

## LA REALIDAD DE LA AYUDA EN EL 2000<sup>1</sup>

*La realidad de la ayuda en el alba del nuevo milenio es que no ayuda a eliminar la pobreza: más de cuatro millones de niños nacidos en el 2000 morirán antes de cumplir los 5 años. Los hechos de la pobreza mundial en el año 2000 condenan el orden político, económico y social del mundo. Más de 40 % de los hogares de Asia meridional siguen en la pobreza absoluta. Es probable que la pobreza absoluta a fines de 1999 haya aumentado a 1.500 millones de personas, 25% de la población mundial.*

*Aunque la globalización económica aumentó la riqueza de muchos y permitió más oportunidades y opciones para la población de países ricos y pobres, también provocó consecuencias adversas tanto en los países industrializados como en desarrollo. La brecha entre países ricos y pobres, y entre pobres y ricos aun en los países más ricos, sigue ampliándose. Esta brecha no refleja sólo desigualdades extremas en el ingreso, sino desigualdades estructurales, sociales y políticas que llevan a gran cantidad de gente a la pobreza. La brecha de la pobreza se refleja en la creciente distancia entre el ingreso por habitante de los miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE y la ayuda que conceden. En términos concretos, los países de la OCDE tomaron la decisión consciente de descuidar las necesidades de la gente que vive en la pobreza, a pesar del abrumador discurso que asegura lo contrario.*

Las crisis en Angola, Somalia y América Central costaron miles de vidas en los últimos años sin causar los cambios esenciales en el volumen y la naturaleza de la ayuda. Mientras tanto, la crisis financiera en Asia generó una respuesta rápida y significativa de gobiernos e instituciones. **Claramente, la ayuda sigue siendo más una herramienta política que humanitaria.**

El Banco Mundial declaró que la crisis asiática ha terminado, pero su impacto social, tanto dentro como fuera de la región, se agrava. La pobreza se profundiza a nivel mundial. Algunos países se retrasaron dos décadas en el desarrollo, e incluso en los países más ricos, la gente más pobre se sigue empobreciendo.

La mayoría de los principales organismos reconocen que el modelo anterior de ayuda y desarrollo orientado al crecimiento resultó inadecuado. La proposición de que el crecimiento económico por sí solo resolverá las necesidades de largo plazo mientras los programas de emergencia llenarán las brechas en el corto, también se considera falsa. Se acepta que se deben revisar las estrategias para la erradicación de la pobreza y la ayuda. El crecimiento es una condición necesaria pero insuficiente para la reducción de la pobreza y lo mismo se puede decir con respecto a la ayuda.

Durante el año pasado, la mayoría de los gobiernos donantes hicieron de *Shaping the 21<sup>st</sup> Century*<sup>2</sup> (S21C) y su objetivo de erradicación de la pobreza el centro de su política de ayuda. Muchos dieron pasos para aplicar una política de ayuda más cohe-

<sup>1</sup> EL PROYECTO LA REALIDAD DE LA AYUDA: La Realidad de la Ayuda existe para promover las políticas nacionales e internacionales que conduzcan a la erradicación de la pobreza. Es un proyecto en colaboración, sin fines de lucro, que informa sobre la conducta de los donantes de ayuda desde la perspectiva de las ONG. La edición correspondiente al año 2000 es la séptima de una serie de informes anuales. El Informe Realidad de la Ayuda es producido por Eurostep (European Solidarity Towards Equal Participation of People—Solidaridad Europea Para la Participación Igualitaria del Pueblo), ALOP (Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Desarrollo) y una alianza de ONG de los países donantes no europeos del Comité de Asistencia para el Desarrollo. La principal organización es la ONG Ayuda del Pueblo Noruego. En los últimos dos años, el Proyecto Realidad de la Ayuda fortaleció la participación del Sur en la evaluación de los esfuerzos para erradicar la pobreza y en el debate en torno a las cuestiones de ayuda. Este proceso continuará en los próximos dos o tres años con el fin de lograr una participación equilibrada entre las ONG del Norte y del Sur individualmente y en red. El Grupo Director de la Realidad de Ayuda lo preside Elin Enge, de Ayuda del Pueblo Noruego, y sus integrantes son Simon Stocker (Eurostep), Mariano Valderrama (ALOP) y Brian Tomlinson (Canadian Council for International Cooperation—Consejo Canadiense para la Cooperación Internacional). La Directora de Proyectos es Gunhild Oerstavik y Tony German, Judith Randel y Deborah Ewing de Development Initiatives editan el informe. La Realidad de la Ayuda es financiada por las ONG participantes y por una generosa donación de la Fundación Ford. La Realidad de la Ayuda es un proyecto en colaboración, implementado y dirigido por ONG. Los informes contienen análisis independientes de cada uno de los esfuerzos de los donantes de ayuda de la OCDE, las perspectivas desde el Sur del impacto de éstos y datos confiables y accesibles sobre la AOD que se gasta, dónde y cómo. Se toman todos los recaudos para asegurar que la información dada es precisa y que la interpretación es objetiva. Se agradece toda corrección a errores factuales o de interpretación.

<sup>2</sup> N. del T.: En castellano, «Dando forma al siglo XXI».

rente y transparente, mejorando la supervisión de las corrientes de ayuda y sus impactos, y prometieron hacerla más efectiva. Pero el discurso no se tradujo en aportes a un nivel que pueda cumplir con las metas del S21C.

En todo caso, la concentración en el S21C tendió a usurpar la responsabilidad de los donantes de encarar con seriedad la agenda más amplia: la de lograr el desarrollo social mundial asumido en la Cumbre Social de Copenhague. El seguimiento de los países donantes a la Cumbre Social debe asegurar que el S21C es una parte integral, y no una alternativa, de esa agenda más extensa.

Es importante efectivizar la ayuda, pero este es un concepto relativo. La ayuda es sólo un elemento más de la estrategia para erradicar la pobreza. Su eficacia depende de otros factores contextuales: el comercio, la inversión y el respeto de los derechos humanos, entre otros. Esto permite que los gobiernos y la gente afectada directamente por la pobreza, resuelvan los problemas que la causan.

Se requiere una redistribución de la riqueza y el cambio de las estructuras de poder, tanto en los países pobres como entre el Norte y el Sur. El concepto de desarrollo y sus objetivos se deben cuestionar, discutir y modificar. Es importante aclarar dónde se ha fijado la agenda y por quiénes para asegurar la transparencia y asignar responsabilidades.

Las estrategias de desarrollo se deben vincular, en primer lugar, a asegurar los derechos humanos básicos –incluso la dignidad– y a crear oportunidades de vida y de sustento. También se deben vincular a esfuerzos auténticos para cambiar el proceso de decisiones y la responsabilidad –así como los recursos que las posibilite– a los países y las poblaciones que padecen los peores efectos de la pobreza. Los donantes multilaterales, los gobiernos y las ONG deben preguntarse: **¿Los marginados realmente están incluidos en el proceso de desarrollo, o sólo en las propuestas de financiación? ¿Se puede alcanzar una auténtica relación de socios cuando grandes sectores de la sociedad padecen exclusión debido a su pobreza, género u origen étnico? ¿Cuál es la definición de desarrollo que cuenta?**

Los países donantes y los receptores se comprometieron por igual con la erradicación de la pobreza. Ambos deben ser responsabilizados. Pero la «sociedad» es poco posible cuando la desigualdad crece y mientras se pide a los gobiernos de los países en desarrollo que acepten condiciones en lugar de llegar a un consenso. En este ambiente, un diálogo sincero sobre un nuevo modelo para la erradicación de la pobreza podría ser más realista que una falsa sociedad según el viejo modelo.

El hecho de que más de mil millones de personas viven y mueren en la pobreza no es una trágica vuelta del destino, sino algo intencional. El objetivo de eliminar la pobreza absoluta sigue siendo viable. La mayoría de los gobiernos se comprometieron con este objetivo. Si ha de convertirse en realidad, existe la urgente necesidad de adoptar un enfoque concertado y creativo para reemplazar el viejo modelo de ayuda dirigido por los donantes. Este debe incluir a los gobiernos, a la sociedad civil y a los donantes. Asimismo, debe incluir la canalización de recursos suficientes para permitir esfuerzos concretos de erradicación de la pobreza. **Pero por sobre todas las cosas, se debe concentrar en permitir que la gente que vive en la pobreza tenga el poder de cuestionar las fuerzas que crean la pobreza.**

## EL COSTO DE LA GLOBALIZACIÓN

El PNUD señala que la crisis financiera asiática representó la pérdida de empleo para 13 millones de personas y la caída del salario real entre 40 y 60%, sólo en Indonesia. En Brasil, a fines de 1998, 50% de la población que había salido de la pobreza desde 1994 cayó de nuevo en ella.

El continente africano ingresa al nuevo milenio con 44% de la población subsahariana aún por debajo de la línea de pobreza. Aunque África subsahariana cuenta con 80% de los países más pobres y más endeudados, sólo Mozambique fue uno de los 10 principales receptores de AOD en 1996/97.

El mundo no sólo ingresó al año 2000 con la mayoría de su población luchando con menos de 2 dólares por día; también ingresa al nuevo siglo preparado para aceptar que casi mil millones seguirán en la pobreza dentro de 15 o 20 años.

Si la globalización de los mercados financieros y laborales, de la comunicación y el comercio son inevitables, entonces la globalización de los derechos y las responsabilidades debería ser imperativa en la política internacional de desarrollo.

## EL FRACASO DEL LIDERAZGO POLÍTICO

Es evidente que la ayuda por sí sola no puede erradicar la pobreza. Pero sí puede contribuir con este fin si tiene un enfoque integral de desarrollo que encare las desigualdades entre y dentro de los países. La prioridad política para reducir la pobreza es significativa sólo cuando se concede igual prioridad a superar las causas de la pobreza, que incluye el acceso desigual a la educación, la información y el proceso de decisiones, así como los recursos materiales.

La ayuda es un representante del compromiso político del Norte para generar mayor justicia mundial. Lo que hace falta es el impulso político que convierta la superación de la pobreza, no en la competencia de un departamento de mediana jerarquía en el gobierno, sino en una de las principales prioridades que guíen la política general de los gobiernos en los países donantes y en desarrollo por igual. El desafío es que los líderes políticos, y especialmente los del Norte, trasciendan la ayuda y trabajen para lograr enfoques más profundos e integrales contra la pobreza.

Es inevitable que haya ganadores y perdedores en la carrera de la globalización. Pero es casi seguro que la pequeña elite y la creciente clase media que fijan las reglas de la carrera, serán los ganadores, y que los perdedores serán una gran cantidad de personas pobres, la mayoría viviendo en los países en desarrollo. Por el momento, cuestiones fundamentales como las de asegurar que el proceso de globalización económica mejore, y no reduzca la seguridad humana, apenas se plantean, y mucho menos se responden, en los foros de comercio mundial y en los ministerios de gobierno.

Llevó un tiempo penosamente largo para que los donantes oficiales reconocieran que los programas de ajuste estructural del Banco Mundial/FMI agravaron, con frecuencia, la situación de

las personas en situación de mayor vulnerabilidad. Las soluciones en materia de transparencia y libre mercado que se ofrecen a los países pobres comparten muchas características con los modelos de ajuste. Así como la ayuda se ha usado para mitigar los costos sociales del ajuste estructural, ahora parece que se está usando para mitigar los costos de la globalización rápida. Es fundamental que el impacto social del cambio estructural se evalúe antes de tomar las decisiones para asegurar que la propia estructura incorpore medidas positivas para mejorar el bienestar de la gente que está viviendo en la pobreza.

El enfoque de los países donantes sobre la carga de la deuda también ilustra el fracaso de los líderes políticos para tratar a la pobreza como un problema y para tomar en cuenta el impacto humano de sus decisiones. La negativa diaria de otorgarle educación y atención médica a los niños de África para pagar deudas por las cuales ellos y sus familias no tienen responsabilidad alguna a personas y países que en el peor de los casos tienen una situación económica cómoda, es una injusticia fundamental que no puede continuar.

## LA IMPORTANCIA DE LA EQUIDAD

Una década después de que el Banco Mundial publicara en 1990 el *Informe sobre la Pobreza*, se reconoce que la profunda desigualdad del ingreso y el acceso social, es una causa, así como una consecuencia, de la pobreza. Un número cada vez mayor de economistas sugiere que la desigualdad en el ingreso inhibe por sí misma el crecimiento y la reducción de la pobreza, y que el crecimiento más el incremento del gasto social, quizá sea una respuesta insuficiente desde que los sistemas sociales, políticos y económicos canalizan el poder y los recursos inexorablemente hacia aquellos que ya los disfrutan.

América Latina es la región con la distribución menos equitativa de riqueza e ingresos. La pobreza extrema se podría erradicar en países como Argentina, Brasil, Chile y México a través de la redistribución, sin la necesidad de ayuda extranjera.

La ayuda se debe gastar tanto en las intervenciones que benefician a los pobres directamente, como en apoyar un ambiente político más amplio para la eliminación de la pobreza en el que estos puedan expresar sus intereses. En ambos casos, la cadena de causalidad entre el gasto de cada dólar de ayuda y el beneficio que rinde a los pobres debe ser evidente y plausible.

El informe *Reality of Aid 2000* (Realidad de la Ayuda en el 2000) destaca la inquietud de las ONG en todos los países de la OCDE para que los donantes traduzcan en la práctica la orientación hacia la pobreza de sus políticas. El capítulo de India apunta a que los donantes cambien las prioridades y la concentración de sus programas en el país. A pesar de la retórica de la reducción de la pobreza, el Departamento de Desarrollo Internacional ha desplazado programas a estados indios donde «este cambio seguramente habrá de abrir importantes oportunidades comerciales para las compañías . . . dado que estados como Andhra Pradesh, Orissa y Gujarat se encuentran a la vanguardia de las reformas de mercado en India».

## REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y EDUCACIÓN BÁSICA

Antes que se pueda liberar el impacto que tienen otros servicios sociales, como la atención médica, es necesario el acceso generalizado a la educación de calidad para reducir la pobreza. Pero 40 % de los niños en los países en desarrollo crecen sin concluir los cuatro años de enseñanza primaria, el mínimo necesario para tener la posibilidad de adquirir capacidad básica para escribir, leer y hacer cuentas.

En los años 90, los donantes y los gobiernos reconocieron la importancia crucial que representa aumentar el acceso a la enseñanza básica. Pero la meta que se fijó a sí misma la comunidad internacional para conquistar la enseñanza primaria universal ya se trasladó del 2000 al 2015. Y, aun cuando el significado de «educación» se limita a «matrícula», el pronóstico de la tendencia actual es que una cifra estimada de 75 millones de niños estarán fuera de la escuela para el año 2015.

Los donantes y los gobiernos podrían hacer mucho más para mejorar la efectividad estratégica que ejerce la cooperación para el desarrollo como catalizador de la reforma educativa. Aumentar el volumen y mejorar la dirección de la ayuda es una parte de lo que hace falta para redinamizar el movimiento «educación para todos», pero aun más importante es aprovechar la energía y capacidad de las organizaciones de la sociedad civil como actores del proceso de cambio.

En muchos de los países más pobres del mundo, tanto la cobertura como la calidad de la educación básica se deterioraron en gran medida en los últimos 25 años, y las conquistas de los años 60 y 70 se perdieron. Casi todos los países en desarrollo padecen brechas crecientes entre ricos y pobres y entre hombres y mujeres. La universalidad de la matrícula primaria en América Latina, por ejemplo, se reduce drásticamente por el hecho de que 4 de 9 alumnos pierden el primer año. En Burkina Faso, los niños con mayores ingresos tienen 12 veces más probabilidades de concluir la enseñanza secundaria que sus pares más pobres.

Quizá la mayor falla de la política educativa en los años 90 ha sido la incapacidad para superar la creciente tendencia hacia los sistemas educativos de dos niveles: uno para los ricos, y otro subfinanciado, mal administrado e ineficaz, para los pobres.

En muchos países, tanto pobres como ricos optan por abandonar las escuelas públicas: los que no son pobres colocan a sus hijos en la creciente cantidad de escuelas privadas; los más pobres retiran a sus hijos (sobre todo a las niñas) de la escuela completamente.

Un plan coherente para que la educación sirva a los pobres y a los marginados exige, por un lado, un ambiente macroeconómico que lo posibilite (la carga del pago de la deuda por sí sola puede paralizar la capacidad del gobierno para planificar y mantener la inversión en la educación) y, por otro, un proceso nacional de reformas participativo y transparente.

## PROPIEDAD Y SOCIEDAD

La importancia de desarrollar la propiedad y el liderazgo de los países es considerada con frecuencia un principio de la co-

operación para el desarrollo y una condición para el progreso, en gran medida porque no es probable que los esfuerzos en materia de ayuda tengan éxito si se obliga a los receptores a aplicar los programas. En la práctica, la propiedad suele ser nominal la mayoría de las veces. Frecuentemente, los llamados «planes gubernamentales» fueron elaborados por consultores (en ocasiones nacionales) que trabajan con términos de referencia diseñados en gran parte por los donantes.

Los donantes deben tomar en cuenta el bosque y no sólo los árboles para trascender las prioridades de desarrollo definidas a nivel nacional hasta llegar a los compromisos acordados a nivel internacional sobre desarrollo y reducción de la pobreza. Los gobiernos del Sur participan de esos compromisos a través de los diversos acuerdos de la ONU firmados en los años 90. Sería menos condescendiente y más eficaz pedirle a ambos bandos que respondan si han aplicado los acuerdos internacionales (por ejemplo, en los ámbitos de la igualdad de género y en la inversión en los servicios sociales básicos) en lugar de que los donantes impongan las condiciones.

En el contexto de la reducción de la ayuda oficial, los donantes se refieren al aumento de la inversión privada como si fuera una alternativa. En América Latina, el crecimiento financiado en gran medida por el ingreso de capital extranjero, sin la reforma institucional o la política pública diseñada para aumentar el empleo, rápidamente desembocó en crecimiento inestable.

De 1990 a 1997, los mercados emergentes rebotaban de capitales extranjeros. Pero los movimientos de capital apenas habían comenzado a disminuir como resultado de la crisis financiera internacional cuando fuimos testigos de la precariedad y la debilidad de los cimientos que sostenían el equilibrio macroeconómico. Los movimientos erráticos de capital de corto plazo provocaron la volatilidad y la precariedad de las economías de los países en desarrollo.

#### LA EQUIDAD DE GÉNERO YA NO ES UN «OPTATIVO ADICIONAL»

Varios capítulos de *Reality of Aid 2000* informan de importantes avances en el tratamiento de los temas de equidad de género en los enfoques oficiales relativos a la reducción de la pobreza. En los países que no le otorgaron prioridad a este problema en el pasado, hay evidencia de cambio. Pero esto nos lleva de vuelta al tema de la equidad y el cambio estructural. Hay una mayor proporción de mujeres que de hombres en los grupos más vulnerables y marginados. Hasta que se cuestionen y se cambien las relaciones de poder y el acceso a la información y los recursos, el volumen y la orientación de la ayuda tendrá poco impacto en la calidad de sus vidas.

#### LA POLÍTICA DE CONCENTRACIÓN NO SE PRACTICA

Como parte del esfuerzo para aumentar la efectividad de la ayuda y de concentrarse en países que probablemente tengan resultados positivos, varios donantes reafirman su intención de

concentrar la AOD. Informes anteriores de *Reality of Aid* señalaron la brecha que existe entre el discurso de los donantes sobre la concentración y la realidad. Los últimos datos revelan que la concentración de la ayuda se reduce en lugar de aumentar. En 1986/87, de la ayuda del CAD el 30% se concentró en los primeros 15 países. En 1996/97, esa cifra se redujo a 25%.

#### EL GASTO NO SE CONCENTRA EN LOS PAÍSES MÁS POBRES

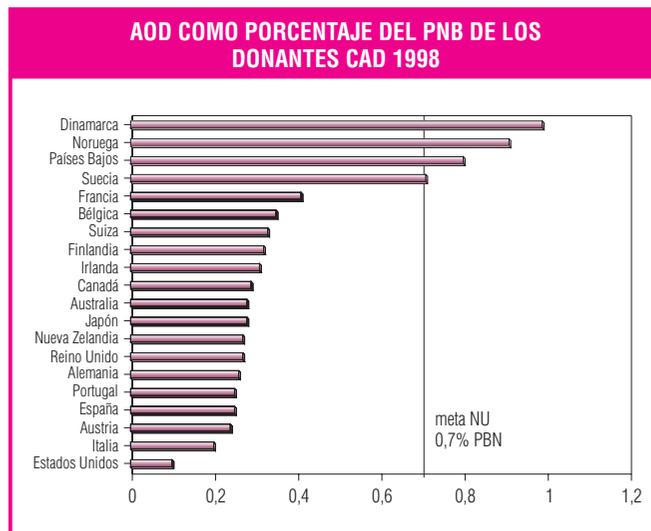
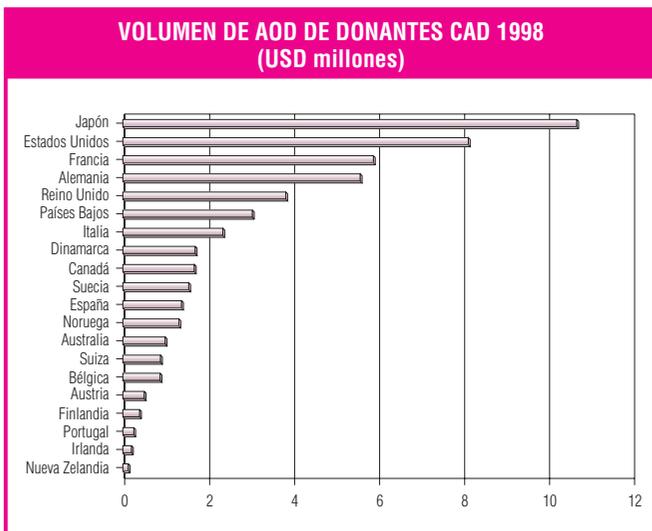
La AOD de los países de bajos ingresos y de menor desarrollo descendió USD 3.600 millones en 1997, más del 12%. Aunque es verdad que la proporción del total de ayuda destinada a estos países aumentó un punto porcentual en 1997, los países más pobres del mundo (con un ingreso promedio por habitante inferior a 2 dólares por día) reciben porcentajes lamentablemente reducidos de ayuda.

La asignación de la ayuda a los países donde viven los pobres quizá sea una medida primitiva, pero también es un primer paso fundamental en el camino de la erradicación de la pobreza. La ayuda puede actuar como catalizador, pero su función siempre será subsidiaria a la de las influencias más importantes sobre la pobreza, que incluyen la política del gobierno, la estabilidad económica y social, el comercio mundial y la situación financiera, así como los esfuerzos de las personas en situación de pobreza.

Debemos subrayar dos puntos importantes, en lo que refiere a la eliminación de la pobreza:

- ***En primer lugar, la ayuda no puede sustituir a otros tipos de acción. Los países más ricos no pueden pensar que están tomando acciones significativas contra la pobreza si otorgan asistencia pero no resuelven algunas de las desigualdades estructurales que obligan al 25% de la población mundial a vivir en la pobreza absoluta. De la misma manera, los países pobres no se deben concentrar sólo en la incapacidad de los donantes de la OCDE para cumplir sus compromisos internacionales, cuando la reforma de la política nacional también es un ámbito de obligaciones incumplidas.***
- ***En segundo lugar, todos los gobiernos deben ver la ayuda como un recurso escaso y valioso que no se debe malgastar en proyectos que realcen el prestigio o resulten convenientes a los donantes o los receptores, pero que sean irrelevantes para los más pobres. Cuando los gobiernos –donantes y receptores– saben que los programas no están funcionando bien, aunque cumplen con los criterios técnicos para satisfacer las necesidades básicas, no deben seguir apoyándolos sólo para influir sobre sus electores o sus clientes.***

Otra importante tendencia de la ayuda que fue visible en los años 90 –y que puede ser positiva y negativa en relación con la eliminación de la pobreza– es la creciente integración de los enfoques de los gobiernos de la OCDE hacia las políticas de ayuda, cooperación para el desarrollo, relaciones exteriores, comercio y seguridad. Por un lado, esto mejora la coherencia; por el otro, año tras año se pide que los recursos cada vez menores hagan más y más.



**HACIA UN NUEVO MARCO PARA LA SEGURIDAD HUMANA MUNDIAL**

Una agenda mundial de seguridad humana, cuya principal prioridad asegure que la gente pueda gozar de la estabilidad económica, social y política, seguramente podrá lograr un consenso político y público eficaz.

El crecimiento económico, según la teoría, debe tener un efecto directo en el alivio de la pobreza. Sin embargo, los beneficios del crecimiento económico en los años 90 no condujeron a la mejora de la distribución desigual del ingreso en los países en desa-

rollo. La inestabilidad causada por los movimientos volátiles de capital hizo que el establecimiento de un nuevo marco internacional financiero sea la orden del día.

Se reconoce –incluso dentro del Banco Mundial– que las recetas neoliberales vinculadas al Consenso de Washington no funcionaron. No obstante, queda claro que las alternativas sólo se plantean a nivel retórico y que no se llevan a la práctica. Iniciativas como Realidad de la Ayuda y Control Ciudadano tienen un papel importante que cumplir para discutir y remodelar las políticas de desarrollo y de ayuda y proponer pasos concretos para alcanzar la seguridad humana mundial.

● Reality of Aid  
[gunhild.oerstavik@npaid.org](mailto:gunhild.oerstavik@npaid.org)