarios a la ayuda, reconociéndolos cuando son ciertos y desacreditándolos cuando se basan en mitos. Algunas de las críticas vertidas sobre la ayuda son válidas, y refuerzan por tanto las peticiones para la reforma del sistema, de manera que sirva para reducir la pobreza y la desigualdad. Por el contrario, algunos detractores argumentan que la ayuda es la principal causa de la dependencia económica, la falta de crecimiento, la corrupción e incluso la holgazanería de las personas que viven en la pobreza. Estos detractores prefieren buscar otras alternativas, y argumentan que la ayuda debería reducirse, y posteriormente eliminarse por completo.

La llamada para la reforma del sistema de ayuda es legítima y debe agradecerse. La ayuda no debería ni debe ser concedida por las razones equivocadas, a las personas equivocadas, o por medio de modelos ineficaces. Pese a que son imprescindibles tanto las mejoras como una estrategia para reducir la dependencia sobre la ayuda, eliminar la ayuda ahora, incluso con las alternativas económicas propuestas, podría provocar un enorme aumento de la pobreza.

Los detractores argumentan que la ayuda no llega hasta los beneficiarios más necesitados por culpa de la corrupción. Es cierto que parte de la ayuda se pierde por este motivo, pues la ayuda se invierte en algunos de los entornos más difíciles y peligrosos del mundo. Pero los éxitos logrados en los últimos diez años son prueba de que no toda la ayuda se pierde a causa de la corrupción, ni se malgasta de otras

maneras. Hoy son cuatro millones de personas más las que reciben tratamiento para el VIH o el SIDA, cuatro millones de niños más los que ahora sobreviven más allá de los cinco años, y hemos visto un enorme incremento también en el número de niños y niñas que asisten a la escuela: todo ello prueba de que la ayuda funciona.

Los donantes han aprendido además cómo velar mejor por que la ayuda no se malgaste. Los gobiernos beneficiarios deben cumplir unos objetivos ligados a la reducción de la pobreza y acordados de antemano con los donantes. También deben establecer mecanismos para la rendición de cuentas y mejorar la gestión del gasto público. Cuanto mayor sea el enfoque de la ayuda de los gobiernos donantes hacia la reducción de la pobreza, menos gastarán en incentivos movidos por razones políticas o económicas. De hecho, en lugar de fomentar la corrupción, la ayuda puede jugar un papel clave en apoyar a las personas que viven en la pobreza para superarla. En Mozambique, el tribunal de cuentas, que recibe fondos de la ayuda, ha mejorado el control del gasto público. En Azerbaiyán y Georgia, la capacitación de las autoridades locales, financiada por la ayuda, ha permitido mejorar la rendición de cuentas hacia los ciudadanos y aumentar el pago de impuestos por parte de la población local.

La corrupción suele persistir cuando por cada persona corrupta existe otra persona dispuesta a ofrecer sobornos. Una de las claves para combatir la corrupción es limitar la capacidad de evadir, lavar o esconder capital (reduciendo por ejemplo la disponibilidad de lugares en los que ocultar activos robados), y que los países ricos aumenten el número de procesamientos a sus propias empresas y en sus propios países cuando sean acusadas de corrupción en otros países. Y esto debe ser así incluso en los casos en que no sea la ayuda lo que esté en juego.

Los detractores de la ayuda argumentan que ésta impide el crecimiento, afirmando que donde hay ayuda no suele darse crecimiento. Afirmar que por el hecho de existir ayuda en los países pobres debe ser la ayuda el motivo de un bajo crecimiento es como afirmar que los bomberos provocan los incendios porque se encuentran allí donde hay casas en llamas. La ayuda se encuentra precisamente en los lugares con mayores problemas porque fue pensada para ayudar a solucionar esos problemas.

Los factores que sí hacen que las personas permanezcan económicamente inactivas son una salud deficiente, una falta de acceso a la educación, a la formación y al empleo en la economía formal, y la exposición a la vulnerabilidad. Las investigaciones demuestran que tan sólo el paludismo provoca pérdidas por valor de 12.000 millones de dólares anuales en África en ingresos dejados de percibir por los millones de días y de vidas que se cobra la enfermedad; la erradicación del paludismo podría suponer un incremento de un 1,3 por ciento en el PIB del continente africano. Mediante la aportación de decenas de millones de mosquiteras gratuitas en los últimos cinco años, la ayuda ha contribuido al crecimiento económico en todo el mundo.

Los detractores de la ayuda sostienen que en lugar de aceptar ayuda, los países en desarrollo deberían apoyarse en alternativas como la inversión extranjera directa (IED). La IED debería jugar, y de hecho juega, un papel cada vez más importante en el crecimiento de los países en desarrollo, pero son pocos los países pobres donde el crecimiento debido a la IED ha sido suficiente para financiar la prestación de servicios básicos a sus ciudadanos. La ayuda de calidad del siglo XXI debe ayudar a los países a aprovechar las oportunidades económicas para un desarrollo *propobre*. Esto lo puede lograr potenciando el capital humano y construyendo infraestructuras rurales como carreteras y redes de suministro eléctrico, de manera que los países resulten más atractivos para los inversores extranjeros.

Los detractores mantienen también que la ayuda debería ser sustituida por impuestos. La recaudación de impuestos es fundamental para reducir la pobreza y fortalecer el funcionamiento eficaz de los gobiernos. A largo plazo, es la mejor opción para aquellos países que ahora dependen de la ayuda. Pero si los impuestos han de servir para sufragar el desarrollo nacional, se necesita algo más que financiación: se necesita un pacto entre los ciudadanos y el Estado de manera que al pagar impuestos, las personas exijan más de sus gobiernos. Los países en desarrollo deben promover una imposición fiscal progresiva que luche contra la desigualdad mediante una redistribución adecuada de los recursos en el país; y la ayuda puede desempeñar un papel fundamental en apoyar a los gobiernos a establecer unos sistemas impositivos internos sólidos y progresivos. Pero incluso con una adecuada recaudación, pocos países en desarrollo son capaces al día de hoy de financiar los servicios básicos sin ayuda exterior. Sacar el mejor partido de la movilización de recursos fiscales propios para financiar el desarrollo también implica ayudar a los países en desarrollo a hacer frente a las prácticas corporativas injustas –e incluso ilegales– de evasión de impuestos que les niegan recursos y en las que tantos países ricos son cómplices al avalarlas.

### Por qué se necesitan más recursos

Es evidente que la calidad de la ayuda debe mejorarse, y que esa mejora debe ir ligada a unas reformas sistémicas encaminadas a abordar las causas estructurales subyacentes de la desigualdad y la pobreza. Pero también es necesario aumentar la cantidad de la ayuda. A tan sólo cinco años de cumplirse el plazo para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los donantes están aportando mucho menos de la cantidad necesaria.

En aquellos casos en que se ha agilizado la financiación y se ha prestado ayuda de manera efectiva, se han conseguido logros impresionantes en los últimos diez años.

- Hay 33 millones de niños más escolarizados, en parte como consecuencia de mayores recursos aportados a los gobiernos de los países en desarrollo en la última década gracias a la ayuda y a la condonación de la deuda.

- La cobertura de los tratamientos antirretrovirales (TAR) para el VIH y el SIDA se ha multiplicado por 10 en cinco años.
- En Zambia, el número de personas que reciben TAR, imprescindible para salvar vidas, se ha multiplicado por más de 60.

Sin embargo, y en base a las proyecciones actuales, la mayoría de los ODM tardarán aún décadas en cumplirse.

- Tan recientemente como en 2007, nueve millones de niños menores de cinco años murieron de enfermedades en su mayoría evitables.
- En base a las proyecciones actuales, el ODM 4, que busca reducir la mortalidad de niños menores de cinco años en dos terceras partes, no se cumplirá hasta el año 2045.
- Cada año mueren 350.000 mujeres y niñas por complicaciones en el embarazo o el parto -la gran mayoría en los países en desarrollo-.

Pese a unas necesidades cada vez mayores, unos objetivos sin cumplir y un buen número de planes de calidad de países en desarrollo ya elaborados, la cantidad total de ayuda sigue estando muy por debajo del objetivo del 0,7 por ciento del producto interior bruto (PIB) fijado por las Naciones Unidas.

- El déficit en la ayuda no aportada desde 1970, cuando los gobiernos adoptaron el compromiso de esa cifra del 0,7 por ciento, supera ya los 3 billones de dólares.
- En 2008, los únicos países que alcanzaron o excedieron el objetivo de la ONU fueron Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos y Suecia.
- Si los gobiernos hubieran aportado las cantidades prometidas en 1970, la pobreza extrema (medida según niveles de 2005) podría haberse erradicado 22 veces.
- De seguir la tendencia actual, los donantes no llegarán a aportar el 0,7 por ciento hasta el año 2050.
- Sin un incremento significativo en la ayuda aportada actualmente, Alemania no alcanzará el 0,7 por ciento antes de 2027, y EEUU hasta aproximadamente el año 2055.

Sigue siendo posible cumplir los ODM, pero para ello se necesitará dedicar todos los esfuerzos a este objetivo y contar con la voluntad política de los donantes; es decir, hace falta no sólo *más* sino también *mejor* ayuda. La ayuda por sí sola -incluso la ayuda del siglo XXI- no es suficiente para garantizar que todas las personas que viven en la pobreza puedan llevar una vida plena y digna. Pero ligada a las reformas sistémicas apropiadas, la ayuda sí puede sacar, y sacaría, a millones de personas de la pobreza y la necesidad.

Oxfam insta a los donantes a:

- Velar por que la ayuda se canalice de manera que ayude a prestar apoyo a una ciudadanía activa, construir Estados efectivos como medio para reducir la pobreza y la desigualdad, y apoyar formas diversas de financiación para contribuir al desarrollo.
- Aportar ayuda a través de una diversidad de modelos, incluyendo un aumento de la ayuda presupuestaria siempre que sea posible, y garantizar que una proporción de los flujos de ayuda se canalicen a través de organizaciones de la sociedad civil de manera que se capacite a las personas para ejercer un mayor control sobre sus gobiernos.
- Mejorar drásticamente la previsibilidad de la ayuda, aumentando la proporción de ayuda aportada al presupuesto público siempre que sea posible, o mediante apoyo presupuestario sectorial en los casos en que la ayuda presupuestaria general no sea una opción factible; y limitar las condiciones impuestas sobre la ayuda a unos indicadores de pobreza fijados de mutuo acuerdo.
- Aportar al menos un 0,7 por ciento del producto interior en ayuda, especificando cómo se alcanzará este objetivo y estableciendo plazos legalmente vinculantes.

Se insta a los gobiernos de los países en desarrollo a:

- Rechazar la corrupción, hacer valer las normas de derechos humanos, y actuar de manera transparente y con rendición de cuentas.
- Crear entornos legales de modo que las organizaciones de la sociedad civil que se encargan de realizar un escrutinio de las actividades del gobierno puedan prosperar; y respetar la independencia de las instituciones como los tribunales de cuentas y el sistema judicial.

# Una visión de la ayuda del siglo XXI

*“El mejor indicio de una sociedad civilizada es la manera en que trata a sus miembros más débiles y vulnerables.”*

Mahatma Ghandi

El gobierno de Mozambique cuenta con un plan nacional de actuación frente a la pobreza y la desigualdad, pero no dispone de los recursos públicos suficientes para financiarlo sin ayuda. A pesar de ello, Mozambique, que hace tan sólo 20 años era el país más pobre del mundo, ha incrementado su gasto público en atención sanitaria en más de un 50 por ciento.<sup>1</sup> Estos recursos se han utilizado para formar y remunerar a más profesionales de la salud y para la construcción de centros médicos en todo el país que facilitan el acceso directo de la población a los medicamentos, lo que ha permitido que en los últimos diez años el número de mujeres que mueren al dar a luz haya caído en más de un 50 por ciento,<sup>2</sup> y el número de niños que mueren antes de cumplir los cinco años haya disminuido en casi un 20 por ciento.<sup>3</sup>

La ayuda ha jugado un importante papel en la consecución de numerosos éxitos de esta naturaleza. Pero a pesar de tales logros, la pobreza sigue ensombreciendo las vidas de casi 1.400 millones de personas en todo el mundo. En Burundi, por ejemplo, el 88 por ciento de la población vive con sólo dos dólares diarios. Una mujer de Burundi tiene una probabilidad entre 16 de morir al dar a luz; las que sobreviven tienen una probabilidad del 50 por ciento de que sus hijos sufran retrasos moderados o graves en el crecimiento antes de cumplir los cinco años.<sup>4</sup> La persistencia de este nivel de pobreza ha puesto en duda la eficacia de la ayuda.

En el presente informe se analizan experiencias sobre la ayuda, constatando que la ayuda por sí sola no puede acabar con la situación de necesidad de las personas que viven en la pobreza, ni compensar los desequilibrios extremos de riqueza que caracterizan a nuestra comunidad global. Es más, no toda la ayuda sirve para aliviar la pobreza y la desigualdad. Una ayuda impulsada por intereses geopolíticos, que a menudo se malgasta en remunerar a asesores caros, o que sirve para crear un sinfín de estructuras gubernamentales paralelas que únicamente rinden cuentas a los donantes y no a los ciudadanos, tiene escasas posibilidades de ser eficaz. Lo mismo es cierto de la ayuda diseñada por “expertos” en Washington, Ginebra o Londres e impuesta sin las debidas consultas o la participación adecuada de las personas a las que pretende beneficiar.

Sin embargo, la ayuda de calidad no sólo salva vidas: puede resultar imprescindible para incrementar el potencial de las personas pobres para salir por sí mismas de la pobreza. Una ayuda factible en el siglo XXI es aquella que no va ligada a los intereses políticos de los países ricos, sino orientada a conseguir avances en la reducción de la pobreza. La ayuda de calidad es innovadora, actúa como catalizador de las economías de los países en desarrollo y ayuda a prestar servicios públicos básicos como la atención sanitaria y la educación para todos sus ciudadanos. La ayuda de calidad es transparente y previsible.

Permite a los ciudadanos exigir cuentas a sus gobiernos, y les ayuda a participar en las decisiones que afectan sus vidas.

En el primer capítulo de este informe se establece una visión de la ayuda del siglo XXI, abordando aspectos sobre la finalidad de la ayuda, cómo puede contribuir al desarrollo, y por qué no es factible eliminarla ahora. Se analiza también cómo *no* debe ser la ayuda, y se afirma que, pese a que los gobiernos donantes deben velar por que todas sus políticas contribuyan al desarrollo, esto no puede ser excusa para considerar como desarrollo otras actividades relacionadas con el logro de las necesidades geopolíticas o económicas del gobiernos donantes más allá de los objetivos de reducción de la pobreza y la desigualdad. Este aspecto es de especial relevancia ahora, pues ante las cada vez mayores demandas sobre el erario público, saqueado para apuntalar a una banca en crisis, y la creciente necesidad de financiar el coste del cambio climático, los gobiernos están echando mano de los presupuestos de ayuda, bien para reducirlos drásticamente o para incluir en ellos otros compromisos de gasto público cuya finalidad principal no es la reducción de la pobreza o la desigualdad.

En el segundo capítulo de este informe se analiza en mayor detalle cómo debería ser la ayuda de calidad del siglo XXI y cómo podría orientarse a la reducción de la pobreza. En el tercer capítulo se presentan los argumentos contra la ayuda y se hace una distinción entre críticas válidas y “mitos” según los cuales la ayuda es malgastada, alimenta la corrupción, e impide el crecimiento al alentar la dependencia. En ese capítulo se analizan también los argumentos a favor de fuentes alternativas para la financiación de la ayuda, y se estudia cuáles son necesarios o aconsejables, y cuáles tienen el mayor potencial para ayudar a los países en desarrollo a reducir la pobreza y la desigualdad.

En el cuarto capítulo del informe se pasa revista a la situación actual, analizando los avances logrados hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, a cinco años vista de la fecha límite fijada, el camino que falta para alcanzarlos. Se analiza también el déficit en las aportaciones prometidas por los donantes y las cantidades que aún les queda por aportar para cumplir los objetivos a que se comprometieron y garantizar así que se disponga de los recursos suficientes para aportar una ayuda de calidad en el siglo XXI.

El grueso de la ayuda es aportada de un gobierno a otro, o procede de instituciones multilaterales como son la ONU, el Banco Mundial o la Comisión Europea (ver el cuadro 1). También hay que tener en cuenta la ayuda canalizada a través de organizaciones no gubernamentales (ONG), aunque ésta supone una cantidad pequeña con respecto al importe global de la misma. Pese a que en este informe sí se hace referencia a ejemplos de ayuda canalizada a través de ONG para ayudar a las personas a exigir cuentas a sus respectivos gobiernos y así construir instituciones públicas más efectivas y participativas, la mayor parte del informe se centra en la ayuda aportada por gobiernos y organizaciones multilaterales, que constituye el grueso de la ayuda oficial al desarrollo (AOD).<sup>5</sup>

## Cuadro 1. ¿Qué es la ayuda?

Una definición general de ayuda es la transferencia de recursos desde unos donantes hasta unos receptores que cuentan con menos recursos.<sup>6</sup> En el contexto del desarrollo internacional, esa ayuda fluye de países ricos más prósperos a países más pobres que no son capaces de cubrir todas las necesidades de sus ciudadanos. La ayuda se clasifica en tres tipos principales:

**Ayuda bilateral:** es la ayuda que se presta de un gobierno a otro, también llamada Ayuda oficial al desarrollo (AOD), y constituye el grueso de la ayuda prestada. En 2009 ascendió a cerca de 102.000 millones de dólares.<sup>7</sup>

**Ayuda multilateral:** es también ayuda aportada por los gobiernos, pero a organismos multilaterales como la ONU, el Banco Mundial y la Comisión Europea. También se considera AOD. En 2009, ascendió a unos 38.000 millones de dólares.<sup>8</sup>

**Ayuda de las ONG:** es la transferencia de recursos desde los países ricos a los países pobres a través de organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones sin ánimo de lucro que llevan a cabo labores humanitarias y prestan apoyo a las personas necesitadas. Cuando los gobiernos de los países ricos aportan recursos a las ONG para llevar a cabo actividades de desarrollo en los países en desarrollo, también se considera AOD. Según datos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en 2009 se aportaron unos 2.400 millones de dólares de ayuda mediante este sistema.<sup>9</sup> Las aportaciones realizadas por personas privadas hacen que esta cifra sea en realidad algo superior a lo contabilizado en los canales oficiales de AOD.

Fuente: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE1>

## Por qué se necesita ayuda en el siglo XXI

La necesidad de una ayuda de calidad es más apremiante ahora que nunca. En el año pasado, la crisis económica global atravesó las fronteras de los países pobres, provocando enormes daños económicos y creando un gran agujero fiscal en las economías de los países en desarrollo.<sup>10</sup> Los países de ingresos bajos –ya de por sí afectados por el impacto prolongado de las crisis alimentaria y del petróleo– han sufrido ahora pérdidas notables en el crecimiento de su producto interior bruto (PIB), pérdidas que equivalen a entre dos y tres años de las recientes mejoras de su PIB.<sup>11</sup> La ausencia de sistemas de protección social en algunos países en desarrollo hace que las personas afectadas por la crisis carezcan de una red de seguridad que pueda mantenerles a flote cuando pierden su empleo, o cuando se disparan los precios de los alimentos y del combustible. Las consecuencias han sido millones de personas más sumidas en la pobreza.<sup>12</sup> Estas desgracias incrementan aún más la ya de por sí creciente vulnerabilidad de numerosas comunidades ante las cada vez mayores amenazas provocadas por el cambio climático.

La clave para abordar el impacto de estas crisis e incrementar la riqueza en los países pobres es un crecimiento sostenible y de largo plazo, pero éste debe ir acompañado de medidas que redunden en una mayor equidad. La ayuda puede permitir a los gobiernos reducir la pobreza y mejorar la equidad, aportando la financiación necesaria para ayudar a los pequeños agricultores a incrementar su productividad y el acceso a los mercados, o invirtiendo en la investigación que tanto se necesita para mejorar el desarrollo agrario en zonas rurales y desfavorecidas. La ayuda del siglo XXI también puede servir para potenciar el impacto de otras fuentes de financiación para el desarrollo, y permitir así a los países pobres desarrollar sus propias fuentes de ingresos sostenibles. Al promover los servicios públicos, por ejemplo, la ayuda fomenta la existencia de una población sana y educada capaz de participar en una economía productiva.<sup>13</sup> El efecto multiplicador sobre la productividad y el crecimiento incluye un incremento en la base fiscal y mejores condiciones para la inversión, ambos elementos cruciales para garantizar que, a largo plazo, los países ya no tengan que depender de la ayuda.

En 2006 en Zambia, y gracias a la ayuda internacional, la atención sanitaria pasó a ser gratuita para todas las personas que vivían en las zonas rurales. Hoy, 200.000 personas que viven con el VIH en Zambia reciben tratamiento antirretroviral imprescindible para salvar vidas –un número 60 veces mayor que en 2003–.<sup>14</sup> El impacto de esta inversión es considerable: las pérdidas anuales en el PIB del África subsahariana por causa del VIH se estiman en un uno por ciento,<sup>15</sup> lo que significa que el tratamiento no sólo salva vidas, sino que garantiza unos rendimientos económicos de consideración.



Clínica rural de salud en Zambia

Una ayuda del siglo XXI que promueva los servicios públicos básicos como la atención sanitaria y la educación permitirá a la sociedad beneficiarse del talento de la mujer, pues las mujeres suelen tener menor acceso a los recursos,<sup>16</sup> menos probabilidades de recibir una educación,<sup>17</sup> y menor capacidad de hacer frente a los gastos por atención sanitaria. La atención hospitalaria pública y gratuita disminuye la mortalidad materna, y la educación gratuita promueve la

educación de las niñas. Pero la ayuda sirve además para abordar las desigualdades entre los géneros de manera más directa mediante el apoyo a organizaciones que luchan por los derechos de la mujer, promueven la autonomía social y política de las mujeres jóvenes, y actúan frente a la violencia doméstica. Las nuevas modalidades de canalización de la ayuda del siglo XXI pueden ayudar a los parlamentos a realizar un escrutinio presupuestario desagregado por género para garantizar así que las necesidades de la mujer quedan reflejadas en la planificación pública.<sup>18</sup>

Se calcula que en la actualidad un 75 por ciento de las personas más pobres del mundo viven en zonas rurales.<sup>19</sup> Por la dependencia que ello crea, la inversión en agricultura puede ser la “chispa” que ponga en marcha el crecimiento.<sup>20</sup> La ayuda puede desempeñar un papel fundamental en la construcción de infraestructuras, el apoyo a los pequeños agricultores, la aportación de insumos, y asistir a los gobiernos para impulsar el crecimiento agrario de acuerdo a sus propias políticas nacionales. Esto se puede conseguir por medio de capacitación a los agricultores para la configuración de cadenas de suministro y acceso a los mercados, especialmente para las mujeres que dependen en enorme medida de la agricultura para sus medios de vida. Las intervenciones orientadas a las mujeres agricultoras y jornaleras no sólo son importantes para salvaguardar los derechos de la mujer, sino que aportan también importantes beneficios para la reducción de la pobreza de los hogares y el aumento de la productividad agraria.<sup>21</sup> La ayuda puede apoyar también al Estado en la mejora del desarrollo agrícola. A raíz de las políticas de ajuste estructural, muchos países vieron cómo se reducían sus funciones y mermaba su capacidad. El papel del Estado sigue siendo frágil en muchos países en desarrollo, pero a pesar de ello el Estado es un actor clave para garantizar una próspera economía agraria.<sup>22</sup> La ayuda puede fortalecer la capacidad de ministerios de agricultura débiles y aportar apoyo presupuestario sectorial para desarrollar los servicios agrícolas y alentar la inversión.<sup>23</sup>

### **Cuadro 2. Las ayudas en Malawi garantizan alimentos para todos**

La agricultura en Malawi pasó muchos años en el olvido, mientras el Banco Mundial y otros donantes exigían mayor liberalización y promoción del sector privado. Pero esta estrategia fracasó y los agricultores de subsistencia pagaron los platos rotos con un gobierno que no ayudaba, y un sector privado sin desarrollarse. El fracaso de estas políticas fue uno de los desencadenantes clave de la crisis alimentaria de 2002, cuando millones de ciudadanos de Malawi quedaron al borde de la hambruna y fue necesario importar alimentos caros.

En los últimos años, el gobierno de Malawi ha puesto en marcha unas ayudas para abonos, mediante la distribución de tres millones de cupones que permiten a los agricultores comprar abonos a una cuarta parte de su precio de mercado. Desde el principio, el Banco Mundial y otros donantes se mostraron contrarios a esta injerencia del sector público en los mercados. Las ayudas han sido financiadas en su mayor parte por el gobierno de Malawi, pero algunos países donantes han aportado fondos mediante ayuda canalizada a través del gobierno.

### **Cuadro 2. Las ayudas en Malawi garantizan alimentos para todos**

Los expertos calculan que las subvenciones han incrementado en un 20 por ciento el rendimiento de las cosechas. La producción de maíz se ha triplicado y, pese a que no es debido únicamente a las ayudas, parece claro que éstas han jugado un importante papel. El número de hogares pobres que afirmaron haber sufrido dificultades debido a los elevados precios de los alimentos en los últimos tres años descendió de un 79 por ciento en 2004 hasta un 20 por ciento entre mayo y junio de 2007. Malawi, además, ha pasado a ser donante de ayuda alimentaria a Lesotho, y ha comenzado a exportar a otros países de la región. El Banco Mundial ha tenido que reconocer los beneficios de la ayuda, pero aún no ha llevado a cabo análisis sobre si este tipo de programa podría fomentar la seguridad alimentaria en otros países pobres.

Fuentes: Dorward et al.; New York Times; AllAfrica.com<sup>24</sup>

La pobreza y la vulnerabilidad van inextricablemente unidas. La vulnerabilidad significa que todo suceso inesperado, por pequeño que sea -desde la enfermedad de un familiar hasta una cosecha especialmente exigua-, puede sumir a las personas en una pobreza extrema. La provisión de algún tipo de protección social que ayude a las personas a abordar el riesgo y la vulnerabilidad de manera más efectiva es clave para abordar la pobreza extrema y crónica.<sup>25</sup> La ayuda puede desempeñar un papel fundamental en el apoyo a los países pobres para la creación de sistemas de protección social sostenibles y efectivos. El Programa Red de Protección contra el Hambre, financiado por el Departamento de Cooperación Internacional del Reino Unido (DFID) y el gobierno de Kenia, ofrece transferencias en efectivo de 15 dólares mensuales a familias que viven en la pobreza extrema en Kenia.<sup>26</sup> Los programas de dinero en efectivo de este tipo, financiados por la ayuda, pueden marcar la diferencia entre salir a flote o mantenerse en la indigencia extrema.

### **Cuadro 3. Las transferencias de efectivo financiadas por la ayuda ponen freno a la pobreza extrema**

Las transferencias de dinero facilitadas a las familias rurales pobres a través del programa PROGRESA en México quedan supeditadas a la participación de éstas en programas de salud y nutrición, así como a la asistencia de los hijos a la escuela. El programa, que se inició en 1997, ayudaba ya a cerca de 5 millones de familias en 2004, consiguiendo con ello una reducción significativa en los niveles de pobreza de las familias más pobres que no tenían acceso a empleos.

Fuente: <http://www.egovmonitor.com/node/34340>

El impacto cada vez mayor del cambio climático también obliga a las comunidades vulnerables a adaptarse a unos niveles de estrés sin precedentes en sus respectivos entornos, lo que aumenta el riesgo de sufrir más penurias.<sup>27</sup> La desertificación, el acceso cada vez menor a fuentes de agua, o, en el otro extremo, una mayor frecuencia de las

inundaciones en tierras bajas, son todos ellos factores que contribuyen a incrementar la probabilidad de que las personas caigan en la indigencia. El cambio climático supone una amenaza para todos y cada uno de los ODM.<sup>28</sup> Las poblaciones de los países en desarrollo necesitan oportunidades para romper el ciclo de pobreza y desigualdad en que se encuentran atrapadas, es decir, necesitan acceso a trabajo decente, a servicios básicos como el agua y el saneamiento, y a sistemas de protección social para disminuir la vulnerabilidad que alimenta la pobreza. Pero además se necesitan ciudadanos activos que paguen impuestos, cumplan las leyes y ejerzan sus derechos políticos, económicos y civiles. Y en la otra cara de la moneda se necesitan Estados eficaces y sólidos que rindan cuentas antes sus ciudadanos y que cumplan su parte del acuerdo. La ayuda puede servir para capacitar a los gobiernos de modo que puedan cumplir con sus obligaciones básicas de cara a los ciudadanos; pero los ejemplos expuestos en este informe demuestran además que la ayuda puede potenciar también la capacidad de comunidades y ciudadanos activos para participar en la toma de decisiones, ayudándoles a su vez a exigir cuentas a los gobiernos. El desarrollo en el pasado se ha alcanzado mediante esta combinación de ciudadanía activa y Estados efectivos, y la ayuda puede desempeñar un papel clave en apoyar a las personas pobres para que lo consigan también.<sup>29</sup>

#### **Cuadro 4. Exigir cuentas al gobierno respecto de la protección social en Georgia**

En Georgia, el sistema de protección social del gobierno va orientado a aportar unos ingresos básicos a las personas más pobres que no consiguen encontrar empleo. Aunque mínima, es una ayuda vital encaminada a mantener a las personas a flote. Pero un proyecto financiado por la ayuda e implementado por Oxfam y la contraparte local Asociación de Jóvenes Economistas de Georgia constató que miles de familias no estaban recibiendo esta ayuda, pese a vivir muy por debajo del umbral de pobreza. Los activistas de la sociedad civil se apoyaron en los resultados de esta labor de investigación para subrayar las deficiencias en el sistema de ayudas públicas y exigir cuentas al gobierno respecto de sus compromisos sobre protección social. El gobierno aceptó las recomendaciones de la investigación y cambió el sistema de identificación de la pobreza, por lo que ahora hay 34.000 familias pobres más recibiendo asistencia social del gobierno.

Fuente: Visita de estudio de Oxfam GB a Georgia (2009)

Además de desarrollo a largo plazo, una ayuda de calidad contribuye a paliar las consecuencias de los imprevistos y los desastres. Las pruebas demuestran que con toda probabilidad las necesidades futuras de ayuda humanitaria no harán sino aumentar notablemente, en gran parte por el impacto de las catástrofes climáticas. En 2009, las investigaciones realizadas por Oxfam proyectaban que, para el año 2015, el número de personas afectadas por este tipo de desastres podría crecer en más de un 50 por ciento, hasta alcanzar los 375 millones anuales.<sup>30</sup> Algunos desastres podrían actuar a modo de olla a presión, incrementando el riesgo de nuevos conflictos, desplazando a las personas afectadas, e incrementando aún más la necesidad de ayuda humanitaria.

La experiencia de Haití ha demostrado los enormes esfuerzos y recursos que han de mobilizarse rápidamente en caso de desastre. Pese a que las catástrofes de envergadura como la de Haití son, afortunadamente, poco frecuentes, el impacto total de la suma de catástrofes de menor envergadura aumenta notablemente. Este informe trata en su mayor parte de la ayuda para el desarrollo sostenible a largo plazo. Sin embargo, también aboga por la necesidad de incrementar el total de la ayuda, incluyendo la ayuda humanitaria, pues hay una cosa clara: se necesitará más dinero, y no menos, para abordar las causas y los efectos, cada vez más complejos, de esos desastres.

## Eliminar la ayuda no es factible

En los últimos tiempos se han vertido innumerables críticas sobre la ayuda.<sup>31</sup> Los detractores utilizan ejemplos concretos de casos en que la ayuda no funciona para argumentar que toda la ayuda es contraproducente y debe por tanto reducirse o eliminarse por completo –aunque esta afirmación se viene abajo, por ejemplo, a la vista del incremento en un factor superior a 60 en el número de personas que reciben tratamiento para el VIH en Zambia, algo que ha sido posible en gran parte gracias a la ayuda de calidad.<sup>32</sup> Es cierto que no toda la ayuda funciona y que una gran parte de la misma podría funcionar mejor, pero este argumento aporta una razón para mejorar la ayuda, no para eliminarla. Y la opinión pública en el mundo desarrollado es consciente de ello. En 2009, nueve de cada diez ciudadanos europeos mantenían firmemente que seguía siendo necesario aportar ayuda para el desarrollo, pese a la ralentización económica;<sup>33</sup> en el mismo año, más de la mitad de los ciudadanos canadienses consultados afirmaban que el gobierno debería cumplir sus compromisos sobre ayuda.<sup>34</sup>

## Cómo *no* debe ser la ayuda

La ayuda de calidad del siglo XXI debe canalizarse adecuadamente e ir orientada a la reducción de la pobreza y de la desigualdad. Pero una aportación deficiente no es el único factor que hace que la ayuda sea ineficaz (en el capítulo 2 se analiza la ayuda debidamente canalizada en mayor detalle). La eficacia de la ayuda depende en gran medida de las razones por las cuales se aporta y su relación con otras políticas, que pueden reducir o incluso revertir su impacto positivo.

En el pasado, la ayuda no siempre se ha aportado con la intención de favorecer el desarrollo.<sup>35</sup> Durante décadas fue utilizada como arma en el campo de batalla ideológico de la Guerra Fría para comprar influencia y asegurar la lealtad,<sup>36</sup> y muchos donantes siguen intentando utilizar la ayuda para favorecer sus propias prioridades en materia de política exterior.

En entornos frágiles o situaciones de conflicto, por ejemplo, se ha producido una tendencia cada vez mayor hacia enfoques “exhaustivos”,<sup>37</sup> que combinan el desarrollo con actividades militares y

de política exterior más amplias.<sup>38</sup> Canadá canaliza una cantidad desproporcionada de su ayuda al desarrollo a la provincia afgana de Kandahar, donde se encuentran desplegadas sus tropas para hacer frente a la insurgencia.<sup>39</sup> Y el CICID, órgano interministerial de desarrollo francés, afirmó en 2009 que aquellos países con los cuales Francia mantiene acuerdos para la regulación de los flujos migratorios tendrán trato preferencial en las políticas de ayuda.<sup>40</sup>

#### **Cuadro 5. Ayuda ligada a intereses políticos – un ejemplo en el Reino Unido**

En los años noventa, el gobierno del Reino Unido participó en la construcción de la presa de Pergau, en la frontera entre Malasia y Tailandia. Este proyecto, cuyo coste ascendió a 234 millones de libras esterlinas, se ha convertido en sinónimo de ayuda empleada para la promoción política de negocios e intereses propios de los donantes. El contrato para la construcción de la presa fue concedido a la empresa Balfour Beatty –una empresa con estrechos vínculos con el gobierno de turno– sin un proceso de subasta pública y pese a la oposición de la entonces agencia de desarrollo británica. El ministro de defensa británico argumentó que la no participación perjudicaría los intereses británicos y las ventas de material de defensa en Malasia, de manera que el proyecto siguió adelante. Los documentos hechos públicos posteriormente revelaron que el paquete de ayuda quedaba sujeto a la compra por parte del gobierno de Malasia de equipamiento militar británico a cambio de la financiación para la presa.

Fuente: <http://www.parliament.co.uk>

En ocasiones la ayuda se concede para perseguir fines económicos nacionales, ya sea en forma de ayuda abiertamente ligada –aportada con la condición de que toda o parte de la misma se gaste en bienes y servicios del país donante– o por medio de acuerdos encubiertos como la ayuda aportada por el gobierno británico a Malasia en la década de los noventa a cambio de que el gobierno de ese país comprara equipamiento militar británico (ver el cuadro 5).<sup>41</sup> La mejora en el grado de sensibilización de la opinión pública ha frenado en cierta medida la utilización de la ayuda para fomentar intereses propios, pero tales prácticas aún persisten y la ayuda sigue estando ligada, pese a la evidencia que sugiere que este tipo de ayuda resulta ineficaz. En 2008, por ejemplo, el 19 por ciento de la ayuda aportada por los Países Bajos había de gastarse en ese país, mientras que en Italia un 40 por ciento de la ayuda era ayuda ligada. En 2006, el gobierno italiano envió 80 toneladas de queso parmesano por valor de 700.000 euros a Armenia y Georgia,<sup>42</sup> un clásico ejemplo de *dumping* de alimentos, mediante el cual los gobiernos donantes se deshacen de excedentes de producción (a menudo subvencionada) contabilizándolos como ayuda.<sup>43</sup>

La ayuda que funciona tiene unos objetivos claros: reducción de pobreza y desigualdad en los países en desarrollo, promoción de los derechos humanos, y la consecución de avances hacia un sistema global más justo y más estable. Los gobiernos deben reconocer que el intentar utilizar la ayuda para perseguir sus propios intereses políticos y económicos no sólo perjudica la posibilidad de reducir la pobreza y la desigualdad, sino

que pone en peligro también la confianza en la comunidad internacional. En un mundo multipolar, la credibilidad de los países ricos a nivel global, así como la confianza y la cooperación multilateral de la que dependen, queda definida en parte por el enfoque que ellos den a las políticas de desarrollo internacional. Al infringir los compromisos internacionales con respecto a la ayuda, o abusar de ellos para perseguir intereses geopolíticos, se menoscaba esa cooperación. Como quedó claramente demostrado en el fracaso de las negociaciones sobre el clima celebradas en Copenhague, la falta de confianza con respecto a los flujos financieros y el control político de los mismos puede llevar a un colapso del proceso de negociación que a su vez redundaría en acuerdos estancados que ponen numerosas vidas en peligro.

## Todas las políticas deben ir orientadas al desarrollo: la ayuda debe seguir centrada en la pobreza

Pero la financiación de la ayuda por sí sola no será suficiente para erradicar la pobreza y la desigualdad en el mundo. Se precisa una reforma de la economía global que promueva una inversión sostenible y de largo plazo en los países en desarrollo para sacar a las personas más pobres de la pobreza. Las reformas deberían abarcar unas reglas de comercio más justas para mejorar el acceso a medicamentos que salvan vidas o estabilizar el precio de los alimentos. Un estricto control de los paraísos fiscales permitiría a los países en desarrollo administrar su economía nacional y obligar a las empresas a pagar los impuestos que les corresponden. El cumplimiento de la normativa global respecto a unas condiciones laborales decentes haría más fácil para las personas pobres y sus familias salir por sí solas de la pobreza.

La ayuda puede desempeñar un papel fundamental en la reforma de los sistemas existentes, pero sólo si se aporta por los motivos adecuados y no se menoscaban sus objetivos con otras políticas no orientadas al desarrollo. Con demasiada frecuencia las políticas de los donantes en un determinado sector tienen como consecuencia un menor impacto de las actividades de desarrollo en otros sectores.<sup>44</sup>

### **Cuadro 6. Enfoques integrales frente a un enfoque diluido de la ayuda hacia la pobreza**

Los enfoques “integrales” del desarrollo,<sup>45</sup> que buscan garantizar la coherencia de todas las políticas encaminadas a reducir la pobreza y la desigualdad, resultan fundamentales. No obstante, y al igual que sucede con la tentación de aportar ayuda por motivos políticos, algunos gobiernos intentan contabilizar como “ayuda” todo aquello que realizan en los países en desarrollo, independientemente de que vaya orientado o no a la reducción de la pobreza.

## **Cuadro 6. Enfoques integrales frente a un enfoque diluido de la ayuda hacia la pobreza**

En el contexto de la crisis económica global, esta tentación no ha hecho sino crecer a medida que los gobiernos –con un enorme déficit público tras rescatar a un sector financiero colapsado– han comenzado a efectuar recortes o destinar presupuestos asignados a la ayuda a otros compromisos de gasto público no orientados directamente a la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Algunos donantes europeos han abogado por la adopción de un enfoque “integral de la Unión” hacia el desarrollo, según el cual los Estados miembros contabilizarían como ayuda toda una serie de flujos financieros tales como las inversiones privadas, la transferencia de tecnología y las actividades de investigación.

Otros donantes presionan para ampliar aún más las ya de por sí muy amplias definiciones de la ayuda. Según la OCDE, encargada de establecer los criterios sobre qué debe considerarse ayuda oficial al desarrollo, ya se permite a los gobiernos gastar parte del dinero destinado a la ayuda en actividades militares en los contextos de países en desarrollo.<sup>46</sup> Suecia ha pedido que se amplíe aún más la AOD para aglutinar un mayor número de actividades militares bajo el concepto de ayuda. Por otra parte, Alemania consigue gastar más del 50 por ciento de su ayuda en educación en la formación de estudiantes extranjeros en el país,<sup>47</sup> algo que el propio Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE reconoce no contribuye a potenciar los sistemas educativos de los países en desarrollo.<sup>48</sup>

Entretanto, la amenaza de que unos presupuestos de ayuda ya escasos puedan verse reducidos aún más para financiar la urgente labor de adaptación y mitigación frente al cambio climático sigue pesando sobre la ayuda futura. Oxfam calcula que el coste de la adaptación al cambio climático será, como mínimo, de 50.000 millones de dólares anuales, cifra que ascenderá a 100.000 millones de dólares o más para el año 2020.<sup>49</sup> Aunque sin duda es fundamental financiar a las comunidades vulnerables para que puedan adaptarse al cambio climático y conseguir los ODM, la adaptación precisará una financiación adicional, y no un desvío de los actuales presupuestos de ayuda.<sup>50</sup> El cambio climático ha encarecido la lucha contra la pobreza.

## **Estamos ante una encrucijada**

La ayuda está mejorando. Hoy, el grueso de la ayuda se aporta de manera mucho más transparente y va ligado a condiciones que garantizan que esa ayuda se utilice responsablemente en aquello para lo que fue otorgada. Cada vez más, la ayuda se aporta directamente a los gobiernos de los países en desarrollo de manera que éstos puedan financiar servicios públicos como la educación, la atención sanitaria, las fuerzas policiales y el sistema judicial, así como invertir en sectores infradotados como la agricultura.

Pero la ayuda aportada de esta manera no es suficiente. Una cantidad demasiado elevada de la ayuda se sigue gastando en asesores internacionales, sigue sin ser lo suficientemente transparente, y sigue

ligada a la compra de bienes y servicios del país donante.<sup>51</sup> Los gobiernos de los países ricos siguen intentando ejercer influencia en las decisiones de los países en desarrollo mediante la ayuda que aportan, imponiendo condiciones que exigen a los países pobres llevar a cabo reformas económicas concretas, o liberalizar economías frágiles que aún no se encuentran en condiciones para competir en el mercado global.

Al comienzo de una nueva década, nos encontramos ante una encrucijada. Parece claro que la ayuda “a la antigua”, aportada para perseguir fines de política exterior, para deshacerse de excedentes de la producción nacional, o para ayudar a las empresas a penetrar en los mercados de los países pobres, está disminuyendo. En cambio, la ayuda del siglo XXI, orientada a la reducción de la pobreza y la desigualdad, a la promoción de los derechos de la mujer, y a la financiación de escuelas, hospitales, fuerzas policiales e instituciones democráticas está aumentando. En el capítulo 2 se analiza en mayor detalle los factores que contribuyen a que la ayuda de calidad funcione.

## ¿Cómo es la ayuda del siglo XXI y de qué manera puede reducir la pobreza?

La ayuda del siglo XXI es una transferencia de recursos desde los gobiernos ricos a los países en desarrollo con el fin de reducir la pobreza y la desigualdad y promover los derechos humanos. La *manera* en que se concede la ayuda a los países en desarrollo tiene la misma importancia que *las razones* por las cuales se concede, y la experiencia acumulada con la ayuda de calidad es fundamental para entender porqué los detractores que afirman que la ayuda fomenta la dependencia y erosiona el desarrollo están equivocados. La ayuda del siglo XXI es ayuda aportada de forma que capacita a los gobiernos y los ciudadanos de los países en desarrollo para luchar por sí mismos contra la pobreza y la desigualdad. Es una ayuda que, en última instancia, dejará por sí sola de ser necesaria.

### Ayuda previsible incluida en los presupuestos

#### **Cuadro 7. Éxito del apoyo presupuestario en Rwanda**

Los últimos 15 años en Rwanda han venido marcados por la recuperación económica y la reconstrucción de las instituciones nacionales tras el genocidio de 1994. El apoyo presupuestario, que representó un 26 por ciento de la ayuda recibida entre 2004 y 2006, permitió al gobierno eliminar las tasas de acceso a la educación primaria y el primer ciclo de la educación secundaria,<sup>52</sup> incrementar el gasto en tratamiento para las personas afectadas por el VIH y el SIDA, y garantizar préstamos para los agricultores. Con una financiación estable y sostenida, el gobierno pudo poner en marcha inversiones a largo plazo en infraestructura social. La capacitación para mejorar los sistemas de gestión de las finanzas públicas que acompañó al apoyo presupuestario ha redundado en políticas, procesos de planificación y sistemas presupuestarios más sólidos.

Fuentes: OCDE; AllAfrica.com<sup>53</sup>

La clave del desarrollo es la planificación a largo plazo. No se puede pedir a los gobiernos de Gran Bretaña, Canadá o Japón que planifiquen su infraestructura social sobre la base de periodos de un año o 18 meses. De ser así, los ministerios de educación no podrían invertir en más profesores, las universidades no podrían formar a esos profesionales, ni las escuelas podrían contratarlos. Pero año tras año, esto es precisamente lo que se encuentran obligados a hacer los países en desarrollo: en 2008, la OCDE pudo constatar que tan sólo un 46 por ciento de la ayuda realmente se aportaba según el calendario previsto

en los presupuestos nacionales.<sup>54</sup> Al igual que sería del todo irracional esperar que nuestros gobiernos elaboraran sus planes públicos sobre la marcha, no podemos esperar que los países en desarrollo basen sus propuestas en las decisiones poco claras de actores extranjeros en sus respectivos países.

Las investigaciones demuestran que una AOD volátil puede influir negativamente en el crecimiento al menoscabar la planificación fiscal y los niveles de inversión.<sup>55</sup> Es más, se calcula que las pérdidas por la volatilidad de la ayuda pueden alcanzar los 16.000 millones de dólares anuales, lo que representa entre un 15 y un 20 por ciento del total de la ayuda prestada en los últimos años (o un dos por ciento del PIB, la media de inversión extranjera que llega a un país en desarrollo africano).<sup>56</sup> Y lo que es aún peor, la volatilidad de la ayuda en algunos países en desarrollo ha provocado una pérdida de ingresos per cápita igual a la sufrida por algunos países europeos durante la gran depresión o la guerra civil española.<sup>57</sup>

Para mejorar la previsibilidad de la ayuda es necesario tomar medidas drásticas que incluyan limitar los retrasos administrativos y reducir al máximo la diferencia entre lo prometido y lo realmente aportado. Los gobiernos donantes deben recortar el número de condiciones inadecuadas a las que ligan la ayuda y que retrasan innecesariamente su aportación; y velar por que los acuerdos sobre ayuda sean claros con respecto a los criterios que provocarían una reducción parcial o total de esos flujos de ayuda. Otra manera de mejorar la rendición de cuentas es verificar que tanto gobiernos como ciudadanos entienden exactamente las acciones que llevarían el cierre de los flujos de ayuda: si los gobiernos no cumplen los criterios necesarios para recibir ayuda, la opinión pública debe saberlo.

*“El apoyo presupuestario es el mejor método para reducir la pobreza. La aportación de ayuda a modo de apoyo presupuestario mejora la rendición de cuentas, puesto que pasa a formar parte del presupuesto nacional, lo que significa que el gobierno debe rendir cuentas de ese dinero ante el parlamento y ante sus ciudadanos.”*

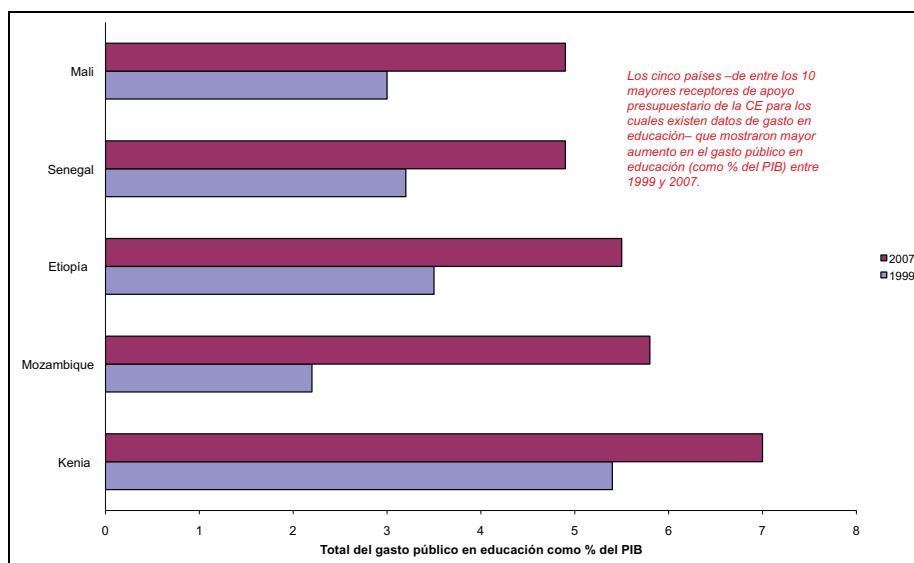
Director, Agencia Estatal de Servicios Sociales, Ministerio de Salud, Georgia.

Fuente: Visita de estudio de Oxfam GB, 2010

Una manera infalible de garantizar que la ayuda sea menos volátil es aportarla directamente a los presupuestos públicos, en plazos sucesivos de entre tres y cinco años.

La ayuda aportada a los presupuestos públicos y ajustada a los planes del gobierno receptor ha tenido un éxito notable en el pasado.<sup>58</sup> Investigaciones llevadas a cabo por Oxfam demuestran que los países que más cantidad de ayuda presupuestaria reciben de la Comisión Europea, por ejemplo, han incrementado notablemente el gasto en atención sanitaria, educación y acceso a servicios sociales básicos.<sup>59</sup> Esto se debe a que el apoyo presupuestario ha permitido al gobierno financiar sus propios planes para mejorar el acceso a los servicios públicos, mediante, por ejemplo, el pago de los sueldos de profesores y médicos.<sup>60</sup>

**Figura 1: El apoyo presupuestario permite aumentar el gasto en educación – C220**



Educación financiada con ayuda presupuestaria

Por otra parte, los proyectos puede resultar fragmentados y poco sistemáticos, suponen costes de operación muy elevados para los gobiernos de los países en desarrollo, y erosionan los sistemas nacionales. Otras modalidades de ayuda, como puede ser la asistencia técnica, pese a ser útiles cuando se orientan y van impulsadas desde la demanda, conforman una proporción elevada de la ayuda global y a menudo han demostrado ser ineficaces, costosas y motivadas por iniciativas de los donantes.<sup>61</sup> Pese a la solidez de los argumentos a favor de aportar ayuda directamente a los presupuestos de los gobiernos receptores, en la actualidad menos de la mitad de la ayuda total queda registrada en los presupuestos nacionales, y menos de un 10 por ciento es aportada como apoyo presupuestario.<sup>62</sup>

Los recursos aportados como apoyo presupuestario pueden ir acompañados de condiciones que exijan a los gobiernos respetar los derechos de sus ciudadanos, impongan medidas sancionadoras si no se cumplen, y aporten capacitación para la mejora de la gestión de las finanzas públicas.

El apoyo presupuestario potencia la relación entre ciudadanos y Estado, aportando a los primeros recursos como escuelas y hospitales por medio de los cuales pueden exigir cuentas al Estado. La relación entre el Estado y los ciudadanos mejora al incrementarse la transparencia. La utilización de los recursos provistos por el apoyo presupuestario para pagar los sueldos de recursos humanos imprescindibles como son profesores, trabajadores sanitarios y efectivos de la policía contratados por el Estado añade valor al generar impuestos que revierten en el sistema público. Así, el apoyo presupuestario tiene un valor de previsibilidad doble: constituye una fuente previsible de financiación por la manera en que se planifica con los gobiernos de los países en desarrollo, y es una fuente de impuestos estable cuando se emplea para remunerar a funcionarios públicos.



Personal de salud remunerado mediante apoyo presupuestario

#### **Cuadro 8. La ayuda fomenta el control presupuestario en Malawi**

Oxfam ha trabajado en Malawi con la Red de Justicia Económica de Malawi (MEJN por sus siglas en inglés) para mejorar la transparencia del proceso presupuestario mediante la capacitación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para exigir cuentas al gobierno. MEJN es una coalición de OSC que hace campaña a favor de políticas *propobres* centradas en cuatro sectores sociales: salud, educación, agricultura y agua y saneamiento. Lleva a cabo análisis presupuestario y control de gastos, utilizando los datos obtenidos para que los miembros del parlamento puedan realizar el seguimiento de compromisos concretos. MEJN también aporta formación a las OSC locales para que puedan entender el proceso presupuestario y realizar un seguimiento con respecto a si las asignaciones del presupuesto público llegan hasta los beneficiarios a nivel comunitario. Organiza encuestas anuales en los distintos distritos para valorar e informar sobre la calidad de los servicios prestados.

### **Cuadro 8. La ayuda fomenta el control presupuestario en Malawi**

Andrew Kumbatira, Director Ejecutivo de MEJN, afirma: “Creemos que el presupuesto público debe reflejar las aspiraciones de la mayoría de la población pobre de Malawi. En los últimos años he podido comprobar una mejora en la capacidad de la sociedad civil para exigir cuentas a sus representantes. Las OSC entienden ya el ciclo presupuestario, y trabajamos con ellas para velar por que las promesas de financiación gubernamental de los servicios públicos realmente sirven para ayudar a las personas más necesitadas.”

Fuente: Visita de estudio de Oxfam GB (2010)

Las condiciones sobre el apoyo presupuestario que exigen mayor transparencia y rendición de cuentas del gobierno central generan una “rendición de cuentas del lado de la oferta”. Para ser eficaz, es necesario que exista también rendición de cuentas por el lado de la demanda. Una parte de la ayuda debe dedicarse a potenciar tanto a parlamentos como a organismos independientes, y a capacitar a los grupos de la sociedad civil para exigir cuentas a sus gobiernos. En el Reino Unido, el gobierno se ha comprometido a asignar un cinco por ciento del apoyo presupuestario a la financiación de labores de rendición de cuentas en países receptores de ayuda para potenciar la rendición de cuentas por el lado de la demanda.<sup>63</sup>

### **Cuadro 9. El impacto del apoyo presupuestario**

- El apoyo presupuestario del Reino Unido a Rwanda ha permitido al gobierno incrementar el gasto corriente en salud, contratación, formación y sueldos del personal sanitario. Un informe emitido por la oficina de auditoría constató además que el gasto de defensa en Rwanda disminuyó entre 2003 y 2007, demostrando así que el apoyo presupuestario no acaba, necesariamente, asignado a gastos que nada tienen que ver con el desarrollo.
- En Uganda, el apoyo presupuestario permitió un incremento del 30 por ciento en el gasto público entre 1998 y 2006, incluyendo las prioridades reflejadas en su estrategia nacional de reducción de la pobreza.
- En 2005, un análisis independiente del apoyo presupuestario en Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda y Vietnam constató que estos países habían incrementado el gasto *propobre* y ampliado la prestación de servicios sociales.
- En Mozambique, uno de los países que más apoyo presupuestario recibe de la CE, el gobierno incrementó el gasto público en educación en más del doble, con un aumento del 56 por ciento (en proporción al PIB) entre 1999 y 2004.

La CE ha demostrado también un liderazgo sólido en la prestación de ayuda directa a los gobiernos, mediante sus “contratos ODM”. Estos contratos prometen la prestación de ayuda en base a acuerdos a seis años en lugar de a tres, con la garantía de que se aportará un 80 por ciento de los fondos acordados, siempre y cuando se cumplan determinados criterios fijados. Este tipo de contrato ya se está utilizando

en Burkina Faso, Ghana, Mali, Mozambique, Rwanda, Uganda y Zambia.<sup>64</sup> Los contratos ODM constituyen un avance importante hacia la consecución de una ayuda de largo plazo, previsible y más eficaz a la hora de conseguir resultados contundentes en educación y salud.

*“El apoyo presupuestario aporta fondos para la totalidad del presupuesto público, incluyendo los gastos fijos. Así, puede utilizarse para pagar los sueldos de profesores, personal médico, jueces.”*

Louis Michel, anterior Comisario de Desarrollo, Comisión Europea<sup>65</sup>

#### **Cuadro 10. Apoyo presupuestario sectorial para el gobierno local en Tanzania**

El gobierno de Tanzania lleva más de diez años recibiendo ayuda de una serie de donantes para financiar su programa de reforma del gobierno local. La financiación aportada por los donantes para este programa ha servido para financiar más de 4600 proyectos a nivel local, entre otros la construcción de aulas, carreteras y clínicas entre 2004 y 2007; así como para capacitar a las autoridades locales, mejorando la participación de concejales y ciudadanos en los procesos presupuestarios y de planificación, y reduciendo los costes operativos de la prestación de servicios.

Fuente: P. Tidemand (2009), Sector Government Support in Practice: Local Government Sector in Tanzania, ODI

Donantes, gobiernos y ONG reconocen que existen límites con respecto a cómo y dónde puede utilizarse el apoyo presupuestario general. Oxfam sostiene que únicamente debe concederse a aquellos gobiernos capaces de demostrar un fuerte compromiso de lucha contra la pobreza y defensa de los derechos humanos. Para Estados muy frágiles deben estudiarse otras modalidades de apoyo presupuestario. Conceder apoyo presupuestario sectorial a ministerios concretos, como salud o educación, podría ser un primer paso en el fortalecimiento de los gobiernos de países en desarrollo por medio de sus sistemas de gestión central –pero únicamente a aquellos sectores y ministerios capaces de demostrar un buen desempeño general–. Así se crearán incentivos para que otros sectores mejoren la transparencia, la rendición de cuentas y el desempeño. Al hacer que la ayuda sea visible y pueda ser monitoreada en el presupuesto del gobierno central se abre el camino hacia el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas, alentando con ello un mayor escrutinio por parte de los ciudadanos.<sup>66</sup>

#### **Cuadro 11. Ayuda del siglo XXI a Estados frágiles**

El trabajo en Estados frágiles precisa de un análisis en mayor profundidad que queda fuera del alcance del presente informe. Sin embargo, los principios de una ayuda de calidad del siglo XXI pueden aplicarse a toda una serie de contextos de Estados frágiles. La fragilidad de un Estado se manifiesta de diversas formas, y no existe una definición oficial aceptada a nivel internacional sobre qué es un Estado frágil. Pero sí hay consenso con respecto al hecho de que los Estados frágiles carecen de la capacidad para llevar a cabo las funciones básicas necesarias que garanticen la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos.<sup>67</sup> No obstante, por precario que sea un determinado Estado, el objetivo de crear instituciones públicas efectivas y ciudadanos activos debe seguir en el centro de sus objetivos de desarrollo,<sup>68</sup> y en aquellos casos en que resulte difícil hacerlo a corto plazo, debe ser el fin último a largo plazo.<sup>69</sup>

### **Cuadro 11. Ayuda del siglo XXI a Estados frágiles**

Esto significa que es necesario buscar maneras novedosas de fortalecer al Estado para que sea capaz de asumir sus responsabilidades con respecto a la prestación de servicios y la defensa de los derechos de sus ciudadanos, junto con un enfoque que ayude a esos ciudadanos a exigir cuentas de su gobierno. La historia nos demuestra que ningún país ha sido capaz de progresar sin un gobierno capaz de gestionar de manera eficaz el proceso de desarrollo.<sup>70</sup> Y ningún Estado puede desarrollar la capacidad de gestionar ese proceso si no tiene la responsabilidad y la capacidad necesarias para hacerlo.

La ayuda del siglo XXI busca distintas maneras de potenciar la capacidad del Estado en situaciones complejas. Algunos Estados débiles, como Rwanda y Sierra Leona, ya reciben apoyo presupuestario. En Somalilandia, la ayuda se ha dedicado a apoyar a un gobierno extremadamente débil para que pueda ofrecer servicios escolares, libros de texto, formación a profesores y desarrollo de infraestructuras. Todo incremento en la responsabilidad del Estado con respecto a los presupuestos de ayuda debe ir acompañado de una capacitación exhaustiva ligada a criterios estrictos respecto a mejoras en la transparencia, la rendición de cuentas, la gestión de las finanzas públicas y el control de la corrupción. También se deben establecer objetivos de desempeño ligados a la reducción de la pobreza y se deben dotar de recursos suficientes a las instituciones de control y organizaciones de la sociedad civil de manera que puedan realizar un escrutinio de las actividades del gobierno.

## **Ayuda transparente y sin condiciones imposibles de cumplir**

El deseo legítimo de los donantes de verificar que la ayuda se utiliza de manera eficaz por los gobiernos de los países en desarrollo ha redundado en la imposición de un sinnúmero de condiciones sobre la ayuda. La utilización de la “condicionalidad” –es decir, supeditar la aportación de la ayuda a condiciones encaminadas a conseguir cambios de política, sobre todo en relación a políticas económicas como la liberalización comercial, la eliminación de subsidios o la privatización– ha sido objeto de gran debate. Existe gran cantidad de evidencia que apunta a que los donantes con frecuencia imponen un exceso de condiciones a la ayuda, muchas veces condiciones equivocadas que obligan a los países en desarrollo a seguir políticas “estándar” de reforma económica que no son adecuadas para sus contextos concretos.<sup>71</sup>

Públicamente, los donantes han convenido que las condiciones de política económica no son una manera efectiva de hacer que la ayuda funcione. Pero a puerta cerrada la condicionalidad económica persiste. Según datos de la CE publicados en el año 2009, y pese a los compromisos internacionales para lo contrario, sólo cinco gobiernos europeos de 27 habían reducido el número de condiciones de política que imponían a la ayuda. La mayoría de gobiernos ni siquiera informaron en relación a su utilización de la condicionalidad, erosionando así también los avances hacia una mayor transparencia.<sup>72</sup>

El Banco Mundial y el FMI imponen en la actualidad a sus préstamos un número de condiciones de política mucho menor de lo que hacían antes, debido en gran parte a la presión ejercida por las ONG y accionistas progresistas. No obstante, ambos organismos siguen condicionando la ayuda a la adopción de políticas económicas inadecuadas por parte de los gobiernos de los países en desarrollo. En Pakistán, por ejemplo, ambas organizaciones condicionaron su apoyo presupuestario a la introducción de un impuesto sobre el valor añadido a las ventas –un impuesto regresivo más que progresivo– y a subidas en las tarifas eléctricas.<sup>73</sup>

La transparencia es otro elemento esencial de la ayuda de calidad. Para que los ciudadanos puedan exigir claridad y transparencia a sus gobiernos, los donantes deben ser claros también con respecto a lo que aportan, y cuándo lo aportarán. La transparencia de la ayuda es importante sobre todo para la transparencia presupuestaria en países que reciben grandes cantidades de ayuda: un estudio llevado a cabo en Uganda en 2007 constató que el país estaba gastando el doble de la ayuda para proyectos de la que se venía contabilizando, hecho que sesgaba la información sobre gasto público que el gobierno proporcionaba a los ciudadanos.<sup>74</sup> La transparencia además va unida a la previsibilidad, puesto que este último aspecto es el que permite a los gobiernos planificar, priorizar y comunicar sus decisiones de gasto a la población. Pese a los vínculos causales entre mayor transparencia y mejor ayuda, los avances en cuanto a compromisos internacionales para mejorar la rendición de cuentas de la ayuda han sido lentos y los donantes tampoco se han esforzado por cumplir los compromisos adoptados respecto a esa transparencia.<sup>75</sup>

## Ayuda no ligada y que se apoye más en los sistemas locales

Además de proporcionar información insuficiente con respecto a la ayuda e insistir en la imposición de condiciones ineficaces, los donantes siguen supeditando la ayuda a la utilización de bienes y servicios de sus propios países. Esta ayuda “ligada” cuesta entre un 15 y un 30 por ciento más que la ayuda sin condiciones, al ser un dinero que vuelve a parar a manos de los países ricos. Por otra parte, la mayoría de esos servicios no difieren en gran medida de los que se podrían conseguir localmente en los países receptores, y la práctica de ligar la ayuda limita así el empleo de contratistas locales, cuyas actividades podrían contribuir a la economía nacional.<sup>76</sup>



La ayuda alimentaria suele estar ligada, restringiendo con ello la posibilidad de utilizar productos locales

Contrario al compromiso acordado, en 2006 tan sólo Reino Unido, Suecia, Irlanda, Luxemburgo y los Países Bajos cumplían un acuerdo de la OCDE sobre ayuda no ligada - los demás donantes quedaban muy lejos de hacerlo- e incluso muchas veces sólo lo hacían sobre el papel. En 2007 el Reino Unido, por ejemplo, pese a que legalmente ya no condicionaba la ayuda, en la práctica seguía otorgando el 80 por ciento de los contratos a empresas británicas.<sup>77</sup> EEUU ha incrementado la proporción de ayuda no ligada en los últimos años, pero el 70 por ciento de su ayuda bilateral a los países menos adelantados (PMA) sigue siendo ayuda ligada.<sup>78</sup> Canadá sentó un buen ejemplo al declarar que desligaría la totalidad de su ayuda para el año 2012.

#### **Cuadro 12. Las obligaciones de los gobiernos nacionales**

Los gobiernos de los países en desarrollo deben desempeñar también su papel para hacer que la ayuda funcione. Son responsables de garantizar que se emplea para reducir la pobreza, a través de canales sobre los que puedan rendir cuentas, y velando por hacerlo mediante prácticas transparentes, claras y democráticas.

Los gobiernos deben elaborar y poner en práctica planes nacionales encaminados a garantizar la prestación de servicios públicos para todos sus ciudadanos. En muchos países en desarrollo, y pese a la escasez de recursos disponibles, los gobiernos consiguen un enorme impacto al velar por que algunos de esos recursos vayan orientados a la prestación de servicios para los ciudadanos más pobres. En 2006, cuando el gobierno de Burundi anunció que la atención sanitaria de mujeres parturientas y niños menores de cinco años pasaría a ser gratuita, el número de niños nacidos en hospitales ascendió un 61 por ciento, logrando así partos más seguros para miles de mujeres. Por desgracia, no todos los países en desarrollo tienen la misma disposición para emplear sus recursos de esta manera. La ayuda debe condicionarse a que los gobiernos se comprometan a poner en marcha planes nacionales cuya finalidad sea reducir la pobreza, el sufrimiento y la desigualdad de la población.

## Cuadro 12. Las obligaciones de los gobiernos nacionales

En septiembre de 2009, un grupo de presidentes y ministros de Ghana, Burundi, Malawi, Nepal, Sierra Leona y Liberia declararon su firme compromiso de hacer que la atención sanitaria fuera gratuita para un número cada vez mayor de sus ciudadanos –una señal alentadora de la firme voluntad de los países en desarrollo de adoptar compromisos de este tipo–. Se necesitan más actuaciones de esta naturaleza, y más dinero de los donantes, para que la ayuda funcione de la mejor manera posible.

Los países en desarrollo deben además rechazar la corrupción y respetar los derechos de sus ciudadanos. Oxfam cree que la ayuda únicamente se traducirá en desarrollo sostenible de largo plazo si los gobiernos se comprometen políticamente a respetar las normas de derechos humanos relativas a la libertad de expresión, la libertad de prensa y las libertades democráticas.

El respeto de los derechos democráticos significa que los gobiernos de los países en desarrollo deben actuar de forma transparente y permitir el escrutinio de sus actividades. Los parlamentos deben tener acceso a y capacidad de escrutinio de las decisiones del poder ejecutivo. Los gobiernos deben propiciar entornos legales que promuevan el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil capaces de realizar un control de las actividades del gobierno. Por otra parte, los gobiernos de los países en desarrollo deben además respetar la independencia de organismos como los tribunales de cuentas y el sistema judicial que tienen competencias para opinar sobre las actividades del gobierno. Para ello se necesita también una prensa libre e independiente, capaz de informar sin censuras.



Una sociedad civil activa: mujeres en la India exigen reconocimiento por el trabajo que realizan

## Entender y hacer frente a los argumentos contra la ayuda

*“Los detractores afirman que las economías africanas se reducen, que aumenta la pobreza, y que el motivo es una ayuda que no funciona. Pero este argumento llega casi una década tarde. El cambio en África es real, la evidencia irrefutable. Los propios africanos han sido la clave del cambio, pero también ha jugado un papel importante una ayuda más eficaz. El reducir la ayuda ralentizaría el crecimiento en el sector privado, estancaría la reducción de la pobreza y menoscabaría la paz y la estabilidad en países que luchan por pasar a formar parte de la economía global” ’ – Ellen Johnson-Sirleaf, Presidenta de Liberia<sup>79</sup>*

Últimamente han llovido críticas sobre la ayuda. Se ha afirmado que la ayuda no es buena para el desarrollo, e incluso que es responsable de que los países pobres pasen a depender de limosnas. Algunos detractores han afirmado que la ayuda perjudica más que ayuda, y que debería eliminarse por completo. La enorme deuda pública acumulada por los países tras la crisis financiera y cuya consecuencia son recortes presupuestarios en los países ricos, ha contribuido a la divulgación en medios de comunicación de estas críticas, que a su vez se han utilizado para justificar recortes en los presupuestos de ayuda.<sup>80</sup>

Muchas de estas críticas se basan en mitos sobre despilfarro, corrupción y dependencia, sin tener en cuenta los éxitos que la ayuda consigue a diario. Se enfocan en los peores aspectos de la ayuda: motivación política y orientación inadecuada. Otras críticas más recientes apuntan a deficiencias que se deben abordar, y aportan propuestas válidas para la reforma del sistema de ayuda. En este capítulo se analizan las críticas más arraigadas en contra de la ayuda.

### Argumentos en contra de la ayuda

La ayuda internacional ha recibido críticas desde siempre. Ya en 1958 era criticada tanto por su incapacidad para generar crecimiento<sup>81</sup> como por su potencial para provocar la llamada “enfermedad holandesa”, fenómeno según el cual unos ingresos bruscos y elevados provocan la apreciación del tipo de cambio de la moneda local y el descenso en la competitividad de las exportaciones.<sup>82</sup> En los años sesenta, detractores como Bauer argumentaron que la ayuda no era la mejor solución para el desarrollo de los países pobres: la ayuda aportada se malgastaba para mantener en el poder a regímenes corruptos, acabando en manos de grupos de élite.<sup>83</sup> Más recientemente, las críticas en contra de la ayuda han surgido de una gama de observadores diversos que han desplegado toda una serie de argumentos y realizado una llamada por el cambio, la reforma o la eliminación de la ayuda.

Con el paso de los años, los detractores se han mostrado en contra de los enfoques estándares hacia el desarrollo que vienen impuestos desde arriba, en la mayoría de los casos por los donantes.<sup>84</sup> Las críticas en este sentido tienen especial relevancia para actores de desarrollo como Oxfam, que sostienen que las personas que viven en la pobreza deben conseguir la autonomía suficiente para poder tomar sus propias decisiones. El economista William Easterly señaló recientemente que la ayuda no funciona porque viene impuesta por los encargados de “planificar” el desarrollo, que toman decisiones de arriba hacia abajo, sin conocimiento de causa.<sup>85</sup> Esto crea incentivos perversos para aportar ayuda que no siempre se ajusta a los objetivos de desarrollo de las personas que viven en la pobreza.<sup>86</sup> Problema que se ve exacerbado por la falta de rendición de cuentas y de mecanismos eficaces para que los receptores de la ayuda –aquellas personas a las que la ayuda debe beneficiar en última instancia– aporten retroalimentación a las agencias de cooperación y a los gobiernos sobre lo que funciona y lo que no.<sup>87</sup> Easterly hace una distinción entre los “planificadores” que actúan desde arriba y los “investigadores en el terreno” que actúan desde la base y que son más innovadores a la hora de constatar qué es lo que necesitan las personas y cómo hacer que lo consigan –por ejemplo, mediante la utilización de los mecanismos del mercado.<sup>88</sup>

*“La respuesta adecuada es controlar rigurosamente la ayuda extranjera, no eliminarla.”*

William Easterly<sup>89</sup>

En otro análisis sistemático, Roger Riddell ha argumentado que el sistema de ayuda internacional viene marcado por la política y por unas relaciones de poder desiguales. Subraya que, sin las reformas necesarias, la falta de equilibrio en esas relaciones de poder hará que la ayuda siga motivada por los intereses políticos de los donantes más que por una voluntad de reducir la pobreza y la desigualdad, limitando y erosionando así los posibles beneficios de la ayuda.<sup>90</sup> Riddell sugiere reformas para garantizar que la política no influya sobre la ayuda, entre otras un mayor escrutinio del comportamiento de los donantes e instituciones capaces de exigir cuentas a los donantes.<sup>91</sup> Como reconocimiento oficial del hecho de que son los donantes los culpables de muchos de los problemas que llevan a una ayuda ineficaz, los gobiernos han firmado la “Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda”<sup>92</sup> que fija determinados objetivos para conseguir una ayuda más eficaz. Este acuerdo ha conseguido algunos logros, pero aún queda mucho camino por andar.<sup>93</sup>

En otro intento por entender las deficiencias de la ayuda convencional. Paul Collier sugiere que la ayuda es sólo una de entre todas las soluciones posibles para sacar a los “mil millones” de personas más pobres del mundo de la “jaula” que suponen el conflicto, el exceso de recursos naturales, las consecuencias de estar ubicados geográficamente próximos a otros Estados igualmente débiles, y los gobiernos deficientes.<sup>94</sup> Aboga por una concentración de las agencias humanitarias en los entornos más difíciles, así como una mayor sensibilización pública con respecto al fracaso de la ayuda junto con la reforma de las leyes internacionales y las políticas comerciales para ayudar a sacar a estas personas de la trampa de los recursos naturales.<sup>95</sup>

Más recientemente, Dambisa Moyo ha argumentado que la ayuda es la principal causa de la dependencia económica, de la falta de crecimiento,

la corrupción e incluso la holgazanería entre las personas que viven en la pobreza. Moyo aboga por la inversión extranjera directa, los préstamos del sector privado, la venta de bonos en el mercado internacional, o la mayor movilización de recursos nacionales como alternativas a adoptar, y sostiene que la ayuda en sí debería ser recortada y posteriormente eliminada por completo.<sup>96</sup>

Oxfam, al igual que otros muchos actores, reconoce la necesidad de reformar el sistema de ayuda para poner fin a la ayuda impulsada por los donantes y mejorar el funcionamiento de la misma. Si bien es cierto que resulta imprescindible reducir la dependencia sobre la ayuda, eliminar la ayuda ahora, o en un plazo de cinco o diez años, incluso con las alternativas propuestas, redundaría con casi total seguridad en un aumento enorme de la pobreza, el colapso de unos sistemas de salud y educación que se han hechado a andar, y grandes reveses en los logros conseguidos hasta la fecha.

### **Cuadro 13. Retirar la ayuda en Zambia y Etiopía**

En Zambia, la contratación y formación de gran número de trabajadores de salud comunitarios para la distribución de mosquiteras y el diagnóstico y tratamiento seguro y gratuito de pacientes, así como la fumigación en el interior de las viviendas, ha reducido la tasa de mortalidad por paludismo en un 66 por ciento en los últimos seis años. El mismo enfoque en Etiopía ha reducido a la mitad la tasa de mortalidad por paludismo en tan sólo tres años. Si se eliminara la ayuda para la atención sanitaria en países como éstos, las consecuencias serían devastadoras.<sup>97</sup>

## Rebatir los argumentos

Las críticas contra la ayuda se han sostenido sobre una serie de argumentos que, tras ser analizados, resultan menos contundentes de lo que en un principio pudieran parecer. En el resto de este capítulo se analizan algunos de los principales argumentos en contra de la ayuda.

### **La ayuda se malgasta**

Los detractores argumentan que la ayuda no llega hasta los beneficiarios más necesitados por diversidad de razones: por corrupción, porque se emplea en proyectos fallidos, o porque se gasta en una burocracia excesiva. Es cierto que parte de la ayuda se pierde por este motivo, aunque ni mucho menos en el grado que afirman sus detractores.<sup>98</sup> La ayuda se malgasta también cuando no se aporta adecuadamente, dificultando su absorción o gestión por los gobiernos de los países en desarrollo (ver el cuadro 14); cuando lleva impuesta condiciones que obligan a los países en desarrollo a adoptar políticas inadecuadas a cambio de la misma; cuando es imprevisible y volátil y no se gasta en los objetivos para los cuales fue concedida por el retraso en su entrega.<sup>99</sup> Los países en desarrollo sí son responsables en parte de que se malgaste la ayuda, pero esto también es debido en gran medida al comportamiento de los donantes. Para combatir el despilfarro de la

ayuda es necesario que tanto donantes como gobiernos de los países en desarrollo se comprometan a garantizar que la ayuda sea transparente, que exista rendición de cuentas, y que la ayuda realmente se emplee en cubrir las necesidades de las personas más pobres.

Es evidente que resulta imposible afirmar que no se despilfarra nada de ayuda, pero los éxitos logrados en los últimos diez años son pruebas de que no toda la ayuda es ineficaz. Cuatro millones de personas más que reciben tratamiento para el VIH o el SIDA,<sup>100</sup> cuatro millones de niños más que sobreviven más allá de los cinco años,<sup>101</sup> y un enorme incremento en el número de niños y niñas que asisten a la escuela son pruebas de que la ayuda funciona.

Pese a la persistencia de ayuda pobremente canalizada por parte de los donantes y de la necesidad de mejorarla, los gobiernos de los países ricos sí han aprendido cómo velar mejor por que la ayuda no se malgaste. Los gobiernos beneficiarios deben cumplir ahora unos objetivos ligados a la reducción de la pobreza y acordados de antemano con los donantes. También deben establecer mecanismos para la rendición de cuentas y mejorar la gestión del gasto público –todo ello encaminado a hacer más difícil que se desvíen fondos provenientes de la ayuda–. Una evaluación del apoyo presupuestario a Burkina Faso llevada a cabo para la OCDE constató que, pese a que la corrupción sigue siendo un problema en el país, el apoyo presupuestario aportado por un grupo de donantes, al ir acompañado de condiciones y recursos para mejorar los sistemas de gestión de las finanzas públicas, había conseguido que empezara a mejorar la rendición de cuentas con respecto al gasto público.<sup>102</sup>

Nunca será posible garantizar una rendición de cuentas de cada céntimo aportado como ayuda al desarrollo, en parte porque algunos de sus objetivos no se traducen en resultados estadísticos claros, pero una mayor rendición de cuentas ligada a una ayuda de calidad ofrece garantías frente al despilfarro. Y cuanto mayor sea el enfoque de los programas de ayuda de los gobiernos donantes hacia la reducción de la pobreza y la desigualdad y la promoción de los derechos humanos, más allá de sus propios intereses, mayores probabilidades habrá de que la ayuda no se malgaste de esta forma.

La ayuda es una inversión en algunos de los entornos más peligrosos del mundo y, lo mismo que sucede con cualquier empresa comercial, es difícil garantizar que hasta el último céntimo invertido rendirá beneficios. Si bien el crecimiento por sí solo no es la clave para la reducción de la pobreza, las investigaciones han demostrado que la ayuda suele generar unas tasas de retorno sobre la inversión que rondan el 25 por ciento –un nivel de beneficios considerable para cualquier inversión–.<sup>103</sup> Una diferencia fundamental entre la ayuda y otras inversiones es la naturaleza de los beneficios: la vida, la salud y la esperanza no tienen precio. Más que una operación económica, la ayuda es un pequeño paso adelante en el camino hacia la superación de algunas de las injusticias inherentes a nuestro sistema económico global. Eliminar la ayuda por el hecho de que no toda funciona todo el tiempo sería como eliminar lo bueno con lo malo –cuando lo

bueno es, precisamente, la vida de algunas de las personas más vulnerables del planeta-.

#### **Cuadro 14: La capacidad de absorción de ayuda de los países en desarrollo**

Existe cierta preocupación por el hecho de que los países pobres no son capaces de absorber la ayuda prometida por los donantes, puesto que sus instituciones carecen de la capacidad necesaria para absorber y gastar ese dinero. Pero la realidad es que no sólo se recibe una cantidad de ayuda mucho menor de la prometida por los donantes (hecho que se analiza en mayor profundidad en el capítulo cuatro), sino que los estudios llevados a cabo<sup>104</sup> han demostrado que los países pobres podrían absorber una cantidad de ayuda notablemente mayor,<sup>105</sup> y la condonación de la deuda demuestra que los países pueden gastar mayores recursos de manera eficaz si se les ofrece la oportunidad de hacerlo. Cuando se canceló la deuda de Uganda, por ejemplo, el gobierno de ese país eliminó las tasas de acceso para la educación primaria, consiguiendo así más que duplicar el número de niños y niñas matriculados en este nivel educativo.<sup>106</sup>

Pero la ayuda resulta mucho más difícil de absorber cuando los donantes la aportan de manera poco coordinada e imprevisible, mediante procedimientos múltiples y farragosos –muchas veces con procedimientos distintos para cada donante, y canalizada a través de unidades de implementación paralelas establecidas por los propios donantes, que duplican las funciones clave de los departamentos gubernamentales correspondientes-. Como se expone en el capítulo dos, las prácticas de este tipo imponen una fuerte carga administrativa, dificultando el buen funcionamiento de los sistemas públicos. Una mejora tanto de la calidad de la ayuda como de la capacidad de absorción son por tanto dos caras de la misma moneda: es necesario crear instituciones de gobierno para gestionar los recursos de manera eficaz y con rendición de cuentas, y reducir la fragmentación de las actividades de los donantes para permitir que los países en desarrollo absorban una mayor cantidad de ayuda. Esto reducirá en el largo plazo la dependencia de la ayuda como fuente de ingresos.

### **La ayuda alimenta la corrupción**

La corrupción –una malversación de fondos para obtener ganancias personales– constituye un grave obstáculo para el desarrollo, principalmente porque suelen ser las personas pobres las primeras afectadas, al ver denegados los servicios públicos básicos. Las personas que viven en la pobreza siempre pagan más en sobornos, en proporción a sus ingresos, que las personas más ricas. La corrupción es una gran lacra para la mayoría de las personas pobres que la sufren,<sup>107</sup> y por tanto reducir su influencia en la sociedad es un paso esencial en el camino hacia la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Los detractores de la ayuda han argumentado que la ayuda crea y alimenta la corrupción, puesto que permite a los funcionarios acceder a un dinero que no se les puede confiar, que puede gastarse en objetivos que no sean del interés público. Desde esta perspectiva, la ayuda se considera motor clave de la corrupción –perspectiva que sustenta el argumento por el cual la ayuda debería ser eliminada–.<sup>108</sup>

De hecho, y pese a que las percepciones con respecto a la corrupción tienden a ser tan poderosas como simplistas, sus causas son complejas. Es importante reconocer que la corrupción afecta a todos los países, no sólo a los que reciben ayuda, y a todos los sectores, no sólo a los gobiernos. Los actores corruptos en los países en desarrollo se llevan los beneficios de la corrupción, pero eso no significa que sean los únicos culpables, o que ocupándose únicamente de ellos el problema quedará solucionado. Tampoco la reducción de la ayuda es una solución mágica. Es más, en lugar de fomentar la corrupción, la ayuda puede jugar un papel clave en apoyar a las personas que viven en la pobreza a superarla.

Los ejemplos aportados en esta sección ayudan a comprender cómo la ayuda puede contribuir a superar la corrupción. En Zambia, por ejemplo, el apoyo presupuestario acompañado de condiciones para mejorar la transparencia del gobierno y la gestión de las finanzas públicas ayudó a destapar casos de corrupción. En Mozambique, el tribunal de cuentas, que recibe fondos de la ayuda, ha mejorado el control del gasto público. En Azerbaiyán, la capacitación de las autoridades locales, financiada por la ayuda, ha permitido mejorar la rendición de cuentas hacia los ciudadanos y aumentar el pago de impuestos por parte de la población local.

Parte del mito de que la ayuda alimenta la corrupción surge de la percepción de que la corrupción es un problema exclusivo de los gobiernos de los países en desarrollo. La corrupción suele darse en el punto de encuentro entre el sector público y el privado, donde las empresas compiten para conseguir contratos en el sector público o para comprar activos públicos que estén siendo privatizados.<sup>109</sup> La corrupción, pública o privada, es una función de la sociedad misma.

La corrupción persiste porque existe tanto oferta como demanda de la misma; los donantes pueden hacer mucho para abordar el lado de la oferta. Según estimaciones del Banco Mundial, en 2004 más del 60 por ciento de las grandes multinacionales pagaron sobornos no documentados en países no miembros de la OCDE para conseguir contratos -totalmente al margen de la ayuda-.<sup>110</sup> La regulación de las prácticas fiscales internacionales para reducir la disponibilidad de lugares en los que ocultar activos robados debe ser parte integral de la lucha contra la corrupción. Los gobiernos donantes deben cumplir las disposiciones acordadas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y en la Convención contra el Soborno de la OCDE. También deben aumentar el número de procesamientos a sus propias empresas privadas cuando sean acusadas de corrupción en otros países.<sup>111</sup>

### **Cuadro 15. La ayuda destapa casos de corrupción en Zambia**

En Zambia fue posible descubrir un caso de corrupción en el Ministerio de Salud gracias en parte a unos sistemas de gobierno sometidos a escrutinio según un acuerdo con los donantes para aportar apoyo presupuestario al gobierno del país. Aunque no existe solución fácil para el complejo problema de la corrupción en éste u otros casos, los acuerdos de apoyo presupuestario entre donantes y el gobierno han redundado en condiciones nuevas, medidas contra la corrupción y un plan de acción para la introducción de mejoras.

Fuente: Oxfam Alemania, visita de estudio a Zambia (2009)

Para poner freno a la corrupción es necesario actuar también contra la demanda de la misma. Esto puede hacerse de numerosas maneras, y en muchas de ellas la ayuda puede desempeñar un papel detonante clave. Los órganos de auditoría independientes, los parlamentos y una prensa libre son fundamentales para crear sociedades participativas y con procesos de rendición de cuentas, haciendo así más difícil que surja la corrupción. Pero para que existan organismos de este tipo se necesitan recursos, y una ayuda de calidad del siglo XXI puede ayudar a conseguirlos.

### **Cuadro 16. Ayuda para auditorías independientes en Mozambique**

El Tribunal Administrativo de Mozambique, agencia pública de auditoría responsable de la supervisión y el seguimiento de los fondos públicos del país, ha recibido ayuda de Suecia, Alemania, Noruega, Finlandia y otros donantes para mejorar el escrutinio de las actividades del gobierno y reducir la corrupción. Ya en 2008 el tribunal realizaba 350 auditorías, abarcando así un 35 por ciento aproximadamente del presupuesto público. Tanto los medios de comunicación como el parlamento del país han actuado sobre la base de la información proporcionada por estas auditorías. Tras la publicación por el tribunal de su último informe anual, el desempeño del gobierno pasó a los titulares de la prensa estatal y de la oposición. Es un panorama alentador, pues el escrutinio público más allá de los intereses partidistas es buena señal de que la rendición de cuentas mejora.

Fuente: Oxfam América<sup>112</sup>

### **Cuadro 17. Ayuda para unos medios de comunicación libres e independientes en Kenia**

Los medios de comunicación pueden desempeñar un papel fundamental en la mejora del control al gobierno y la exigencia de cuentas a la clase política. Las mayores dificultades periodísticas surgen cuando los problemas son complejos y resulta difícil acceder a la información. El traslado eficaz de la información al público en general por parte de los medios de comunicación depende del grado de apertura del gobierno, de la disponibilidad de buenas fuentes de investigación, y también de las capacidades y la confianza de los medios. Panos Londres y Panos África Oriental, dos ONG asociadas que trabajan en el empoderamiento de las personas a través de los medios, están llevando a cabo, financiada por la ayuda, una labor con periodistas keniatas para incrementar la cobertura en los medios de comunicación de temas relacionados con los impuestos y la gobernanza. Este trabajo se realiza con la finalidad de mejorar la sensibilidad pública y para que la sociedad civil exija mayor rendición de cuentas al gobierno. Joel Okao, periodista de radio y coordinador para Panos, dice: “A través de los medios y de la colaboración con los investigadores, se puede generar un debate con conocimiento de causa. Un debate basado en hechos, y en el dominio público. Un debate y una información que los encargados de la elaboración de políticas y los líderes no pueden rebatir ni obviar fácilmente.”

Fuente: Panos (2009) Taller del proyecto Relay



Un periodista de radio presenta las noticias de la mañana en directo en Katmandú, Nepal

*“La ayuda sirve para mejorar la rendición de cuentas del gobierno. La puesta en marcha de un gobierno descentralizado requiere la potenciación de las capacidades locales. La ayuda contribuye al desarrollo de esas capacidades, al trabajar con las comunidades locales para mejorar su participación en la toma de decisiones. En la India hoy son muchas las mujeres encargadas de la toma de decisiones a nivel de aldea.”*

Sandhya Venkateswaran, coalición Wada Na Todo Abhiyan (No rompan sus promesas) y miembro de W8, India<sup>13</sup>

La existencia de incentivos para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas es fundamental para el funcionamiento de unas oficinas de auditoría independientes y una prensa relativamente libre, como en Mozambique y Kenia. La ayuda aportada directamente a los presupuestos públicos, acompañada de criterios de este tipo, puede tener un impacto sobre las prácticas corruptas, como demuestra el caso de Zambia.

Grupos de base debidamente organizados exigiendo mayor responsabilidad democrática y menos corrupción son una fuerza potente que la ayuda puede fomentar. En Armenia, por ejemplo, Oxfam y sus contrapartes lograron convencer al gobierno nacional para que adoptara un presupuesto simplificado, fácil de entender y susceptible de escrutinio.

Para abordar la corrupción de manera eficaz es necesario potenciar la rendición de cuentas. El trabajo realizado por las contrapartes locales de Oxfam en un distrito rural de Azerbaiyán demuestra cómo se consiguen verdaderos avances hacia un gobierno que rinde cuentas cuando los beneficios de esa rendición de cuentas se traducen en mejoras en la prestación de servicios. Este tipo de ayuda puede servir para fomentar el cambio democrático.

#### **Cuadro 18. La ayuda fortalece los procesos democráticos en Azerbaiyán**

En Khanarab, en el suroeste de Azerbaiyán, una zona en que la escasez de recursos, la falta de capacidad y una financiación del todo insuficiente ponen en entredicho la capacidad del gobierno local para prestar los servicios más básicos, Oxfam aporta fondos a una ONG local para que trabaje con las autoridades municipales en la mejora de la prestación de servicios y la rendición de cuentas a la población local.

Vagif, agricultor de la zona, dice: “La productividad en esta zona antes era muy baja porque no teníamos agua para regar los cultivos. Sólo podíamos regar los campos a mano, lo que llevaba mucho tiempo y perjudicaba los cultivos. Por la falta de recursos y de oportunidades, los jóvenes se marchaban de la comunidad.”

Oxfam y su contraparte local ARAN trabajaron con la comunidad y el gobierno local para introducir un nuevo sistema mecanizado de riego. “Ahora que tenemos agua la productividad se ha duplicado. Podemos llevar los productos al mercado y así generar ingresos para nuestras familias,” dice Vagif.

ARAN ha formado también a los funcionarios locales en rendición de cuentas y transparencia hacia los ciudadanos. Los funcionarios de Khanarab ahora mantienen reuniones periódicas sobre el presupuesto de manera que las aldeas puedan participar en las decisiones sobre asignaciones. Por esta mayor participación pública, y también gracias a la nueva infraestructura del agua, las personas han comenzado a reconocer las ventajas de financiar al gobierno local y el pago de impuestos a nivel local ha aumentado notablemente. Los trabajos financiados mediante la ayuda en Khanarab han creado un círculo virtuoso de buena prestación de servicios básicos y mayor responsabilidad democrática.

Fuente: Oxfam GB, visita de estudio a Azerbaiyán (2009)



Vagif, agricultor local y presidente de la unión de usuarios del agua, Khanarab, Azerbaiyán

### **Cuadro 19. Corrupción en Afganistán**

La corrupción es uno de los principales motores del conflicto en Afganistán, según la gran mayoría de afganos entrevistados por Oxfam. La corrupción puede abordarse, pero sólo a través de esfuerzos concertados y enfocados a la reforma de las instituciones del Estado y la potenciación de sus capacidades. De no hacerlo, la efectividad de dichas instituciones quedaría erosionada y éstas serían susceptibles a mayores abusos por parte de actores corruptos. Es necesario poner en marcha la estrategia contra la corrupción del gobierno, y para ello es preciso destituir a algunos cargos ejecutivos y demostrar así la seriedad del asunto. Aunque evidentemente debería ser una medida de último recurso por su posible impacto sobre la población afgana, los donantes deben estar dispuestos a retirar la ayuda si no se cumplen unas condiciones mínimas.

Estos argumentos y ejemplos no sugieren que la corrupción no suponga un problema para la ayuda. La ayuda, como también otros sectores, se ve afectada por la corrupción, pero no es la causa raíz de la misma, ni tampoco su eliminación haría que el problema desapareciera. Es más, el hecho de que exista corrupción en un país africano no es argumento suficiente para eliminar la ayuda en todo el continente, como sugiere uno de sus detractores.<sup>114</sup> Durante el proceso de ampliación de la Comunidad Europea se constataron mayores indicios de corrupción en algunos países miembros de esa unión política que en otros, pero no por ello se detuvo el proyecto de integración europea. Decidir que por la corrupción en Hungría, por ejemplo, se debería dejar de prestar ayuda a España hubiera sido un error, algo así como tirar las frutas frescas con las pochas.<sup>115</sup>

## La ayuda erosiona la rendición de cuentas y la recaudación de impuestos

La capacidad de las personas de exigir cuentas a sus gobiernos con respecto a las decisiones sobre gasto público es la piedra angular de la relación entre Estado y ciudadanos. Los detractores sostienen que la ayuda puede interferir en esa relación al hacer que los gobiernos rindan cuentas más a los donantes que a sus propios ciudadanos, porque en algunos países el dinero de la ayuda supone una fuente de ingresos muy superior a los impuestos.<sup>116</sup> Es cierto que en el pasado muchos donantes han buscado influir en las políticas de los países en desarrollo para promover sus propios intereses políticos o para imponer modelos de desarrollo concretos, y por tanto es ésta una preocupación a la que es preciso prestar la debida atención.<sup>117</sup> Sin embargo, tal y como demuestran los ejemplos de este capítulo, la ayuda de calidad fortalece más que erosiona la rendición de cuentas de los gobiernos hacia sus ciudadanos, y las pruebas demuestran que incluso cuando los países reciben grandes cantidades de apoyo presupuestario, los ingresos fiscales no se ven afectados. Esto ocurrirá siempre y cuando la ayuda vaya acompañada de medidas para fortalecer el sistema fiscal.<sup>118</sup>

Algunos países que reciben grandes cantidades de ayuda a largo plazo han conseguido incrementar sus ingresos fiscales, y por tanto incentivar a sus respectivos gobiernos para que respondan ante los ciudadanos. En Rwanda, por ejemplo, los ingresos fiscales entre 1998 y 2006 se multiplicaron por cuatro. Uganda también duplicó prácticamente el nivel de impuestos recaudados en relación al PIB entre 1993 y 2003.<sup>119</sup> Investigaciones recientes realizadas con respecto al conjunto de África demuestran que los ingresos fiscales se han duplicado en términos absolutos en los últimos seis años.<sup>120</sup> Es poco probable que una reducción de la ayuda sirva para mejorar la recaudación de impuestos en un país, y podría incluso agravar el problema. Sin embargo, hacer de los impuestos una fuente de financiación para el desarrollo más sólida y previsible sí debería ser un objetivo clave de la ayuda del siglo XXI.

## La ayuda impide el crecimiento, frena la inversión y crea dependencia

Los detractores de la ayuda argumentan que ésta impide el crecimiento. Afirman que donde hay ayuda no suele darse crecimiento, porque la ayuda actúa como freno a la inversión. Según los detractores, la ayuda no deja sitio para la inversión, tanto por el hecho de actuar como crédito subvencionado como por tajar al país y a su economía de ineficaces. Además, dicen, la ayuda crea dependencia económica al acostumbrar a gobiernos y ciudadanos a recibir unos flujos estables de beneficencia de los donantes ricos, por lo que dejarán de buscar inversiones o de trabajar para salir por sí mismos de la pobreza.

Afirmar que por el hecho de existir ayuda en los países pobres debe ser la ayuda el motivo de un bajo crecimiento es como afirmar que los bomberos provocan los incendios porque se encuentran allá donde hay casas en llamas.<sup>121</sup> La ayuda se encuentra precisamente en los lugares

con mayores problemas porque fue pensada para ayudar a solucionar esos problemas. Incluir todos los tipos de ayuda en un mismo saco e intentar evaluar el impacto de la ayuda sobre el crecimiento no es una buena forma de determinar si la ayuda está consiguiendo o no un impacto sobre la pobreza.<sup>122</sup>

*“La ayuda de calidad, en cantidad adecuada, es un catalizador del crecimiento. Los países pobres no pueden competir. ¿Cómo van a competir personas sin educación, personas que están enfermas?”*

Dorothy Ngoma, Directora Ejecutiva de la Organización Nacional de Enfermeras y Comadronas de Malawi, miembro del W8<sup>123</sup>

Los factores que sí hacen que las personas permanezcan económicamente inactivas son una salud deficiente y una falta de acceso a la educación, a la formación y al empleo en la economía formal. Las investigaciones demuestran que tan sólo el paludismo provoca pérdidas por valor de 12.000 millones de dólares anuales en África. Esto se debe a los ingresos dejados de percibir, por los millones de días y de vidas que se cobra la enfermedad; la erradicación del paludismo podría suponer un incremento de un 1,3 por ciento en el PIB.<sup>124</sup> La ayuda aportada a los sectores sociales de los países en desarrollo desempeña un papel fundamental en la construcción de sistemas que mantienen a la población con un estado de salud suficiente para cuidar de sí mismos y de sus familias. Paradójicamente, la retirada de la ayuda únicamente serviría para que las personas pasaran a depender totalmente de las limosnas que pudieran recibir.

La dependencia de la ayuda, no obstante, es un problema al que se debe prestar atención.<sup>125</sup> Muchos gobiernos dependen hoy de donantes para financiar el funcionamiento básico del Estado; la eliminación de fondos ahora pondría fin a esa dependencia, pero de igual manera pondría en juego las vidas de millones de personas por su impacto en unos servicios públicos vitales. Al mismo tiempo, la dependencia puede significar que son los donantes y no los gobiernos de los países receptores los que ejercen el control sobre el desarrollo nacional. Sin unas instituciones del Estado sólidas, eficaces y que rindan cuentas, capaces de sacar adelante planes encaminados a la reducción de la pobreza y fomentar un crecimiento sostenible, la dependencia de la ayuda seguirá siendo un problema –pero la construcción de esas instituciones precisa de una ayuda aportada de la manera correcta–.

No hay solución mágica para reducir la dependencia de la ayuda, pero la mejor ruta posible para prevenir esa dependencia es velar por que la ayuda potencie el capital humano en los países en desarrollo, que actúe como catalizador para la reducción de la pobreza, que apoye unas instituciones públicas eficaces y que aporte recursos para ayudar a una población activa a exigir cuentas de su gobierno.<sup>126</sup> Una ayuda más previsible y menos volátil permite también a los gobiernos planificar el desarrollo nacional de manera más efectiva, algo que con el tiempo ayudará a reducir su dependencia de la ayuda. Las soluciones a más largo plazo para la reducción de la ayuda deben formar parte también de las negociaciones entre donantes y gobiernos receptores. En combinación, estos enfoques ayudarán a que la ayuda deje de ser necesaria.

## La ayuda no se necesita porque llegamos hasta aquí sin ella

Implícito en muchas de las críticas contra la ayuda se encuentra el argumento de que no sólo es innecesaria la ayuda hoy, sino que no ha sido necesaria nunca. Pero muchos de los países ricos de hoy construyeron sus economías sobre la base de recursos baratos obtenidos de las colonias conquistadas –precisamente los países en desarrollo que ahora necesitan ayuda–. Los ricos de hoy construyeron sus industrias en una época en que los acuerdos comerciales no prohibían políticas económicas proteccionistas, como sí lo hacen hoy.<sup>127</sup> La ayuda podría considerarse como compensación parcial por las desventajas a que se enfrentan las antiguas colonias en un mundo globalizado.

Además, algunos países hoy consolidados sí recibieron transferencias de ayuda directa en el pasado, países que ahora han pasado a no necesitarla. El Plan Marshall apoyó la reconstrucción y el desarrollo en 16 países europeos tras la segunda guerra mundial.<sup>128</sup> Corea del Sur, Taiwán y otros recibieron cuantiosas ayudas durante décadas, ayudas que invirtieron en sistemas nacionales y capital humano para así poder gestionar mejor su propio desarrollo económico.<sup>129</sup> Más recientemente, los fondos estructurales de la Unión Europea han apoyado el crecimiento en países tan diversos como España e Irlanda.

## Existen fuentes de financiación para el desarrollo alternativas y mejores

Los detractores de la ayuda argumentan que en lugar de aceptar ayuda, los países en desarrollo deberían hacer más por abrir sus mercados a la inversión extranjera, pedir más crédito, o recaudar más impuestos. Sin duda son alternativas para recabar fondos, pero ¿suponen realmente una alternativa a la ayuda?

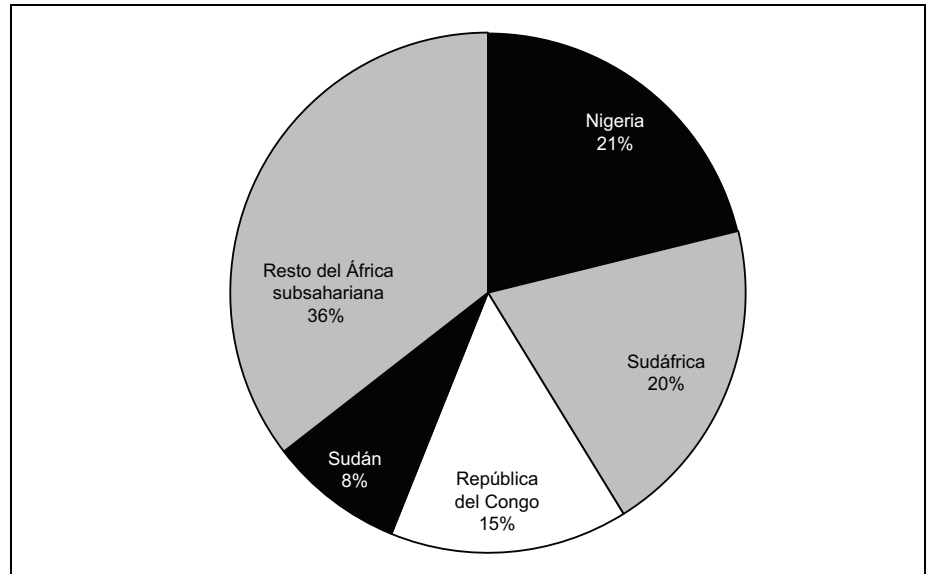
### *Inversión extranjera directa*

Según los detractores, la inversión extranjera directa (IED) es una de las fuentes de fondos para el desarrollo que aporta mayores ventajas que la ayuda.<sup>130</sup> La IED debería jugar, y de hecho juega, un papel cada vez más importante en el crecimiento de los países en desarrollo, pero son pocos los países pobres donde el crecimiento debido a la IED ha sido suficiente para financiar la prestación de servicios básicos a sus ciudadanos.

En la actualidad, la IED contribuye tan sólo un dos por ciento del PIB de los países africanos.<sup>131</sup> En los países más pobres, no es más que una cantidad insignificante de la economía nacional. Tampoco todos los países pobres reciben iguales flujos de IED: del total de IED que llega a los países en desarrollo, el 27 por ciento va a parar a China. En África, los principales receptores son o bien los países ricos en recursos como Nigeria (que recibe un 21 por ciento del total de IED africana), la República del Congo (15 por ciento) y Sudán (8 por ciento), o Sudáfrica, un país más desarrollado que recibe el 20 por ciento.<sup>132</sup> Estos cuatro países juntos representan casi dos terceras partes del total de IED que llega a África. El resto del continente recibe de la IED tan sólo una

cuarta parte de lo que recibe en ayuda.<sup>133</sup> Y la crisis ha hecho, además, que disminuyan los flujos de IED a países de bajos ingresos, perjudicando sus perspectivas de crecimiento.<sup>134</sup>

**Figura 2: Reparto de la inversión**



Las razones de este déficit de inversión en los países pobres son diversas, pero abarcan el tamaño de los mercados, la ubicación geográfica, el coste y la disponibilidad de mano de obra cualificada, infraestructuras y la estabilidad política.<sup>135</sup> La IED tiene gran potencial para financiar el desarrollo, y la ayuda debe desempeñar un importante papel en ayudar a los países a aprovechar las oportunidades económicas para un desarrollo *propobre* potenciando el capital humano y construyendo infraestructuras rurales como carreteras y redes de suministro eléctrico. Pero en el futuro próximo, la IED disponible y por sí sola no será suficiente para financiar el desarrollo.

### **Nuevos préstamos para financiar el desarrollo**

Algunos detractores de la ayuda argumentan que los países pobres deberían obtener más préstamos para financiar el desarrollo. No es una sugerencia nueva, pero las experiencias anteriores no parecen avalarla. En los años setenta los países se endeudaron fuertemente, y cuando subieron los tipos de interés se encontraron con que debían devolver una cantidad que era cientos o miles de veces el valor del préstamo original. Los gobiernos llegaron a obtener nuevos préstamos en intentos inútiles por devolver las deudas existentes.

La crisis de la deuda causó serios reveses en el desarrollo humano a medida que los gobiernos recortaron drásticamente las inversiones para pagar las deudas. Tras décadas de negociaciones, 23 de los países más pobres del mundo recibieron una condonación de la deuda por valor de más de 88.000 millones de dólares,<sup>136</sup> y la evidencia demuestra que los recursos liberados como consecuencia de la misma han sido utilizados para financiar los servicios públicos.<sup>137</sup> Pero no todas las deudas fueron condonadas, y miles de millones de dólares de deuda siguen pesando sobre los países en desarrollo. Tampoco existe un sistema de arbitraje que pueda ayudar a los países a resolver sus problemas de endeudamiento.

Pese a estos penosos antecedentes, los detractores de la ayuda argumentan que los gobiernos de los países en desarrollo harían mejor en obtener créditos en el mercado libre.

Muchos gobiernos necesitan financiación externa para financiar los servicios más básicos. Si esa financiación llega en forma de ayudas y no como préstamos, evitarán hundirse en un agujero financiero. Si los gobiernos pasan a utilizar préstamos para financiar el desarrollo, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de buscar la forma de garantizar que el ciclo de crédito irresponsable que tanto obstaculizó el desarrollo en los años setenta y ochenta no se vuelva a repetir.<sup>138</sup>

Los detractores de la ayuda sostienen también que no se hace un uso suficiente de la venta de bonos del Estado para generar ingresos en los países en desarrollo, y que como alternativa a la ayuda los gobiernos de los países en desarrollo deberían obtener calificaciones crediticias que les ayudaran a emitir bonos para inversores internacionales.<sup>139</sup> Pero el problema está en que la obtención de ingresos mediante la venta de bonos del Estado no sólo conlleva mayores tasas de interés que otras modalidades de financiación –y es por tanto más costosa para el contribuyente– sino que también suele ser necesario amortizar los bonos en un pago único, por lo que podrían surgir déficits en los presupuestos públicos de los países en desarrollo si no se hubieran reunido las reservas necesarias para amortizar la totalidad de los intereses. En el momento actual, por otra parte, los bonos emitidos por los gobiernos de los países en desarrollo no se venden con la misma rapidez que antes de la crisis. Además, muchos países pobres ya han obtenido la calificación con vistas a vender bonos del Estado, pero el prometido flujo de dinero de los inversores internacionales aún no se ha materializado.<sup>140</sup>

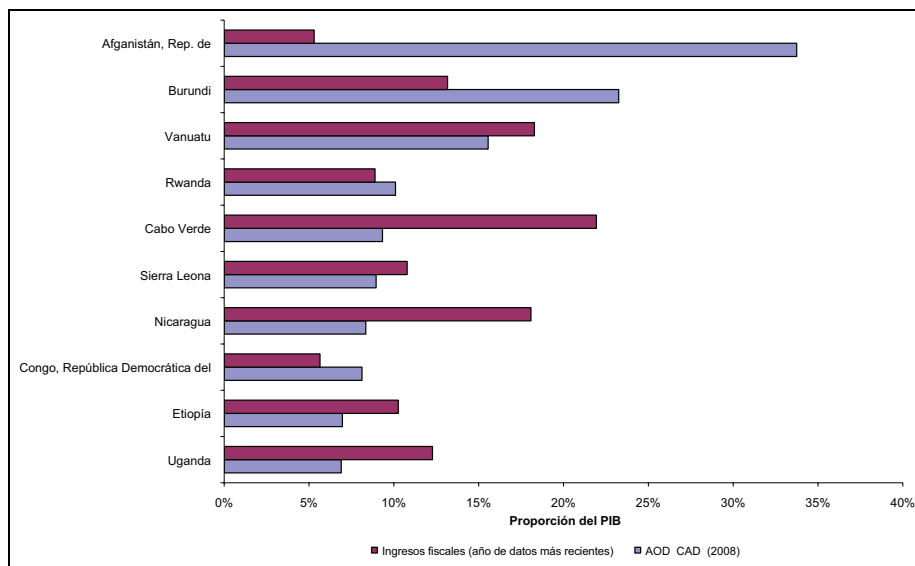
### *Mobilización de recursos nacionales*

Los detractores de la ayuda tienen razón al afirmar que la recaudación de impuestos es fundamental para reducir la pobreza y fortalecer el funcionamiento eficaz de los gobiernos. A largo plazo, es la mejor opción para los países que dependen de la ayuda. Pero si los impuestos han de servir para sufragar el desarrollo nacional, se necesita algo más que financiación: se necesita un pacto entre los ciudadanos y el Estado. Como demuestran las investigaciones de Oxfam en Azerbaiyán, si los ciudadanos ven que su dinero va a parar a un sistema en el que confían y que se traduce en servicios que necesitan, la demanda pública de rendición de cuentas crece y es mucho más probable que se respeten las obligaciones fiscales (ver el cuadro 18). La recaudación de impuestos no sólo forma parte del ciclo virtuoso de un buen desarrollo, sino que una imposición fiscal progresiva puede ayudar a luchar contra la desigualdad mediante una redistribución adecuada de los recursos en el país.

Pero pocos países en desarrollo son capaces al día de hoy de financiar los servicios básicos y el funcionamiento del Estado sin ayuda exterior. En la actualidad, y tal y como puede verse claramente en la figura 3, existen enormes diferencias entre los niveles impositivos en los países

en desarrollo –incluso entre aquellos países que reciben las mayores cantidades de ayuda en proporción a su PIB–. Esto significa que algunos gobiernos de los países en desarrollo están en mucha mejor situación de financiar su desarrollo mediante recursos nacionales que otros.

**Figura 3: Niveles impositivos en los diez mayores receptores de ayuda per cápita**



La ayuda debe desempeñar un papel clave en el apoyo a los sistemas fiscales de cada país. La recaudación de impuestos requiere inversión a largo plazo, suficiente voluntad política, confianza en el gobierno y, como aspecto de fundamental importancia, una base impositiva suficientemente amplia. Entre las medidas urgentes y necesarias para mejorar la recaudación se encuentra buscar la manera de integrar la economía informal en el sistema fiscal. Dado que una proporción elevada de la actividad económica en los países en desarrollo se realiza al margen de la economía formal, el grueso de los impuestos suele recaer sobre un número de personas muy reducido. En Zambia, donde únicamente 500.000 personas de una población de 11 millones trabajan en el sector formal, la brecha impositiva es enorme.<sup>141</sup> En su conjunto, el sector informal de los países en desarrollo aporta entre un 20 y un 65 por ciento del empleo, aunque algunas estimaciones de su aportación a la economía general indican una cifra mucho mayor. En este contexto, resulta muy difícil subir los impuestos.<sup>142</sup> Una buena utilización de los fondos de la ayuda es apoyar a los gobiernos de los países en desarrollo a diseñar nuevos sistemas de incentivos que otorguen legitimidad al sector informal y permitan a sus integrantes beneficiarse de los servicios públicos a cambio de pagar impuestos.<sup>143</sup> Para sacar el máximo provecho de los recursos nacionales se necesita también capacitar a los funcionarios para gestionar el crecimiento que sin duda generarán. Los gobiernos de los países en desarrollo tienen además, la responsabilidad de velar por la aplicación de un sistema impositivo progresivo que grave en la medida justa a los grupos de élite más ricos y a los ciudadanos más pobres. Pero en última instancia, todos estos enfoques precisan de apoyo para establecer unos sistemas impositivos más eficaces que surtan los efectos deseados.



Estímulos para que los impuestos locales funcionen, Malawi

La ayuda canalizada como apoyo presupuestario puede desempeñar un papel fundamental en la movilización de recursos nacionales para financiar el desarrollo. El hecho de aportar fondos directamente al presupuesto nacional no sólo permite la financiación de los servicios públicos, al permitir el pago de los sueldos de funcionarios, sino que crea también miles de nuevos contribuyentes que exigirán que sus impuestos se empleen correctamente.

#### **Cuadro 20. La ayuda financia mejoras en la recaudación de impuestos en Mali**

En Mali, la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) trabaja con las autoridades fiscales para mejorar el funcionamiento del sistema fiscal del país. Entre 1997 y 2005, los trabajos financiados por la ayuda canadiense incluyeron la formación y capacitación de empleados. Gracias en parte a este programa financiado por la ayuda, la cantidad recaudada en impuestos ascendió de 368,15 millones de dólares a 851,04 millones de dólares, multiplicando así en más del doble los impuestos recaudados en este periodo de ocho años. Estos impuestos van a parar a las arcas nacionales, ayudando así al gobierno a financiar los servicios públicos vitales.

Fuentes: G. Gagnon (2006) 'Le projet d'appui à la mobilisation des recettes intérieures, PAMORI (1997–2005)', CIDA

Para aprovechar al máximo los recursos propios movilizados y financiar mejor el desarrollo, los donantes deben ayudar a los países en desarrollo a hacer frente a las prácticas corporativas injustas –e incluso ilegales– de evasión de impuestos que tantos países ricos son cómplices al avalar. Entre algunas de las medidas prácticas que se podrían tomar a nivel internacional se encuentran la mejora del intercambio de información mediante acuerdos fiscales con las llamadas *jurisdicciones con secretismo* (o paraísos fiscales) y la introducción de normas para la elaboración de informes financieros, específicas para cada país, con la finalidad de mejorar la transparencia institucional en los casos en que se constate la existencia de prácticas fiscales evasivas o ilegales.

## **Cuadro 21. Financiación innovadora**

Muchas de las personas que trabajan por la erradicación de la pobreza global sugieren ir más allá de la ayuda, para aprovechar otras posibles fuentes de financiación. Estas fuentes podrían ser desde tasas en billetes aéreos hasta impuestos por el consumo de carbono. Distintas modalidades de captación de fondos pueden canalizar unos recursos imprescindibles hacia los países en desarrollo. Algunas fuentes innovadoras de financiación como las tasas sobre billetes aéreos que se utilizan para financiar UNITAID ya están desempeñando un papel clave en la lucha por salvar la brecha de pobreza.

Un impuesto sobre operaciones financieras –es decir, un impuesto que grave las operaciones realizadas por el sector financiero, como pueden ser las garantías, los derivados y el cambio de divisas– de tan sólo un 0,05 por ciento tendría el potencial de recaudar hasta 400.000 millones de dólares anuales que podrían asignarse a paliar los impactos de la crisis financiera y los problemas de pobreza tanto a nivel nacional como en el extranjero. Para el sector financiero, supondría un coste de tan sólo 5 dólares por cada 10.000. Dado que los presupuestos de ayuda apenas son suficientes para cumplir los ODM, se necesita y se agradece todo dinero adicional, pero debe ser precisamente eso: adicional.

Es tanto necesario como deseable encontrar fuentes alternativas de financiación. Algunas de ellas conseguirán fomentar el crecimiento, y algunas incluso redundarán en una reducción de la pobreza y la desigualdad. El valor añadido de aportar ayuda eficaz ahora es que puede orientarse directamente a la reducción de la pobreza y la desigualdad en el seno de los países, y no sólo entre países. La construcción de sociedades en las cuales cualquier aumento de los ingresos se distribuye a toda la población es la clave de un desarrollo sostenible y de largo plazo. La ayuda de calidad del siglo XXI puede conseguirlo, y al apoyar el crecimiento de otras fuentes de financiación para el desarrollo, puede también lograr que la ayuda misma deje de ser necesaria.

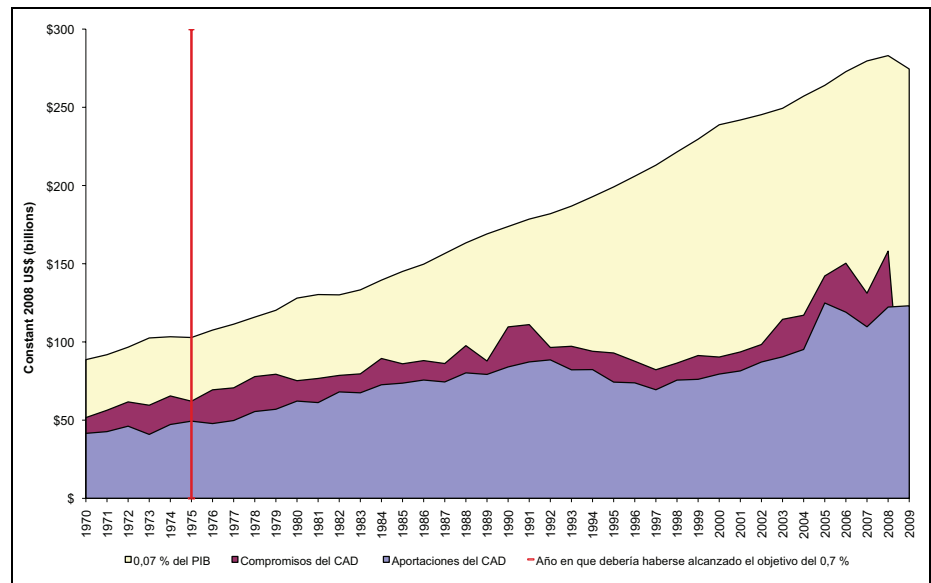
## Por qué se necesitan más recursos

Es evidente que la calidad de la ayuda debe mejorar, y que esa mejora debe ir ligada a unas reformas sistémicas encaminadas a abordar las causas estructurales subyacentes de la desigualdad y la pobreza. Pero también es necesario aumentar la cantidad de la ayuda. Han pasado ya 40 años desde que los gobiernos se comprometieron por primera vez a aportar un 0,7 por ciento de su PIB en ayuda, diez años desde que acordaron los ODM, y cinco años desde que los líderes del G8 prometieron más ayuda para sacar a los países en desarrollo de la pobreza. Pese a los avances conseguidos desde que se adoptaron estos compromisos, la cantidad de ayuda que se necesita sigue siendo significativa: el déficit en la ayuda no aportada desde 1970, fecha en que los gobiernos adoptaron el compromiso de esa cifra del 0,7 por ciento, supera ya los 3 billones de dólares.<sup>144</sup> Como se ha indicado en este informe, la ayuda por sí sola no conseguirá erradicar la pobreza, pero si se aportan los recursos suficientes de modos eficaces, los países en desarrollo sí podrán acercarse más al objetivo de reducir a la mitad el número de personas que viven en la pobreza extrema.<sup>145</sup>

*“Malawi únicamente conseguirá salir de la pobreza y por tanto alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio si hay un compromiso decidido de los países desarrollados para ayudar a mi país.”*

Dr. Bingu wa Mutharika, Presidente de Malawi<sup>146</sup>

**Figura 4: El déficit en la ayuda de donantes desde 1970**



A tan sólo cinco años de cumplirse el plazo para la consecución de los ODM, en este capítulo se abordan las siguientes cuestiones: ¿Cuánto camino nos queda hasta alcanzar esos objetivos? ¿Cuál es el déficit respecto de las promesas de financiación de los donantes? Y por último, ¿qué debemos hacer para superar ese déficit?

## La ayuda ha funcionado con respecto a los ODM

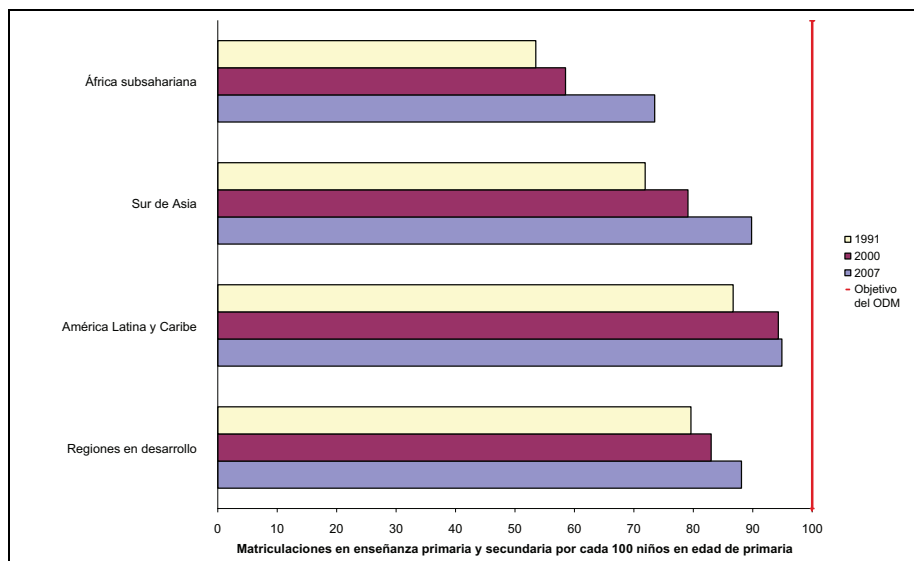
En aquellos casos en que se ha agilizado la financiación y se ha prestado ayuda de manera efectiva, se han conseguido logros impresionantes. Gracias a la ayuda y a la condonación de la deuda, durante los últimos diez años han aumentado los recursos disponibles para que los gobiernos en los países en desarrollo pudieran invertir en educación. Esta inversión ha permitido que 33 millones de niños hayan pasado de trabajar en el campo o en las fábricas a acudir a la escuela.<sup>147</sup> Este impresionante logro guarda una estrecha relación con el aumento del gasto público en educación, así como con el liderazgo de los países en desarrollo en otorgar prioridad a la educación. Las políticas gubernamentales de eliminación de tasas escolares, construcción de nuevas escuelas e inversión en la contratación de personal docente se han traducido en millones de niños y niñas más en las escuelas. La eliminación de las tasas escolares ha aliviado dificultades económicas y actuado como incentivo clave para que las familias dieran el salto y enviaran a las niñas a la escuela. En el lado de la oferta, la financiación de la contratación y formación de profesores locales ha ayudado a paliar una brecha difícil de superar.<sup>148</sup>

### Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

ODM 1	Erradicar la pobreza extrema y el hambre
ODM 2	Lograr la enseñanza primaria universal
ODM 3	Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
ODM 4	Reducir la mortalidad infantil
ODM 5	Mejorar la salud materna
ODM 6	Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
ODM 7	Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
ODM 8	Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

El ODM 2 es sólo un primer paso hacia la prestación de una educación primaria universal y de calidad para todos, pero los éxitos conseguidos hasta la fecha son un claro ejemplo de lo que puede conseguirse cuando los recursos tanto internacionales como domésticos se ponen a trabajar para la consolidación de los servicios públicos.<sup>149</sup>

**Figura 5: Aumento en la tasa neta de matriculación en educación primaria y secundaria**



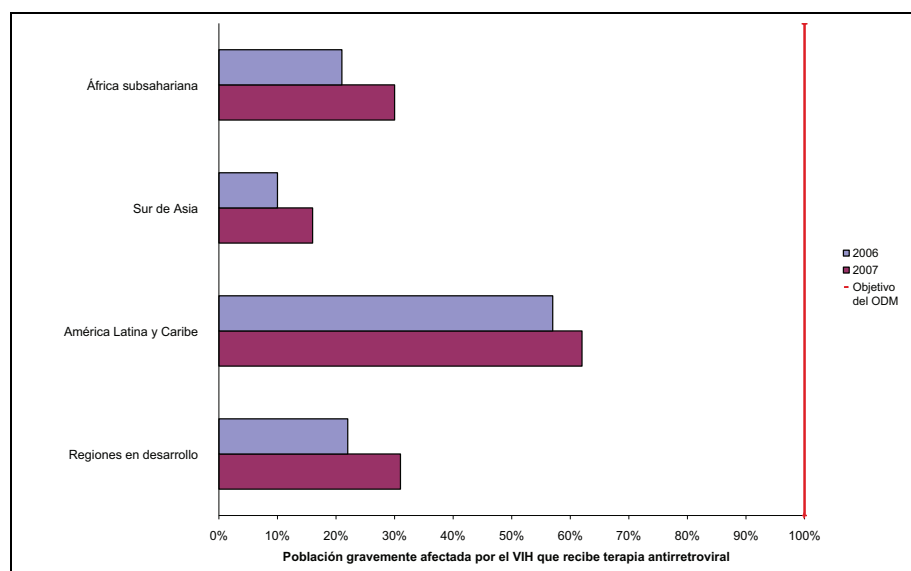
El aumento en la financiación se ha traducido en más niñas en la escuela



Malee ordena las medicinas antirretrovirales (ARV) en pastilleros de colores para su sobrino de 10 años. La disciplina en la toma de medicamentos ARV es imprescindible para mejorar y mantener la salud de los niños seropositivos.

Pese a que el reto sigue siendo enorme, el objetivo de detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA para el año 2015 también va camino de cumplirse. Mediante una financiación debidamente orientada, la cobertura de los tratamientos antirretrovirales para el VIH y el SIDA se ha multiplicado por diez en cinco años. Más de tres millones de personas tienen ya acceso a medicamentos antirretrovirales, lo que representa un incremento del 47 por ciento tan sólo en 2006-07.<sup>150</sup>

**Figura 6: Aumento en la cobertura de tratamiento para personas que viven con el VIH**



## ¿Cuánto queda para alcanzar los objetivos?

A pesar de los éxitos conseguidos y en base a las proyecciones actuales, la mayoría de los ODM tardarán aún décadas en cumplirse. Pese a que la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años se ha reducido de manera sostenida en todo el mundo, sigue siendo demoledora en las regiones más pobres: las investigaciones demuestran que casi uno de cada siete niños muere antes de cumplir los cinco años en el África subsahariana.<sup>151</sup> Tan recientemente como en 2007, nueve millones de niños menores de cinco años murieron de enfermedades en su mayoría evitables. Si el ODM 4, que busca reducir la mortalidad de niños menores de cinco años en dos terceras partes, sigue recibiendo el nivel de financiación actual y proyectado, no se cumplirá hasta el año 2045.<sup>152</sup> Muchas de estas muertes podrían evitarse mediante medidas sencillas y asequibles, como las vacunas o la terapia de rehidratación oral para el tratamiento de las enfermedades diarreicas.

No se han conseguido avances suficientes en la reducción del número de mujeres que muere durante el parto. Cada minuto en el mundo muere una mujer durante el embarazo o el parto por falta de atención médica básica,<sup>153</sup> y cada año mueren en el mundo 350.000 mujeres y niñas por complicaciones en el embarazo o el parto -la gran mayoría en

los países en desarrollo-.<sup>154</sup> Los datos más recientes parecen indicar avances notables en algunos países,<sup>155</sup> pero por desgracia la situación es ahora peor en algunos países del África subsahariana, donde la tasa de mortalidad va en aumento. Se acaba el tiempo para cumplir el objetivo de reducir la mortalidad materna en un 75 por ciento para el año 2015 – hacen falta medidas urgentes para abordar el enorme déficit de financiación<sup>156</sup> de este ODM y garantizar que todas las mujeres tengan acceso a la atención sanitaria que precisan para seguir vivas, sin tener que pagar por ella.



Los servicios de atención sanitaria para mujeres embarazadas siguen estando infradotados. El hospital Bwalia “Bottom” en Lilongwe, Malawi, está desbordado. Con más de 40 partos “difíciles” que atender cada día, las mujeres deben esperar turno en la sala de parto.

Por lo que respecta al agua, parece que se cumplirán los objetivos a nivel global para el año 2015, debido en gran parte a los rápidos avances en Asia oriental, sobre todo en China. Pero el África subsahariana sigue estando muy lejos del objetivo, y en base a las proyecciones actuales no alcanzará los objetivos fijados en agua y saneamiento hasta el año 2035. Muchos de los países más pobres no cumplirán estos objetivos hasta el año 2050 a no ser que se multipliquen los avances. Hay además enormes diferencias dentro de los propios países entre zonas urbanas y rurales: el 20 por ciento más pobre de la población en muchos países tienen menores probabilidades de tener acceso al agua que el 20 por ciento más rico.<sup>158</sup>

*“La crisis económica no puede convertirse en excusa para olvidar estos compromisos. Es una razón más para hacerlos realidad.”*

Ban Ki-moon<sup>157</sup>

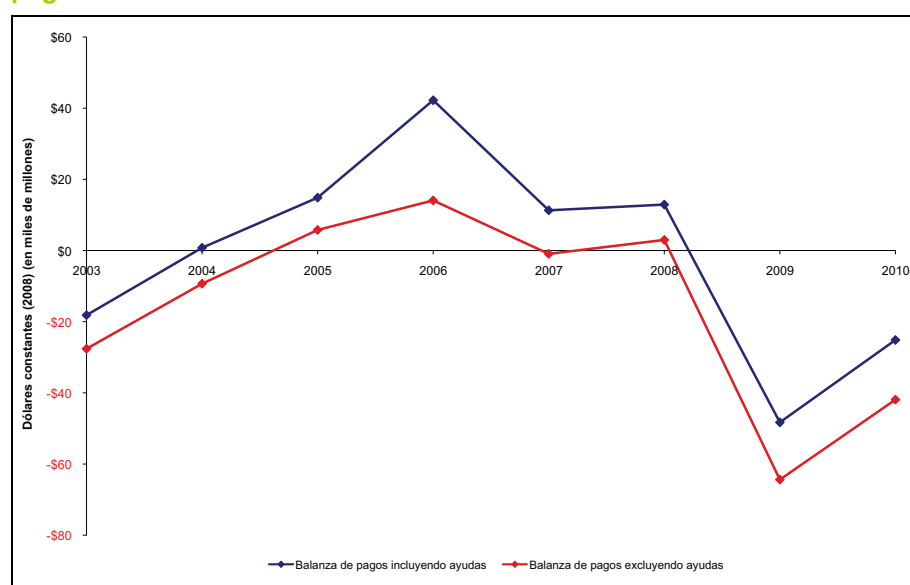
Los avances hacia la consecución de estos objetivos esenciales únicamente mejorarán mediante una ampliación a escala masiva de la prestación de servicios en los países pobres, pero esos avances han sido más moderados precisamente en aquellos países que han necesitado inversión estructural y financiación sostenida durante plazos más largos. A tan sólo cinco años de la fecha fijada para la consecución de los ODM, los donantes deben ampliar y garantizar inversiones debidamente orientadas en este sentido.

Tampoco la consecución del objetivo en educación para el 2015 está garantizada. Pese a los grandes avances logrados, la UNESCO estima que, en base a las proyecciones actuales, 56 millones de niñas y niños en

edad de primaria seguirán sin asistir a la escuela en el año 2015.<sup>159</sup> Las niñas siguen enfrentando enormes dificultades en el acceso a la educación, especialmente cuanto más mayores son. Además, ahora entran en juego factores nuevos: el impacto de la crisis financiera y económica sobre las tasas de asistencia es significativo en aquellos países que aún no han eliminado las tasas escolares.

La ralentización económica que comenzó en 2008 empezó con los actores financieros más ricos del mundo, pero ha acabado afectando a los más pobres.<sup>160</sup> La balanza de pagos del África subsahariana, sin contar las ayudas,<sup>161</sup> cayó en picado, pasando de un superávit del 0,3 por ciento del PIB en 2008 a un déficit esperado del 6,4 por ciento en 2009. Esto significa que los gobiernos de la región pasarán de tener un superávit de 3.000 millones de dólares a tener un déficit de 64.400 millones de dólares.<sup>162</sup> Como consecuencia de ello, es muy posible que se reduzcan las inversiones en salud y educación. Según estimaciones recientes de la UNESCO, los recursos disponibles para la educación en el África subsahariana podrían caer en una media de 4.600 millones de dólares anuales en 2009 y 2010 debido a la crisis fiscal –más del doble de la cantidad de ayuda que se aporta hoy para la educación básica en África–.<sup>163</sup>

**Figura 7: Impacto de la crisis financiera y económica en la balanza de pagos del África subsahariana**



Estos impactos de la crisis económica y financiera ponen en peligro los avances conseguidos en el desarrollo. En 2008, la combinación de unos precios de los alimentos ya elevados y la crisis financiera comenzó a erosionar la tendencia sostenida hacia la erradicación del hambre. En 2009, se esperaba que el total de personas hambrientas en el mundo alcanzara una cota histórica de 1,020 millones. El repunte más reciente en el hambre es consecuencia no de unas cosechas deficientes a nivel global, sino de unos ingresos más reducidos y unas tasas de desempleo más elevadas.<sup>164</sup>

## **Cuadro 22. El impacto de las crisis alimentaria, del petróleo y económica en Burkina Faso**

Salifou tiene 43 años y tres hijos. No tiene trabajo. Hasta hace poco trabajaba en una fábrica de jabón en Bobo Dioulasso. Llevaba ahí ocho años, y ganaba lo suficiente para mantener a su familia, enviar a sus hijos a la escuela, e incluso enviar dinero a sus padres, que viven en una aldea pobre. Cuando las crisis alimentaria, del petróleo y financiera afectaron a Burkina Faso, Salifou y sus compañeros perdieron el empleo porque la empresa ya no podía pagar ni los sueldos de los empleados ni los gastos corrientes.

Salifou ahora está buscando otro trabajo, pero no ha sido fácil. “Desde ese día, mi vida se ha convertido en una pesadilla. Tuve que pedir dinero prestado para comprar medicamentos para mi hijo, que tenía paludismo. Tuve que vender mis dos motos y mi bicicleta, y tuvimos que mudarnos a las afueras de la ciudad. Tuvimos que sacar al segundo de mis hijos de la escuela. Y ya no sé si mi hija podrá ir a la escuela, pues no podemos pagarlo. Poco después de sacar a mi hijo de la escuela, mi hija, la más pequeña, enfermó de paludismo y tuve que pedir dinero prestado para los medicamentos. Estamos intentando sobrevivir con lo poco que vende mi mujer, pero no es fácil. Estoy buscando trabajo, pero hasta ahora no he encontrado nada. Los hijos de los trabajadores que se han quedado sin empleo, serán los que más sufrirán.”

Fuente: Oxfam Quebec/Oxfam Burkina Faso



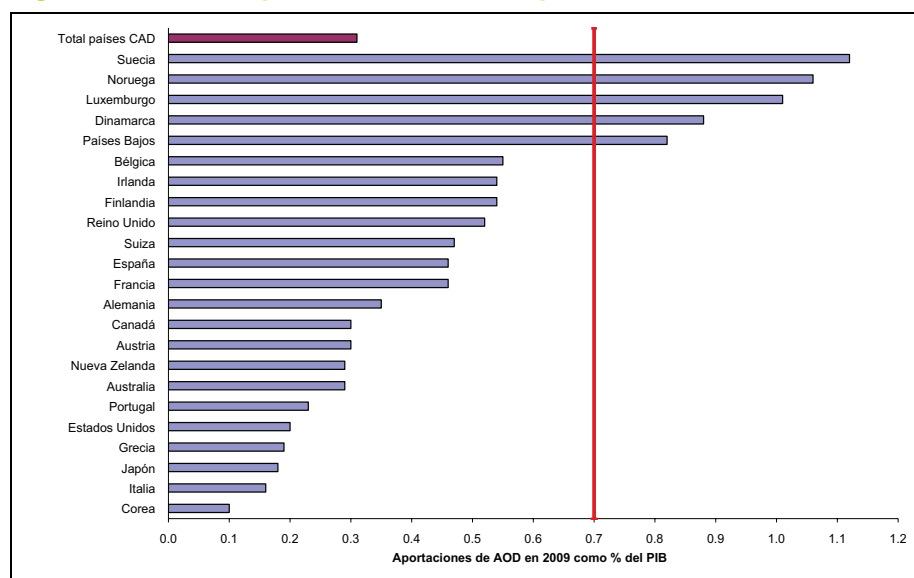
Salifou y su familia

## Tendencias en los flujos de ayuda y promesas rotas de los donantes

Pese a unas necesidades cada vez mayores, unos objetivos sin cumplir y un buen número de planes de calidad de países en desarrollo ya elaborados, la cantidad total de ayuda sigue estando muy por debajo del objetivo del 0,7 por ciento del producto interior bruto (PIB) fijado por las Naciones Unidas. En 2008, los únicos países que alcanzaron o excedieron el objetivo de la ONU fueron Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos y Suecia.<sup>165</sup> Si los gobiernos hubieran aportado las cantidades prometidas en 1970, la pobreza extrema (medida según niveles de 2005) podría haberse erradicado 22 veces.<sup>166</sup> Estamos sin duda ante la mayor oportunidad perdida de la historia.

A tan sólo 5 años de la fecha límite fijada para alcanzar los ODM, la diferencia entre el 0,7 por ciento del PIB de los países ricos y la cantidad de ayuda realmente aportada es de 151.000 millones de dólares.<sup>167</sup> Siguiendo una trayectoria lineal de acuerdo a las aportaciones de ayuda efectuadas por los donantes en los últimos diez años, es probable que el objetivo del 0,7 por ciento –cantidad muy por debajo de la centésima parte de su producto interior total– no se alcance hasta el año 2050.<sup>168</sup> Sobre la misma base, Alemania no alcanzará el 0,7 por ciento antes del año 2027; y EEUU incluso más tarde, pues los recientes aumentos en los niveles de ayuda parecen indicar que no alcanzará el objetivo del 0,7 por ciento hasta aproximadamente el año 2055 –es decir, 85 años después de que el gobierno estadounidense asumiera ese compromiso–.

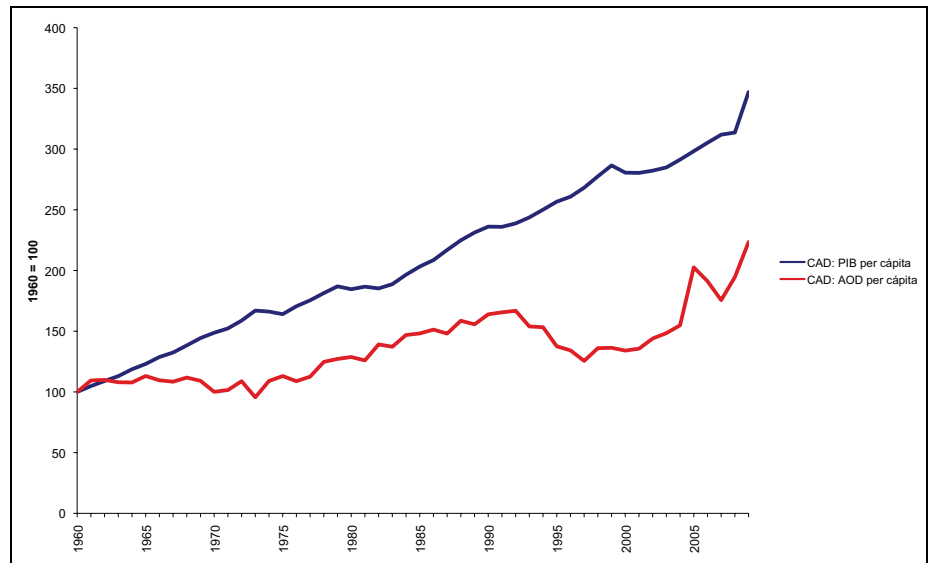
**Figura 8: Diferencia para alcanzar el 0,7 % por donante**



Este lento avance no es reflejo de la pobre situación económica de los donantes. La cantidad de AOD de países miembros del Comité para la Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE ha aumentado desde 1960, pero como proporción del PIB de los países ricos ha disminuido en casi un 40 por ciento.<sup>169</sup> En 1967, los donantes aportaban más de un 30 por ciento más de ayuda como proporción de su PIB de lo que aportan

hoy.<sup>170</sup> Por el contrario, los gobiernos dedicaron casi diez veces más a gastos de defensa que a desarrollo en el año 2007.<sup>171</sup>

**Figura 9: Ayuda como proporción del PIB, 1960 - hoy**



Sigue siendo posible cumplir los ODM, pero para ello serán necesarios el esfuerzo concertado y la voluntad política de los donantes; es decir, hace falta no sólo más sino también mejor ayuda. La ayuda por sí sola – incluso la ayuda del siglo XXI– no es suficiente para garantizar que todas las personas que viven en la pobreza puedan llevar una vida plena y digna. Pero ligada a las reformas sistémicas apropiadas, la ayuda sí puede sacar, y sacaría, a millones de personas de la pobreza y la necesidad.

## Conclusión y recomendaciones

Frente a la crisis económica global, la disminución de la financiación disponible para los países en desarrollo y la creciente vulnerabilidad de las comunidades pobres como consecuencia del cambio climático, la necesidad de una ayuda de calidad es más apremiante ahora que nunca. Una ayuda que fomente el desarrollo agrícola, que apoye la creación de fuentes de ingresos propias y que capacite al Estado para prestar los servicios que permitan a las personas más pobres acceder a la atención sanitaria y a la educación debe desempeñar un papel clave en la salvaguardia del desarrollo.

Algunas de las críticas vertidas sobre la ayuda son válidas, pero otras muchas carecen de fundamento o han sido exageradas. La ayuda constituye una inversión en algunos de los entornos más peligrosos del mundo y, aunque resulta imposible garantizar que nada de la ayuda se malgasta, los éxitos del pasado y unos criterios mejorados con respecto a la rendición de cuentas hacen que sea bastante más difícil malgastar esa ayuda hoy. La corrupción –lacra que afecta a la totalidad de países y sectores, y no sólo a los que reciben ayuda– supone un grave obstáculo para el desarrollo. Pero la eliminación de la ayuda no acabará con la corrupción: el mejor enfoque para abordar la corrupción es empoderar a una ciudadanía activa para que exija cuentas a su gobierno, y la ayuda puede desempeñar un papel clave en la aportación de los recursos necesarios para capacitar a las personas en este sentido. Pese a que las fuentes alternativas de ingresos propuestas por los detractores de la ayuda son fundamentales para el desarrollo, no serán suficientes por sí solas para sacar a las personas de la pobreza y garantizar un desarrollo sostenible y de largo plazo. Una ayuda de calidad del siglo XXI sirve para potenciar, no para erosionar, esas fuentes de ingresos, ayudando a los países en desarrollo a aprovecharlas para crecer con equidad.

La ayuda por sí sola no será suficiente para conseguir el cambio que se precisa. Pero la ayuda aportada directamente a los gobiernos para apoyar la creación de instituciones públicas eficaces, apoyar la prestación de servicios básicos, agilizar el desarrollo en el sector agrario y empoderar a las personas para exigir más a sus gobiernos, ya está consiguiendo avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Aportada de la forma adecuada, ha conseguido importantes logros. La ayuda de este tipo –la ayuda del siglo XXI– funcionará para que ya no sea necesaria en un futuro.

El rumbo hacia la ayuda del siglo XXI pasa por que los gobiernos donantes mejoren la manera en que aportan esa ayuda, garantizando que los incentivos y las modalidades de su aportación sean los adecuados. Los gobiernos donantes deben abstenerse de invertir en desarrollo para perseguir sus propios intereses políticos o económicos, y deben velar por que todas sus políticas vayan orientadas al desarrollo, sin diluir el enfoque de pobreza de la ayuda.

Pero el rumbo hacia la ayuda del siglo XXI también necesita financiación, y los gobiernos donantes deben esforzarse en aportar al menos el 0,7 por ciento de su producto interior bruto en ayuda, velando además por aportar esa cantidad de manera eficaz y con procesos efectivos de rendición de cuentas.

Para que esto suceda, se insta a todos los donantes a adoptar las siguientes recomendaciones:

- Velar por que la ayuda se canalice de manera que ayude a prestar apoyo a una ciudadanía activa y construir Estados efectivos como medio para reducir la pobreza y la desigualdad.
- Velar por que toda la ayuda vaya orientada a la consecución de los objetivos de reducción de la pobreza, incluyendo el apoyo a los gobiernos de los países en desarrollo para que puedan prestar unos servicios públicos sólidos y eficaces.
- Velar por que la ayuda apoye formas diversas de financiación para contribuir al desarrollo.
- Mejorar drásticamente la previsibilidad de la ayuda, mediante su aportación en base a plazos consecutivos de tres años o más; aumentando la proporción de ayuda aportada al presupuesto público siempre que sea posible; o mediante apoyo presupuestario sectorial en los casos en que la ayuda presupuestaria general no sea una opción factible.
- Reducir los retrasos administrativos y reducir también las diferencias entre lo prometido y lo realmente aportado.
- Limitar las condiciones impuestas sobre la ayuda a unos indicadores de pobreza fijados de mutuo acuerdo.
- Aportar ayuda a través de una diversidad de modelos, incluyendo un aumento de la ayuda presupuestaria siempre que sea posible, y garantizar que una proporción de los flujos de ayuda se canalicen a través de organizaciones de la sociedad civil de manera que se capacite a las personas para ejercer un mayor control sobre sus gobiernos.
- Hacer que la ayuda sea transparente, garantizando una difusión puntual y precisa de información relativa a decisiones económicas, condiciones, negociaciones y procedimientos.
- Desligar la ayuda, incluida la ayuda alimentaria y la asistencia técnica, de toda condición perjudicial, otorgando preferencia a la adquisición local en los países en desarrollo a la hora de comprar bienes y servicios.
- Aportar al menos un 0,7 por ciento del PIB en ayuda para el año 2015, especificando cómo se alcanzará este objetivo y estableciendo plazos legalmente vinculantes.

Se insta a los gobiernos de los países en desarrollo a:

- Rechazar la corrupción y hacer valer las normas de derechos humanos que permiten la existencia de una prensa libre, libertad de expresión y libertades democráticas.
- Actuar de manera transparente y abierta al escrutinio, y velar por que el parlamento tenga acceso a, y la capacidad necesaria para, realizar un seguimiento de las decisiones del poder ejecutivo.
- Crear entornos legales de modo que las organizaciones de la sociedad civil que se encargan de realizar el escrutinio de las actividades del gobierno puedan prosperar; y respetar la independencia de organismos como los tribunales de cuentas y el sistema judicial.
- Prestar apoyo a una prensa libre e independiente, que pueda informar sin ser censurada.

# Notas

- <sup>1</sup> Entre 2001 y 2006, a una tasa de cambio media, se duplicó el gasto público *per cápita* en salud, 11 de marzo de 2010, <http://www.who.int/whosis/en/>
- <sup>2</sup> DFID, perfil de país Mozambique, <http://www.dfid.gov.uk/Where-we-work/Africa-Eastern--Southern/Mozambique/Key-facts/>
- <sup>3</sup> Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2008); República de Mozambique, p30; DFID Comunicado de prensa, 3 de mayo de 2006 <http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/Press-releases/2006-completed/The-UK-announces-215-million-to-support-Mozambique-to-reduce-poverty-and-deliver-services-to-the-poorest/>
- <sup>4</sup> Oxfam (2009) '*Your Money or Your Life*', p.4.
- <sup>5</sup> Las ONG desempeñan un papel fundamental en la prestación de servicios en los países en desarrollo. Con frecuencia son los únicos actores, junto con los servicios multilaterales de emergencia, en zonas de desastre o conflicto. Pero en muchos países pobres también prestan servicios básicos como atención sanitaria, agua potable y educación a largo plazo. Las ONG u organizaciones de la sociedad civil (OSC) locales de los países en desarrollo también deben desempeñar un importante papel en el escrutinio de las actividades de sus gobiernos, de la comunidad internacional de donantes que tanto poder ostenta en los países en desarrollo, y de las grandes multinacionales. Esta labor de control es ejercida por las OSC en países de todo el mundo, y es un aspecto de gran importancia en las sociedades democráticas. Las ONG reconocen la necesidad de mejorar su ayuda, de manera que vaya orientada a las personas más pobres y más vulnerables. Las ONG como Oxfam emplean enormes esfuerzos en rendir cuentas de cada céntimo gastado, así como también de que la ayuda sea transparente y que las personas que viven en la pobreza ejerzan un control sobre la forma en la que es utilizada.
- <sup>6</sup> R. Riddell (2007); p17
- <sup>7</sup> CAD/OCDE (2010) Informes de 2009 sobre aportaciones brutas de AOD <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE1>
- <sup>8</sup> Ibid
- <sup>9</sup> Ibid
- <sup>10</sup> Esto se refiere al impacto negativo sobre la balanza de pagos y el impacto negativo sobre los ingresos presupuestarios. Citado en un informe de investigación de Oxfam, de próxima publicación, sobre el impacto fiscal de la crisis económica global en los países en desarrollo
- <sup>11</sup> Ibid
- <sup>12</sup> Ibid
- <sup>13</sup> Lall et al. (2003) citado en M. Karakaplan, B. Neyapti, y S. Sayek (2005) '*Aid and Foreign Direct Investment*', p.8.
- <sup>14</sup> DFID (2010) Perfil de país de Zambia <http://www.dfid.gov.uk/Where-we-work/Africa-Eastern--Southern/Zambia/Major-challenges/>
- <sup>15</sup> C. Bell (2006) '*The Long-Run Economic Costs of AIDS: A Model with an Application to South Africa*', World Bank Economic Review, 20: 55-89.
- <sup>16</sup> La plataforma de acción de Beijing avala la necesidad de reconocer los derechos de la mujer a la herencia y la titularidad sobre las tierras y la propiedad, reconociendo el hecho de que los derechos de propiedad de la mujer suelen verse limitados por normas culturales y sociales y por las leyes existentes. <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/index.html>
- <sup>17</sup> K. Malouf (2010) '*Resourcing Global Education*', Informe de investigación de Oxfam Internacional, p.6.
- <sup>18</sup> UNIFEM (2004) *El parlamento, el presupuesto y el género*, p.63.
- <sup>19</sup> Ibid p7
- <sup>20</sup> Ibid p4
- <sup>21</sup> Ibid p4
- <sup>22</sup> Ibid p6
- <sup>23</sup> L. Cabral (2010); '*Sector-based approaches in agriculture*'; Informe del ODI
- <sup>24</sup> Dorward et al. (2008) 'Evaluation of the 2006/7 subsidy'; *New York Times* (2007) [www.nytimes.com/2007/12/02/world/africa/02malawi.html](http://www.nytimes.com/2007/12/02/world/africa/02malawi.html); *AllAfrica Global Media* (2009) <http://allafrica.com/stories/200901220830.html>
- <sup>25</sup> La protección social es también un derecho básico de todas las personas, recogido en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (artículos 22 y 25) y el *Convenio 102 (1952) sobre seguridad social (norma mínima)* de la Organización Internacional del Trabajo.
- <sup>26</sup> Oxfam (2009) 'Invertir en la pequeña agricultura es rentable'.
- <sup>27</sup> Oxfam (2007) '*Adapting to Climate Change: What's needed in poor countries and who should pay?*'.
- <sup>28</sup> Ibid.
- <sup>29</sup> D. Green (2008) 'De la pobreza al poder' p12
- <sup>30</sup> Oxfam (2009) 'El derecho a sobrevivir: el reto humanitario del siglo XXI'.
- <sup>31</sup> Recientemente han surgido diversas publicaciones muy críticas hacia la ayuda, entre otras: W. Easterly (2007) *The White Man's Burden*; D. Moyo (2009) *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*; W. Duggan y R.G. Hubbard (2009) *The Aid Trap: Hard Truths About Ending Poverty*.

- <sup>32</sup> DFID (2010) Perfil de país de Zambia.
- <sup>33</sup> Eurobarómetro Núm. 318 (2009) 'Ayuda al desarrollo en tiempos de crisis económica', Comisión Europea.
- <sup>34</sup> Oxfam/YouGov poll. Marzo de 2009.
- <sup>35</sup> D. Green (2008) 'De la pobreza al poder', p.357.
- <sup>36</sup> R.C. Riddell (2007) 'Does Foreign Aid Really Work?', p.7
- <sup>37</sup> S. Cornish y M. Glad (2008) 'Civil Military Relations – No room for humanitarianism in comprehensive approaches', Norwegian Atlantic Committees.
- <sup>38</sup> Comunicado de prensa conjunto (2010) 'Quick Impact, Quick Collapse: The dangers of militarized aid in Afghanistan'.
- <sup>39</sup> CAD/ OCDE (2009) 'US Aid at a Glance'. Una manifestación de este aspecto es el enfoque desproporcionado de la ayuda en países, y en determinadas zonas de países, que constituyen prioridades de seguridad para los donantes. Pese a que nadie negaría la importancia de una ayuda efectiva en Afganistán, Pakistán, etc., otros países con enormes dificultades a la hora de obtener la ayuda necesaria para alcanzar los ODM deberían tener el mismo derecho a recibir recursos de los donantes. Este mismo sesgo se constata con frecuencia en las prioridades de proyectos de impacto rápido diseñados para ganar "corazones y mentes", pues a menudo son proyectos de escaso impacto a largo plazo pero que se financian, en última instancia, a expensas de actividades como programas de vacunación que sí tienen verdaderas posibilidades de cambiar vidas. Los enfoques de este tipo conllevan riesgos también tanto para la eficacia de la ayuda como para la seguridad de los trabajadores. En casos excepcionales, los gobiernos utilizan militares activos para aportar ayuda humanitaria, pero en la mayoría de situaciones supone un despilfarro de recursos e incluso puede resultar peligroso. Si los grupos armados ven que las fuerzas militares aportan ayuda humanitaria, dejarán de distinguir entre militares y personal civil humanitario, considerando a ambos como objetivos legítimos. Como consecuencia de ello, tanto la eficacia de la ayuda como la seguridad de los trabajadores humanitarios correrá peligro. Es ésta una de las razones por las cuales en los últimos diez años el número de víctimas entre los trabajadores humanitarios ha aumentado significativamente.
- <sup>40</sup> Coordination Sud, 'L'aide publique au développement dans le projet de loi de finances pour 2010', p.18.
- <sup>41</sup> El asunto de la presa de Pergau redundó en que el Comité de Cuentas Públicas del Reino Unido revisara sus procedimientos de investigación, en especial en aquellos casos en los que la decisión del departamento correspondiente hubiera sido rechazada. Esto demostró que, pese a que existían mecanismos para garantizar que la ayuda se utilizara con la finalidad prevista, seguía existiendo una necesidad evidente de escrutinio parlamentario y presión pública tanto de los donantes como en los países en desarrollo. Cámara de los Comunes (2007) 'Holding Government to Account', p.26.
- <sup>42</sup> CONCORD (2009) 'Lighten the Load: In a time of crisis, European aid has never been more important', p.28.
- <sup>43</sup> ActionAid (2005) 'Real Aid: An Agenda for Making Aid Work'.
- <sup>44</sup> Los objetivos comerciales de la UE, como por ejemplo los enmarcados en la estrategia "Una Europa global: competir en el mundo", no tienen en cuenta las necesidades de los países en desarrollo, sobre todo a medida que crecen las amenazas a su seguridad alimentaria por el impacto del cambio climático. Por el contrario, los objetivos comerciales de la UE se centran en el deseo de mantener la competitividad de Europa, su seguridad energética y sus patrones de consumo. CONCORD (2009) 'Spotlight Report on Policy Coherence for Development', p.8.
- <sup>45</sup> Los enfoques holistas al desarrollo suelen referirse a aquellos enfoques orientados a tener en cuenta y neutralizar los impactos negativos y positivos de todas las políticas de desarrollo. La Coherencia de políticas para el desarrollo de la UE es un enfoque de este tipo. Los enfoques holistas suelen hacer referencia a los esfuerzos de los gobiernos donantes por armonizar las labores de desarrollo, emergencia y militares realizadas en un país por sus propias agencias. Existe la preocupación de que estos enfoques puedan redundar muchas veces en la integración de objetivos humanitarios con intereses de política exterior más amplios, socavando así el objetivo principal de cubrir las necesidades y hacer valer los derechos de las personas afectadas por el conflicto y sus efectos persistentes (Red para un aprendizaje activo sobre rendición de cuentas y resultados de la acción humanitaria (ALNAP) (2010) 'The State of the Humanitarian System: Assessing Performance and Progress', p.14). Los enfoques holistas van ligados cada vez más a las propuestas formuladas por Italia en la Cumbre del G8 celebrada en L'Aquila, Italia en julio de 2008 para conseguir una medida global del impacto positivo de todas las actividades de los países miembros del G8 en los países en desarrollo. No obstante, las agencias humanitarias temen que, al contabilizar todas las actividades, ese enfoque holista no sólo incluirá actividades que no aportan un beneficio probado para el desarrollo, sino que tampoco tendrá en cuenta el impacto de las políticas de donantes que resulten negativas para el desarrollo (CONCORD (2009) 'Spotlight Report on Policy Coherence for Development'.
- <sup>46</sup> OCDE; noviembre de 2008; <http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf> 'Is It ODA?' Hoja informativa.
- <sup>47</sup> Presentación del Ministerio Alemán de Desarrollo, BMZ, realizada el 19 de Mayo del 2010.
- <sup>48</sup> 'OECD DAC Peer Review' (2006), p32, OCDE
- <sup>49</sup> Oxfam Internacional (2009) 'Un clima de vergüenza', informe de conclusiones sobre la cumbre de Copenhague.
- <sup>50</sup> Oxfam (2007) 'Adapting to Climate Change', op. cit.
- <sup>51</sup> Según datos del CAD / OCDE, en 2007 hasta una cuarta parte de la ayuda aportada por donantes del CAD / OCDE estaba condicionada. Citado en 'Untying aid: is it working?' (2010) OCDE
- <sup>52</sup> K. Malouf (2010), 'Resourcing Global Education: How reform of the Fast Track Initiative should lead to a Global Fund for Education' p11
- <sup>53</sup> OECD (2006) Evaluación del Apoyo Presupuestario General, Informe de País Rwanda: Evaluación Conjunta del Apoyo Presupuestario General 1994–2004; <http://allafrica.com/stories/200912220051.html>
- <sup>54</sup> OCDE Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) (2008) Encuesta de seguimiento de la Declaración de París.

- <sup>55</sup> H. Kharas (2008) '*Measuring the Cost of Aid Volatility*', p.29.
- <sup>56</sup> Ibid, p.29.
- <sup>57</sup> Ibid, p.8.
- <sup>58</sup> OCDE (2006) 'Informe de País Burkina Faso: Evaluación Conjunta del Apoyo Presupuestario General 1994–2004'; OCDE (2006) 'Evaluación Conjunta del Apoyo Presupuestario General 1994–2004: Informe de Síntesis'
- <sup>59</sup> Oxfam (2008) 'De cara al futuro: Cómo la Comisión Europea puede tomar la iniciativa en la aportación de apoyo presupuestario de calidad para la educación y la salud, pp.15-16.
- <sup>60</sup> Hay quienes sostienen que el apoyo presupuestario es una modalidad de ayuda en extremo arriesgada, puesto que implica aportar fondos a los gobiernos de los países en desarrollo sin condición alguna, y que por este motivo y por el hecho de ser fungible, puede desaparecer por la corrupción. Sin embargo, ningún método de aportación de ayuda está completamente exento de riesgo, y el apoyo presupuestario general y sectorial sí lleva aparejadas algunas condiciones para garantizar que se gasta de manera transparente y con rendición de cuentas, y según unos objetivos de reducción de pobreza consensuados, así como apoyo para la capacitación de las instituciones del Estado, de manera que puedan gestionar sus presupuestos de manera más eficaz y responsable. Oxfam no aboga por que toda la ayuda sea aportada como apoyo presupuestario, sino por incrementar la cantidad que se concede según esta modalidad –en la actualidad, menos de un 10 por ciento de la ayuda se aporta como apoyo presupuestario–. Seguir aportando enormes cantidades de ayuda mediante proyectos no es una solución satisfactoria. La ayuda para proyectos, que en muchos casos se aporta por medio de Unidades de Implementación de Proyectos concretas que operan en paralelo a los departamentos gubernamentales, suele ser fragmentada, duplica las actividades del gobierno y de otros proyectos, asigna grandes cantidades a asesores extranjeros a menudo ineficaces y muy costosos, está orientada por los donantes, y no tiene mayores garantías que la ayuda presupuestaria de que sea malgastada. La ayuda debería aportarse mediante una combinación de modalidades, incluyendo un aumento en el apoyo presupuestario, el apoyo presupuestario sectorial, la ayuda canalizada a través de las ONG y ayuda para proyectos. Es fundamental también que los incrementos en el apoyo presupuestario vayan de la mano de un incremento en los recursos para las organizaciones de la sociedad civil para que puedan exigir cuentas a sus gobiernos, fortalecer los parlamentos, y dar apoyo a instituciones independientes como son el sistema judicial y una prensa libre.
- <sup>61</sup> Cooperación para el desarrollo - Informe 2005; OECD DAC: Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005) y el Programa de acción de Accra (2008).
- <sup>62</sup> Citado en Oxfam América (2009) '*Ownership in Practice: The Key to Smart Development*', p.21.
- <sup>63</sup> DFID libro blanco (2009) '*Eliminating World Poverty: Building Our Common Future*', p.126.
- <sup>64</sup> [http://ec.europa.eu/development/how/aid/mdg-contract\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/development/how/aid/mdg-contract_en.cfm)
- <sup>65</sup> Comisión Europea (2008) '*Budget Support: A Question of Mutual Trust*'.
- <sup>66</sup> Mokoro (2008) '*Putting Aid on Budget: Synthesis Report*'.
- <sup>67</sup> D. Cammack, D. McLeod, A.R. Menocal con K. Christiansen (2006), '*Donors and the Fragile States Agenda: A survey of current thinking and practice*', ODI, Informe presentado ante la Agencia de Cooperación Internacional del Japón.
- <sup>68</sup> 'Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad' (2007), OCDE, Hoja informativa, p2 <http://www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf>
- <sup>69</sup> P. Harvey, (2009), '*Towards good humanitarian government: The role of the affected state in disaster response*', ODI, Documento de política del HPG 37, p4
- <sup>70</sup> D. Green (2008) '*De la pobreza al poder*'; p12
- <sup>71</sup> Oxfam (2006) 'Cambiando las malas costumbres... Cómo el Banco Mundial y el FMI siguen condicionando la ayuda a las políticas económicas'.
- <sup>72</sup> El paquete de abril de 2009 consta de una serie de documentos de trabajo, disponibles en <http://ec.europa.eu/> . Citado en el informe de AidWatch, CONCORD (2009) '*Lighten the Load*', op. cit.
- <sup>73</sup> Fondo Monetario Internacional (2010) '*Pakistan: Third Review Under the Stand-By Arrangement*', FMI Informe de País 10/6, enero de 2010, FMI, Washington DC.
- <sup>74</sup> S. Moon y T. Williamson (2010), '*Greater aid transparency: crucial for aid effectiveness*', Información de proyecto, ODI
- <sup>75</sup> Informe de AidWatch, CONCORD (2009) '*Lighten the Load*', op. cit.
- <sup>76</sup> Citado en Oxfam América (2009) '*Ownership in Practice*', op. cit., p.21.
- <sup>77</sup> OCDE CAD (2010) '*Untying Aid: Is it Working?*'.
- <sup>78</sup> En 2007, casi un 40 por ciento de la ayuda de los EEUU era ayuda atada, '*Untying Aid: Is it Working?*' (2007), p12.
- <sup>79</sup> Ellen Johnson-Sirleaf (2009) '*Keep Africa's turnaround on track*', *Washington Post*, 9 de abril de 2009. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/04/08/AR2009040803599.html>
- <sup>80</sup> Anuncio de Irish Aid: [http://www.irishaid.gov.ie/latest\\_news.asp?article=1432](http://www.irishaid.gov.ie/latest_news.asp?article=1432). Ver también la actualización de AidWatch: CONCORD (2009) '*EU Aid in Jeopardy*'; y el comunicado de prensa del CAD / OCDE, '*Donors' Mixed Aid Performance for 2010 Sparks Concern*', 17 de febrero de 2010.
- <sup>81</sup> M. Friedman, citado en M. Clemens, S. Radelet y R. Bhavnani (2004) '*Counting Chickens When They Hatch: The Short-Term Effect of Aid on Growth*', Documento de trabajo 44, Centro de Desarrollo Global. Washington DC, p.3

- <sup>82</sup> Una encuesta realizada por el Instituto de Desarrollo Exterior de Londres en siete países no encontró pruebas contundentes de que las ampliaciones significativas en la ayuda hubieran generado problemas de mayor inflación o la apreciación de las tasas de cambio. Foster y Killick (2006), *'What would doubling aid mean for macroeconomic management in Africa?'* Documento de trabajo 264, Instituto de Desarrollo Exterior. Londres. En 2007, el FMI afirmó que "ningún estudio de caso de país ha constatado de manera clara que la ayuda haya dado lugar a la 'enfermedad holandesa' concluyendo que: "Dadas las escasas pruebas empíricas, los programas financiados por el Fondo no deben por lo general limitar el gasto basado en la ayuda por la premisa de que pudieran existir riesgos para la competitividad." FMI (2007) *'Aid Inflows—The Role of the Fund and Operational Issues for Program Design'*. Preparado por el Departamento para el Desarrollo y la Revisión de Políticas.
- <sup>83</sup> P. T. Bauer (1966), *'Dissent on Development'*
- <sup>84</sup> D. Mosse (1998) *'Development as Process: Concepts and Methods for Working with Complexity'*, pp.148-149.
- <sup>85</sup> W. Easterly (2007) *The White Man's Burden*
- <sup>86</sup> D. Green (2008), 'De la pobreza al poder', p359
- <sup>87</sup> Existen numerosos debates en torno a a mecanismos innovadores para mejorar la prestación de la ayuda. En *'Beyond Planning: Markets and Networks for Better Aid'* (2009), O. Barder ha continuado la crítica de Easterly sobre los "planificadores" para abogar más recientemente por la introducción de una combinación de mecanismos y redes de mercado en la industria de la ayuda de forma que se descentralice la planificación y disminuyan los incentivos administrativos para hacer que la ayuda sea más orientada y más eficaz. Investigaciones recientes llevadas a cabo por C. Roche en *'Oxfam Australia's experience of "bottom-up" accountability'*, *Development in Practice*, Volumen 19, Número 8, noviembre de 2009, analizan ejemplos de la experiencia de Oxfam en Vietnam y Sri Lanka con mecanismos de retroalimentación innovadores en proyectos de ayuda que actúan como sistemas de rendición de cuentas de abajo hacia arriba para capacitar a las personas a exigir cuentas a otros.
- <sup>88</sup> D. Green (2008), 'De la pobreza al poder', p359
- <sup>89</sup> Debate *online* sobre la eficacia de la ayuda del Consejo de Relaciones Exteriores, <http://www.cfr.org/publication/12077/>
- <sup>90</sup> R.C. Riddell (2007) *'Does Foreign Aid Really Work?'*; pp.389-413.
- <sup>91</sup> *Ibid.*, p.392.
- <sup>92</sup> [http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en\\_2649\\_3236398\\_35401554\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html)
- <sup>93</sup> 'Evaluación de la Implementación de la Declaración de París, OCDE [http://www.diis.dk/graphics/Subweb/paris\\_evaluation\\_web/index.htm](http://www.diis.dk/graphics/Subweb/paris_evaluation_web/index.htm)
- <sup>94</sup> P. Collier (2007), *'The Bottom Billion: Why the poorest countries are failing and what can be done about it'*, Oxford University Press
- <sup>95</sup> *Ibid*
- <sup>96</sup> D. Moyo (2009) *Dead Aid*, p.76.
- <sup>97</sup> OMS (2008), *'Impact of long-lasting insecticidal-treated nets and artemisinin-based combination therapies measured using surveillance data, in four African countries'*. Informe preliminar, Programa Mundial contra el Paludismo. Ginebra. Citado en A. Marriott (2009), 'Optimismo ciego', Oxfam
- <sup>98</sup> D. Moyo (2009), *'Dead Aid'*, pp48-68
- <sup>99</sup> "La ayuda imprevisible desde luego reduce el crecimiento e impide la reducción de pobreza" citado en M. Foster (2003), *'The Case for Aid'*, p39
- <sup>100</sup> *'Towards universal access: Scaling up priority HIV/AIDS interventions in the health sector'* – Informe de progreso 2009 - OMS 2009 <http://www.who.int/hiv/topics/treatment/en/index.html>
- <sup>101</sup> *Ibid.*
- <sup>102</sup> OCDE (2006) 'Burkina Faso Informe de país', op. cit.
- <sup>103</sup> "Hansen y Tarp constatan que un incremento del 1 por ciento del PIB en la ayuda, para un país que recibe una cantidad media de ayuda, suma un 0,25 por ciento anual a la tasa de crecimiento del PIB, lo que equivale a un retorno de inversión de la ayuda del 25 por ciento." Citado en M. Foster con A. Keith (2003) *'The Case for Increased Aid: Final Report'* Volumen 1, informe principal, p.13.
- <sup>104</sup> Banco Mundial (2003) *'Supporting Sound Policies with Adequate and Appropriate Financing'*, [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Resources/Fall-2003/DC2003-0016\(E\)-Financing.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Resources/Fall-2003/DC2003-0016(E)-Financing.pdf) (última consulta del autor en abril de 2010).
- <sup>105</sup> Foster M. con Keith A. (2003), *'The Case for Increased Aid: Final report to the Department for International Development'*, Volumen 1 Informe principal, pp 54-56
- <sup>106</sup> <http://www.jubileedebtcampaign.org.uk/What%27s%20been%20done%20with%20the%20money%3F+3410.twl>
- <sup>107</sup> Banco Mundial (2000) *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?*, p.65.
- <sup>108</sup> D. Moyo (2009) op. cit., pp.48-57.
- <sup>109</sup> D. Hall (1999) *Privatisation, Multinationals and Corruption*, PSIRU.
- <sup>110</sup> Ver Banco Mundial, *'Symposium Participant Views on Corruption, and on Anti-Corruption: Preliminary Analysis of the Survey of Participants at the 3rd ICAC Symposium'*, realizado conjuntamente por ICAC Hong Kong y el Instituto del Banco Mundial (WBI), Hong Kong, 11 de mayo de 2006, [http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/icac\\_hk\\_survey\\_results\\_5\\_06.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/icac_hk_survey_results_5_06.pdf).

- <sup>111</sup> Christian Aid (2008) *'From Local to Global: Stopping Corruption from Stunting Development'*, p.20.
- <sup>112</sup> Oxfam América (2009) 'Ownership in Practice: The Key to Smart Development'.
- <sup>113</sup> *Wada Na Todo Abhiyan es una coalición de más de 3.000 organizaciones de base en la India que busca obligar al gobierno a cumplir su promesa de erradicar la pobreza, la exclusión social y la discriminación. Sandhya Venkateswaran es miembro del W8, un grupo de ocho mujeres representantes de organizaciones y mujeres de los países pobres del mundo.*
- <sup>114</sup> D. Moyo (2009) op. cit., p.57, p.76.
- <sup>115</sup> [www.oxfam.org.uk/applications/blogs/pressoffice/?p=4825&v=newsblog](http://www.oxfam.org.uk/applications/blogs/pressoffice/?p=4825&v=newsblog)
- <sup>116</sup> D. Moyo (2009), 'Dead Aid', p58
- <sup>117</sup> ActionAid (2005) *'Real Aid: An Agenda for Making Aid Work'*, p.38.
- <sup>118</sup> IDD y asociados (2006) *'Evaluation of General Budget Synthesis Report'*, S6.
- <sup>119</sup> ActionAid (2009) *'Accounting for Poverty'*, p.13.
- <sup>120</sup> Consejo Científico Holandés (2010) *'Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid: Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt'*, p.28.
- <sup>121</sup> K. Watkins (2009) *Prospect Magazine*, Issue 58, 4 May 2009.
- <sup>122</sup> Sin contar la ayuda humanitaria (que no se espera que cree tasas de crecimiento significativos, si alguna) y la ayuda que afecta al crecimiento de manera indirecta y únicamente a largo plazo, el resto de la ayuda de "impacto rápido" representa un 53 por ciento del total. Clemens, Radelet y Bhavnani constatan "una relación causal fuerte y positiva entre la ayuda de "impacto rápido" y el crecimiento económico (con unas tasas de retorno en disminución) tras un periodo de cuatro años". M. Clemens, S. Radelet y R. Bhavnani (2004) op. cit.
- <sup>123</sup> Entrevista de Oxfam con Dorothy Ngoma, Directora Ejecutiva de la Organización de Enfermeras y Comadronas de Malawi, miembro de W8 (2010)
- <sup>124</sup> Informe del Grupo Interparlamentario contra el paludismo (APPMG), utilizando evidencias que le fueron sometidas en 2006. [http://www.appmg-malaria.org.uk/uploads/Financing\\_Mechanisms\\_for\\_Malaria\\_full\\_report.pdf](http://www.appmg-malaria.org.uk/uploads/Financing_Mechanisms_for_Malaria_full_report.pdf)
- <sup>125</sup> L. Whitfield y A. Fraser, 'Negotiating Aid' in *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*; (2009); Oxford University Press
- <sup>126</sup> L. Whitfield y G. Maipose (2008), *'Managing aid dependence: How African governments lost ownership and how they can regain it'*; Oxford University
- <sup>127</sup> Ha-Joon Chang (2003) *'Patada a la escalera: La verdadera historia del libre comercio'*, Informe especial del FPIP.
- <sup>128</sup> Por Ernest Bevin, el entonces ministro de exteriores británico. (Para detalles del Plan Marshall, ver Hogan 1997 y *HM Treasury* (Hacienda Pública británica) 2002) citado en Oxfam (2005) *'Paying the Price'*, p.18.
- <sup>129</sup> D. Green (2008) *De la pobreza al poder*, p.12.
- <sup>130</sup> D. Moyo (2009) op. cit., pp.98-113.
- <sup>131</sup> Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo en África.
- <sup>132</sup> Cálculo de Oxfam en base a datos del Banco Mundial (2009).
- <sup>133</sup> Ibid.
- <sup>134</sup> El FMI informa que la crisis está afectando significativamente a los países de ingresos bajos por una menor IED, y prevé una caída en los flujos brutos de IED a los países de bajos ingresos del 25 por ciento en 2010, caída que seguramente tardará en recuperarse. *'Coping with the Global Financial Crisis: Challenges Facing Low-Income Countries'*, (2010), Fondo Monetario Internacional
- <sup>135</sup> Existe gran cantidad de literatura sobre los determinantes de la IED en los países en desarrollo, por ejemplo la serie Informes sobre las Inversiones en el Mundo de UNCTAD, Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial.
- <sup>136</sup> *'Unfinished Business: Ten years of dropping the debt'* (2008); Jubilee Debt Campaign
- <sup>137</sup> Ibid.
- <sup>138</sup> Investigaciones recientes realizadas por Oxfam calculan que las necesidades de financiación de los países de bajos ingresos han crecido hasta los 32.000 millones de dólares en comparación a los niveles anteriores a la crisis.
- <sup>139</sup> D. Moyo (2009), 'Dead Aid', p78
- <sup>140</sup> Ver P. Collier (2009) *'Time to turn off the aid tap?'*, *Guardian*, 30 de enero de 2009; D. Moyo (2009) *Dead Aid*, op. cit.
- <sup>141</sup> A. Sol (2009) *'Raising Taxes in Developing Countries: Domestic Constraints'*, DPRN – Raising Tax Revenues, p.10.
- <sup>142</sup> A. Fosu y U. Drine (2009) *'Informal Sector and Domestic Resources Mobilisation'* presentación ante la reunión de la Development Finance Network, 25 de septiembre de 2009.
- <sup>143</sup> Ibid.
- <sup>144</sup> Cálculo de Oxfam basado en datos de la OCDE (2009). En 1970 los donantes del CAD convinieron que, para mediados de la década, aportarían un 0,7 por ciento de su producto interior bruto (PIB) en ayuda ([http://www.unmillenniumproject.org/reports/costs\\_benefits2.htm](http://www.unmillenniumproject.org/reports/costs_benefits2.htm)). La diferencia acumulada entre las aportaciones realmente efectuadas y el 0,7% del PIB entre 1975 y 2008 es de 3,4 billones de dólares (en valores constantes de 2007).

- <sup>145</sup> Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2009.
- <sup>146</sup> <http://www.sarprn.org.za/documents/d0001742/index.php>
- <sup>147</sup> UNESCO (2010) 'Llegar a los marginados', Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo.
- <sup>148</sup> Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2009.
- <sup>149</sup> Jubilee Debt Campaign (2007) '*Debt and Public Services*'.
- <sup>150</sup> Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2009.
- <sup>151</sup> Ibid.
- <sup>152</sup> [www.savethechildren.org.uk/en/docs/Save\\_the\\_children\\_brochure\\_we\\_know.pdf](http://www.savethechildren.org.uk/en/docs/Save_the_children_brochure_we_know.pdf)
- <sup>153</sup> A. Marriott, Oxfam (2008) 'Optimismo ciego'.
- <sup>154</sup> Estadísticas de Salud Mundial 2009.
- <sup>155</sup> Hogan MC, Foreman KJ, Naghavi M, Ahn SY, Wang M, Makela SM, Lopez AD, Lozano R, Murray CJL. Maternal mortality for 181 countries, 1980-2008: a systematic analysis of progress towards Millennium Development Goal 5. *The Lancet* 2010; publicado en Internet, 12 de abril. doi:10.1016/S0140-6736(10)60518-1
- <sup>156</sup> Según datos de la ONU, la financiación para la planificación familiar ha disminuido notablemente desde mediados de los años noventa en la mayoría de los países en desarrollo. Ibid, p29.
- <sup>157</sup> Comunicado de prensa de la ONU, 11 de junio de 2009. [www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=31114&Cr=financiamiento+crisis&Cr1](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=31114&Cr=financiamiento+crisis&Cr1)
- <sup>158</sup> Organización Mundial de la Salud (2008) '*Progress on Drinking Water and Sanitation: Special Focus on Sanitation*'.
- <sup>159</sup> UNESCO (2010) 'Llegar a los marginados', op. cit.
- <sup>160</sup> Según el FMI, las necesidades de financiación de los países de bajos ingresos en 2009-10 serán de 25.000 millones de dólares más en relación a niveles anteriores a la crisis. '*Coping with the Global Financial Crisis: Challenges Facing Low-Income Countries*', (2010), Fondo Monetario Internacional
- <sup>161</sup> El resultado de calcular los ingresos públicos procedentes de impuestos y venta de activos, menos el gasto público, antes de contabilizar la ayuda.
- <sup>162</sup> Estimaciones de Oxfam en base a los informes sobre perspectivas económicas regionales y perspectivas de la economía mundial del IMF, octubre 2009. El valor monetario del PIB se ha convertido de cantidades nominales a cantidades reales (en base a tasas de producción constantes), y se presentan en dólares constantes 2008.
- <sup>163</sup> UNESCO (2010) 'Llegar a los marginados', op. cit.
- <sup>164</sup> [www.fao.org/news/story/en/item/20568/icode/](http://www.fao.org/news/story/en/item/20568/icode/)
- <sup>165</sup> Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2009.
- <sup>166</sup> Estimaciones de Oxfam en base a datos de la OCDE (2009) y Chen y Ravallion (2008). El coste anual de erradicar la pobreza extrema (medida según niveles de 2005) se calcula en 163.000 millones de dólares (ver cálculo más abajo). En 1970 los donantes del CAD convinieron que, para mediados de la década, aportarían un 0,7 por ciento de su producto interior bruto (PIB) en ayuda ([http://www.unmillenniumproject.org/reports/costs\\_benefits2.htm](http://www.unmillenniumproject.org/reports/costs_benefits2.htm)). La diferencia acumulada entre las aportaciones realmente efectuadas y el 0,7% del PIB entre 1975 y 2008 es de 3,8 billones de dólares. Es decir, 22 veces lo que costaría erradicar la pobreza extrema medida según niveles de 2005.
- La cantidad anual necesaria para sacar a todas las personas de la pobreza extrema se calcula utilizando datos de 2005 respecto del número de personas en los países en desarrollo y el índice de brecha de pobreza (*poverty gap index*, la distancia media por debajo del umbral de pobreza como proporción de dicho umbral, donde la media se calcula en base a la totalidad de la población, contabilizando a los no pobres como brecha de pobreza cero). Todos los datos tomados de S Chen y M Ravallion (2008) '*The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty*', Documento de investigación 4703. Washington DC: Banco Mundial.
- $365.Z.PG.D$ , donde Z es el umbral de pobreza diario, PG es el índice de brecha de pobreza media para los países en desarrollo y D es la población total de los países en desarrollo.
- $= 365 \times \$1,25 \times 0,075 \times 5.453$  millones
- $= \$186.594$  millones (valores constantes 2005)
- $= \$172.933$  millones (valores constantes 2008)
- Esto describe únicamente una transferencia estática; la consecución de una reducción sostenible de la pobreza exige procesos dinámicos mediante los cuales los países en desarrollo y las personas que viven en la pobreza puedan producir lo suficiente para salir de la necesidad extrema.
- <sup>167</sup> Estimaciones de Oxfam en base a datos de la OCDE (2009). Los datos son en realidad de 2009 debido a la demora en los informes.
- <sup>168</sup> Proyecciones de Oxfam en base a datos de la OCDE (2009).
- <sup>169</sup> Estimaciones de Oxfam (2010). Aunque la cantidad total de AOD de los países del CAD ha aumentado desde 1960 (CAD / OCDE 2009), la proporción del PIB aportado como AOD disminuyó desde el 0,51 por ciento en 1960 al 0,31 por ciento en 2009, lo que representa una caída de 0,2 puntos porcentuales o un 39 por ciento.

<sup>170</sup> Estimaciones de Oxfam en base a datos de la OCDE (2009). La proporción del PIB aportado como AOD disminuyó desde el 0,41 por ciento en 1967 al 0,31 por ciento en 2009 lo que representa una caída de 0,1 puntos porcentuales o un 24 por ciento. El 0,41 es un 32 por ciento mayor que el 0,31.

<sup>171</sup> Estimaciones de Oxfam en base a datos de la OCDE (2009) y el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI) (2010). <http://milexdata.sipri.org>

© Oxfam Internacional Abril de 2010

Este documento ha sido escrito por Jasmine Burnley. Oxfam agradece la colaboración de Mark Fried, Richard King, Max Lawson, Duncan Green, Ed Cairns, Rob Bailey, Elizabeth Stuart, Chris Roche, Sasja Bokkerink, Anna Marriott, Emma Seery y Nancy Holden en su elaboración. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk).

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org).

La información contenida en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.



## Oxfam Internacional [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

Oxfam Internacional es una confederación de 14 organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia: Oxfam América ([www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org)), Oxfam Australia ([www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au)), Oxfam Bélgica ([www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be)), Oxfam Canadá ([www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca)), Oxfam Francia - Agir ici ([www.oxfamfrance.org](http://www.oxfamfrance.org)), Oxfam Alemania ([www.oxfam.de](http://www.oxfam.de)), Oxfam Reino Unido ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk)), Oxfam Hong Kong ([www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk)), Intermón Oxfam ([www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org)), Oxfam Irlanda ([www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org)), Oxfam México ([www.oxfammexico.org](http://www.oxfammexico.org)), Oxfam Nueva Zelanda ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz)), Oxfam Novib – Países Bajos ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl)), Oxfam Quebec ([www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca))

Las siguientes organizaciones son miembros observadores de Oxfam Internacional que trabajan hacia la afiliación total:

Oxfam India ([www.oxfamindia.org](http://www.oxfamindia.org))

Oxfam Japón ([www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp))

La siguiente organización está vinculada a Oxfam Internacional:

Oficina de Campaña de Oxfam Internacional y Ucodep (Italia)

Correo electrónico: [ucodep-oi@oxfaminternational.org](mailto:ucodep-oi@oxfaminternational.org)

Para más información, por favor llame o escriba a alguna de las agencias o visite [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org).

Correo electrónico: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)