



Mejorar la eficacia de la ayuda

Eckhard Deutscher y Sara Fyson

LOS NIVELES de ayuda —que en los años noventa se redujeron continuamente— han comenzado a recuperarse y probablemente seguirán aumentando. No obstante, en general los donantes y los países beneficiarios coinciden en que la ayuda no es un instrumento eficaz de desarrollo. Se ha hecho patente que para alcanzar los objetivos de desarrollo no solo importa el volumen sino también la calidad de la ayuda.

Por ejemplo, la experiencia adquirida en el área de la asistencia para el desarrollo demuestra que, para reducir su dependencia de la ayuda, los países deben estar en condiciones de determinar sus propias prioridades y de usar sus propios sistemas para suministrárla. La ayuda administrada por los donantes no se traduce en resultados sostenibles. Además, las asimetrías de la relación entre donantes y beneficiarios, que surgen cuando los donantes, en lugar de adaptarse a las necesidades de los países en desarrollo, tratan de satisfacer a sus electorados, han distorsionado la rendición de cuentas por parte de las instituciones de los países beneficiarios.

La experiencia demuestra también que si los donantes no encauzan sus fondos a través de las instituciones de los países beneficiarios, estos últimos no refuerzan (y en ciertos casos no crean) las estructuras de gestión ni las capacidades necesarias para superar por sí

mismos la pobreza. Además, la disparidad de actores e intereses propicia un suministro desorganizado de la ayuda y crea graves dificultades para los gobiernos.

En vista de estos problemas, los donantes y sus países socios se han propuesto modificar sus métodos para que la ayuda resulte más eficaz y se logre un desarrollo más fructífero. En marzo de 2005, más de 100 donantes (bilaterales y multilaterales) y países en desarrollo aprobaron la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, en el Foro de Alto Nivel celebrado en esa ciudad. También acordaron evaluar sus esfuerzos por aumentar la eficacia de la ayuda y suscribieron 56 compromisos destinados a lograr ese objetivo. Se estimó que esto facilitaría una reforma amplia de los métodos para suministrar asistencia, que la ayuda estaría más coordinada y se adaptaría mejor a las prioridades del país beneficiario, que los donantes se comprometerían a promover la identificación del país con los programas, que se evaluarían los resultados en materia de desarrollo y que mejoraría la rendición de cuentas entre los donantes y los países.

Ahora, a mitad de camino entre la ratificación de los principios y compromisos de París y su entrada en vigencia prevista para 2010, cabe preguntarse si la eficacia de la ayuda de hecho ha mejorado. Los esfuerzos por abordar las ineficiencias de los sistemas de gestión a

La proliferación de donantes y proyectos dificulta la gestión de la ayuda

En la foto: Distribución de ayuda alimentaria en Níger. La ayuda con fines de alivio es una pequeña parte del complejo mundo de la ayuda.

nivel nacional e internacional han adquirido carácter prioritario. Además, dado que en 2008 tendrán lugar varias reuniones de alto nivel, será un año crucial para evaluar esa labor, crear consenso y seguir optimizando la eficacia de la ayuda.

Las reuniones de este año incluyen el Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, en Accra; la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en septiembre en Nueva York, y una reunión de seguimiento en Doha en noviembre. Se pasará revista a los compromisos contraídos en foros anteriores (en particular, en Monterrey en 2002, y en París y Gleneagles en 2005) y se dará un renovado impulso a los esfuerzos por reformar los métodos para suministrar ayuda.

En este artículo se describen los problemas creados por la ineficacia de la ayuda y se explica cómo pueden abordarse si se modifican los mecanismos de gestión. También se plantean recomendaciones para aumentar la eficacia, aunque se reconoce que no existen soluciones fáciles y que las condiciones varían según el país. Para aumentar la eficacia de la ayuda deben abordarse complejos problemas de política en los planes nacional e internacional, pues la cooperación para el desarrollo es un proceso inherentemente político.

Sopesar las dificultades

La gestión global de la ayuda presenta importantes dificultades institucionales, dado que en el área del desarrollo participan más de 280 organismos donantes bilaterales, 242 programas multilaterales, 24 bancos de desarrollo y unos 40 organismos de las Naciones Unidas. El creciente número de fundaciones privadas y la colaboración de numerosas organizaciones no gubernamentales (ONG) dificulta aún más esa labor. Dado este incremento de las donaciones —que incluye unos 340.000 proyectos de desarrollo en todo el mundo—, cabe preguntarse si los actuales métodos de gestión de la ayuda son adecuados.

La eficacia de la ayuda se encuentra por debajo de lo óptimo por varios motivos; entre otros, la imprevisibilidad de la asistencia, los problemas de coordinación entre los donantes y la fragmentación de la ayuda, todo lo cual tiene importantes efectos en los países.

Imprevisibilidad. Un estudio reciente sobre la aplicación de los principios de la Declaración de París (OCDE-CAD, 2008a) demostró que, en promedio, solo el 45% de la ayuda se suministra en los plazos fijados por los donantes. Para los gobiernos de los países en desarrollo es difícil hacer planes o satisfacer las necesidades de los ciudadanos si no cuentan con fondos para los hospitales o escuelas que prometen construir (véase “Cuando la ayuda da sorpresas”, pág. 34).

Fallas en la coordinación. En 2005, las autoridades de Vietnam recibieron 791 misiones de donantes, o sea, más de dos por día, incluidos fines de semana y feriados (OCDE-CAD, 2006).

En algunos distritos de Tanzania, los trabajadores del área de la salud dedican casi el 25% de su tiempo a preparar informes para los donantes. Dadas la falta de capacidad nacional y la prioridad que se da a satisfacer las exigencias de los donantes, los empleados públicos difícilmente puedan concentrarse en las áreas más importantes de su labor.

Fragmentación de la ayuda. Este problema, que está empeorando en el ámbito nacional, se debe no solo al aumento del número de donantes, sino también a las actividades que financian. Esto impone una pesada carga sobre los países en desarrollo, y reduce el valor y la sostenibilidad de la ayuda que reciben (mapa).

Según un estudio sobre el incremento de la ayuda realizado por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE (OCDE-CAD, 2008b), en 2005–06 fueron 38 los países en desarrollo que recibieron asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de parte de 25 o más donantes multilaterales y del CAD. En 24 de esos países, 15 o más donantes proporcionaron colectivamente menos del 10% de la ayuda total, pero en general todos exigieron que el país aplicase los procedimientos y normas impuestos por el donante.

En otros casos, el problema es la poca atención que reciben, y algunos Estados no cuentan con más de 10 donantes.

Déficit de recursos para atender los compromisos contraídos

En 2005, los miembros del CAD —paralelamente a la Cumbre del Milenio + 5 celebrada en Nueva York— anunciaron su intención de aumentar la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta. De materializarse, este compromiso comportaría para 2010 el suministro de US\$50.000 millones adicionales en AOD neta al año (en dólares de 2004). La AOD neta aumentó de US\$69.000 millones en 2001 a US\$107.000 millones en 2005, en gran parte debido a la condonación de deuda efectuada como AOD. En 2006 se produjo una leve disminución de la AOD y en 2007 se redujo aún más, tras finalizar los programas de alivio extraordinario de la deuda de Iraq y Nigeria en 2005 y 2006. En 2006 Nigeria recibió casi la cuarta parte de la AOD total proporcionada a África.

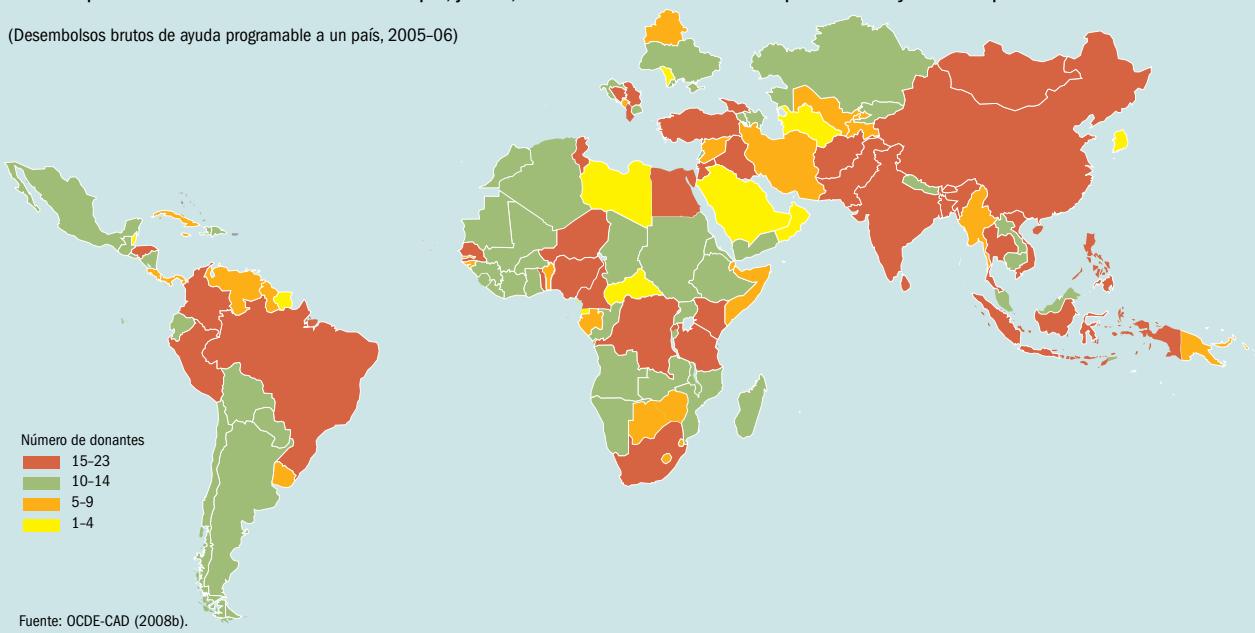
Dado que se prevé un menor alivio de la deuda en los próximos años, el aumento anual de otros tipos de ayuda deberá ser considerable para que los donantes puedan cumplir los compromisos contraídos. En mayo de 2008, el CAD dio a conocer, por primera vez, sus planes de gasto para suministrar ayuda programable bruta a los países. El CAD define ese tipo de ayuda como los recursos totales disponibles para países en desarrollo. Se calcula como la AOD total bruta menos la ayuda humanitaria, el alivio de la deuda, los costos administrativos para los donantes, los costos imputados a estudiantes, el costo de los programas de sensibilización sobre el desarrollo y de la investigación, el costo de recibir refugiados en los países donantes, la asistencia alimentaria, la ayuda a gobiernos locales de los países donantes y las donaciones básicas a ONG en los países donantes y a ONG internacionales.

Los planes de gasto indican que, entre 2004 y 2010, 23 miembros del CAD, el Banco Mundial, el BAfD, el BAsD, el BID, los principales organismos de las Naciones Unidas y los fondos mundiales de la salud y del medio ambiente, en su conjunto, aumentarán en unos US\$20.000 millones la ayuda programable (incluida una mayor reposición de recursos de los mecanismos de préstamo concesionario del Banco Mundial, el BAfD y el BAsD). No obstante, el CAD estima que faltan casi US\$30.000 millones para alcanzar los niveles fijados como objetivo por los miembros del CAD para 2010 (OCDE-CAD, 2008b).

La fragmentación de la ayuda: ¿Demasiados donantes que contribuyen muy poco?

En el mapa se indica el número de donantes que, juntos, suministran solo una décima parte de la ayuda a un país.

(Desembolsos brutos de ayuda programable a un país, 2005-06)



Fuente: OCDE-CAD (2008b).

Es necesario examinar rigurosamente el problema de la fragmentación y mejorar los sistemas y mecanismos de gestión cuando la asistencia de los donantes es subóptima.

Se amplía la base de donantes

Dadas las actuales tendencias en el área del desarrollo —en particular, la participación de nuevos donantes de peso— y las promesas de aumentar la asistencia, alcanzar un consenso internacional para transformar la gestión de la ayuda es más importante que nunca.

Los niveles de ayuda probablemente seguirán creciendo, incluso si esas promesas no se cumplen (recuadro). Esto se explica por varios motivos.

Han surgido muchas fuentes nuevas de financiamiento que, si bien crean oportunidades, quizás también agraven los problemas relacionados con la eficacia de la ayuda. Se prevé un aumento de la proporción de ayuda provista por ciertas economías emergentes y en transición, incluidos los nuevos países miembros de la Unión Europea; fondos de Oriente Medio; China e India, y otros como Tailandia, Malasia y Singapur.

Las fuentes privadas de financiamiento para el desarrollo —que incluyen fundaciones, ONG y el sector privado (mediante iniciativas como “Project Red” y contribuciones sociales más tradicionales de las empresas)— adquieren cada vez más importancia. Las nuevas iniciativas mundiales —como la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (AMVI) y la Vía Rápida de Educación— también aumentarán los recursos disponibles para el desarrollo.

Si bien la información sobre AOD provista por Estados que no son miembros del CAD no basta para calcular el monto de la ayuda, lo más probable es que estos incrementen su labor de asistencia (Manning, 2006). Se estima que alrededor del

12% de la asistencia mundial suministrada entre 1999 y 2004 provino de donantes que no son miembros del CAD, aunque ese porcentaje varía según el país: en algunos, esos donantes brindaron más del 33% de la ayuda (Harmer y Cotterrell, 2005). Los flujos de capital privado también han aumentado. En *Global Development Finance 2008* (Banco Mundial, 2008) se indica que las economías emergentes recibieron un volumen sin precedente de capital privado de US\$1 billón.

Hacer frente a las dificultades

Puesto que el suministro de ayuda comporta la participación de múltiples interesados y no está sujeto a una sola autoridad política, la transformación de los métodos de gestión constituye un intento por encarar estos importantes obstáculos concretos.

Asimismo, en los ámbitos nacional e internacional están apareciendo mecanismos de gestión que pueden facilitar el progreso en varias áreas.

También han surgido *asociaciones internacionales* a raíz de las peticiones de que se modifique la forma en que se provee la ayuda y no solo el volumen de asistencia. Por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda del CAD se estableció en el contexto del consenso internacional alcanzado en Monterrey sobre las medidas necesarias para promover la colaboración mundial para el desarrollo y acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En él participan los 22 donantes del CAD, la Comisión Europea, 11 organismos multilaterales y 23 países en desarrollo. Esta colaboración ha permitido crear consenso entre los donantes y sus socios sobre ciertos aspectos fundamentales de la eficacia de la ayuda y, en particular, en torno a la Declaración de París. También se han establecido objetivos y normas formales (mediante un sistema de encuesta aplicado en 54 países),

que se están usando para evaluar las prácticas de todos los donantes y países beneficiarios.

Reforzar la coordinación entre donantes y beneficiarios. Uno de los aspectos más promisorios de una mejor interacción en el ámbito nacional es la creación de mecanismos de gestión que promuevan el diálogo y la coordinación entre donantes y beneficiarios. Por ejemplo, las estrategias de asistencia conjunta permiten determinar las ventajas comparativas de los donantes y hacer un análisis independiente del avance en el cumplimiento de los compromisos contraídos por los donantes y beneficiarios. En muchos casos, esas estrategias se orientan a encauzar una mayor proporción de ayuda a través del propio sistema presupuestario del país, lo cual promueve un sentido de responsabilidad respecto de los fondos. Este tipo de mecanismo de gestión fomenta también la rendición de cuentas entre los participantes.

Por ejemplo, Tanzania cuenta con un eficiente sistema de responsabilidad compartida basado en la labor de un grupo de fiscalización independiente que efectúa un examen bienal del cumplimiento de los compromisos de los donantes y gobiernos, que deben responder por los resultados.

Las redes de gestión con fines específicos también han comenzado a concentrarse mejor en el ámbito nacional. Los nuevos fondos y fundaciones proveen cuantiosos recursos en el área de intervención elegida (malaria, SIDA, educación primaria, etc.). A veces contribuyen en la “etapa inicial”, mediante programas como la Vía Rápida de Educación, y también procuran mejorar la coordinación entre organismos (o sea, la división de funciones entre donantes) en el sector de la salud. En julio de 2007 se creó de manera informal un grupo compuesto por ocho organismos relacionados con la salud (OMS, UNICEF, UNFPA, UNAIDS, GFATM, AMVI, la Fundación Bill y Melinda Gates y el Banco Mundial) para facilitar la coordinación entre organismos nacionales e internacionales, alentar la adopción de mejores prácticas de trabajo —sobre todo en las instituciones— y acelerar así el avance hacia los ODM en ese ámbito.

También han surgido asociaciones entre donantes, países beneficiarios y *organismos no gubernamentales*. Por ejemplo, en enero de 2007 se creó el Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda, con el fin de que la sociedad civil participe en los programas sobre eficacia de la ayuda al propugnar buenas prácticas y actuar como ejecutora y fuente de la asistencia.

Lo que queda por hacer

Si bien se han reforzado los mecanismos de gestión en varias esferas, queda mucho por hacer para cumplir los compromisos contraídos en 2005, especialmente en tres áreas.

- **Reforzar la identificación de los países con los programas de desarrollo.** Los donantes alientan a los países en desarrollo a formular sus propias estrategias de reducción de la pobreza —y de hecho dichas estrategias ahora son mejores—, pero sigue habiendo importantes deficiencias en el terreno operativo. Según la evaluación y los estudios de seguimiento de los principios establecidos en la Declaración de París, en muchos casos la orientación estratégica de un país no está vinculada con una política fiscal o un proceso presupuestario. En consecuen-

cia, sus estrategias tienen un efecto limitado en las operaciones, pues los recursos no se reorientan a las áreas identificadas como prioritarias. Además, como se señala en la Declaración de París, la identificación se define de manera restringida, dado que se centra exclusivamente en la autoridad ejecutiva. Se otorga menos importancia a la configuración y apropiación del programa de desarrollo por parte del Poder Legislativo, y en muchos casos la estrategia se restringe a áreas sumamente técnicas que en gran medida están a cargo del Ejecutivo.

Cuando se trata de utilizar los sistemas propios de los países (en vez de los de los donantes), la falta de progreso salta a la vista. Por ejemplo, aun cuando ha mejorado la calidad del sistema de gestión financiera pública (GFP) de un país, los donantes no han aumentado suficientemente el uso de dicho sistema (gráfico 1). En muchos casos, el uso de los sistemas del país se limita a un método específico de suministro de la ayuda. En Rwanda, por ejemplo, dichos sistemas solo se emplean cuando la asistencia se provee directamente a través del presupuesto público. Los donantes que brindan ayuda para proyectos rara vez usan los sistemas del país.

- **La rendición de cuentas sigue siendo el eslabón más débil.** La rendición de cuentas resulta esencial para una buena gestión de la ayuda. A fin de garantizarla frente a la ciudadanía, es crucial que la ayuda se canalice a través de los sistemas nacionales (por ejemplo, los mecanismos de ejecución presupuestaria y control parlamentario). Para crear responsabilidad mutua entre donantes y beneficiarios, deben compartirse los objetivos de desarrollo y establecerse sistemas de rendición de cuentas y sanciones por incumplimiento.

Sin embargo, incluso si existen sistemas de rendición recíproca de cuentas, muchas veces no se aplican. Por ejemplo, si bien los donantes se han esforzado por aumentar la previsibilidad de la ayuda, entre 2005 y 2007 no hubo grandes avances, lo cual dificulta la planificación para los beneficiarios (gráfico 2).

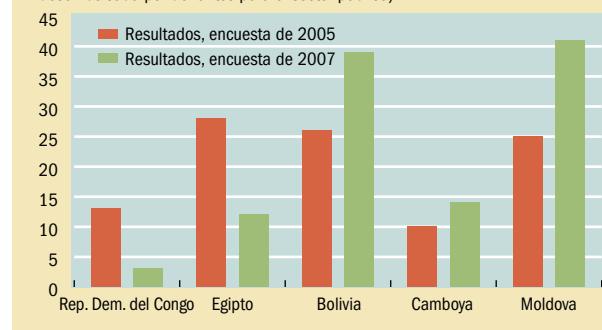
- Si bien se han creado varios mecanismos de gestión en las esferas nacional e internacional, sigue existiendo una amplia

Gráfico 1

Progreso limitado

En muchos de los países estudiados, los sistemas de gestión financiera pública (GFP) siguen estando subutilizados.

(Uso de sistemas nacionales de GFP como porcentaje de la ayuda total desembolsada por donantes para el sector público)



brecha entre las declaraciones públicas y la forma en que se adoptan las decisiones sobre el suministro de la ayuda. En el ámbito nacional, los procedimientos para la asignación de fondos públicos, concesión de contratos y seguimiento de resultados suelen ser poco transparentes. Por su parte, la labor de comunicación de los donantes en cuanto a la definición de la condicionalidad y las decisiones sobre el uso de los sistemas nacionales aún resulta deficiente.

Transformar los compromisos en una ayuda eficaz

Los resultados de los estudios de seguimiento y la evaluación de la Declaración de París indican que para que la ayuda sea más eficaz es necesario un avance significativo en varias áreas. La Declaración es un programa de medidas políticas, no un simple acuerdo de carácter técnico. Como se indicó en la evaluación de 2008, existen problemas de poder y economía política que muchas veces requieren soluciones políticas. Por tanto, las soluciones técnicas no servirán para reformar la gestión de la ayuda. De esto se desprenden algunas conclusiones fundamentales para el Foro de Alto Nivel de Accra, y para el futuro.

Necesidad de concentrarse en los resultados, no en las atribuciones. Los donantes deben centrarse en los resultados, no en dar a conocer su ayuda. Muchos organismos donantes exigen privilegios y publicidad a cambio de su asistencia, dado que deben rendir cuentas por su labor (especialmente frente a sus contribuyentes). Pero esto no debe obstaculizar los esfuerzos por hacer más eficaz la ayuda.

Fortalecimiento del liderazgo político y exigencia de una ayuda eficaz en el ámbito nacional. Los países en desarrollo deberán abordar los aspectos políticos del debate sobre la eficacia de la ayuda y exigir una mayor uniformidad, armonía y rendición de cuentas. A fin de dividir el trabajo entre los donantes y reducir la fragmentación de la ayuda, será necesario que los países se identifiquen decididamente con los programas de desarrollo. Rechazar la ayuda que no se adapta a los sistemas nacionales podría ser un primer paso en esa dirección. Para reducir la fragmentación, los países en desarrollo

deberán administrar mejor las solicitudes de los donantes a fin de rechazar lo que no quieren.

Rendición recíproca de cuentas. Los países socios deben comprometerse a reforzar sus sistemas nacionales y las instituciones encargadas de exigir la rendición de cuentas (por ejemplo, el Poder Legislativo y los organismos de auditoría). Por su parte, los donantes deben notificar con más precisión cómo y cuándo proveerán la ayuda y hacer más transparente la condicionalidad. Para garantizar que la ayuda se incluya en el programa presupuestario no es necesario asumir un gran riesgo político, pero en muchos casos los donantes no trabajan con las autoridades nacionales a fin de satisfacer este requisito básico para la buena gestión de la asistencia.

Contener la proliferación de organismos de asistencia. Los donantes deben esforzarse por reducir el número de organismos y sus actividades en la esfera nacional. La presencia de tantos donantes, con distintos sistemas y políticas, reduce la eficacia de la ayuda. Deberán formularse pautas precisas para regular el establecimiento de nuevos fondos y fundaciones a fin de asegurar que aporten un alto valor agregado.

Comunicación. Las autoevaluaciones de los donantes sobre la aplicación de los principios de la Declaración de París indican que los miembros del CAD son conscientes de la necesidad de comunicar mejor, a sus países socios y a sus representados, la importancia de mejorar la eficacia de la ayuda. Como lo señaló un donante, es muy difícil explicar al público por qué son importantes estas iniciativas. Por tanto, una comunicación eficaz es crucial para que los compromisos políticos (de ambas partes) sean viables, sobre todo porque en el futuro deberán adoptarse decisiones complejas sobre la gestión del riesgo en el uso de los sistemas nacionales, la desvinculación de la ayuda y la forma de atraer a nuevos socios en el desarrollo. ■

Eckhard Deutscher es Presidente del Comité de Asistencia para el Desarrollo y Sara Fyson es Asesora sobre Políticas en la División para la Eficacia de la Ayuda de la OCDE.

Referencias:

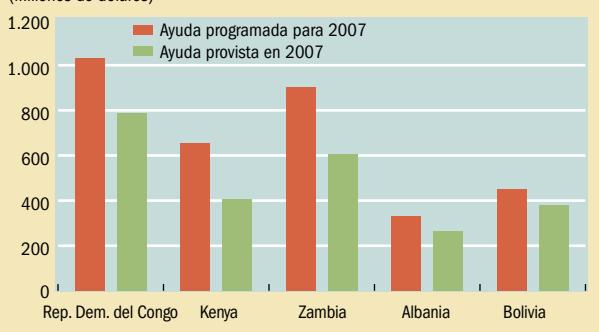
- Banco Mundial, 2008, Global Development Finance 2008 (Washington).
- Harmer, Adele, y Lin Cotterrell, 2005, Diversity in Donorship: The Changing Landscape of Official Humanitarian Aid, *The Humanitarian Policy Group at the Overseas Development Institute* (Londres).
- Manning, Richard, 2006, "Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Cooperation?", *Development Policy Review*, vol. 24, No. 4, págs. 371-85.
- OCDE-CAD, 2006, "2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration" (París).
- , 2008a, "2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration" (París).
- , 2008b, "Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability: Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans" (París).
- , 2008c, "Evaluation Synthesis Report on Implementing the Paris Declaration" (París).
- , 2008d, *Joint Venture on Public Financial Management: Report on the Use of Country Systems in Public Financial Management* (París).

Gráfico 2

Las metas no se cumplen

Existen fuertes discordancias entre los niveles de ayuda programados por los donantes y los montos recibidos.

(Millones de dólares)



Fuente: OCDE-CAD (2008a).