

COORDINACIÓN INTERNACIONAL Y CORRESPONSABILIDAD GUBERNAMENTAL Y SOCIAL

José R. Castelazo

Presidente del Consejo Directivo del
Instituto Nacional de Administración Pública. MÉXICO
Vicepresidente del IICA para América Latina

Introducción

En las últimas décadas, la pobreza ha crecido en prácticamente todos los países del mundo, a pesar de que desde el término de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días (63 años) los países desarrollados han vertido, que no invertido, más de 2,3 billones (millones de millones). La pobreza no es un fenómeno sólo económico, que se soluciona con flujos de asistencia internacional, por ejemplo, los países africanos que recibieron más ayuda en los años 90's, alrededor del 15% de su ingreso, sufrieron una baja en su nivel de ingresos en vez de subir; en cambio otro país africano, Botswana, registró una tasa de crecimiento del 6% anual durante cuatro décadas, debido a sus buenas políticas públicas internas, a pesar de que recibió muy poca ayuda externa (Easterly, 2006).

Una explicación a lo anterior, que adelanta el autor mencionado, la basa en el contraste del “planificador” que piensa que ya conoce la solución del problema de cómo ayudar verdaderamente a los pobres, y confía en los expertos externos al país, mientras los “investigadores” admiten que no conocen la respuesta, que la pobreza es una complicada combinación de factores políticos sociales, históricos, institucionales y técnicos, por ello tratan la resolución del problema

como un proceso incremental de descubrimientos, y enfatizan las soluciones basadas en el conocimiento local (Easterly, 2006).

Existe poca evidencia contundente, positiva o negativa, que a un mayor flujo de asistencia a los países más pobres, se logre un desarrollo económico. Tampoco se ha comprobado que cierto tipo de ayuda trabaje mejor que otras, o que la ayuda tenga mejores resultados con mejores políticas internas, o que influya el contexto geográfico. Lo anterior, que es válido para el pasado estudiado, no significa necesariamente que la ayuda no pueda ser beneficiosa en el futuro, pero implica repensar el sistema de ayuda, para comprender y mejorar la transferencia de recursos y su efectividad. (Rajan y Subramanian, 2005).

En esta misma línea de argumentación, Boone (1995) afirma que, de acuerdo a su estudio de la ayuda no militar a 96 países, se logró incrementar el consumo, pero este alto consumo no benefició a los pobres. Asimismo, afirma que la ayuda exterior no incrementa de manera significativa la inversión y el desarrollo, ni beneficia a los pobres, de acuerdo a la medición de los indicadores de desarrollo humano, pero sí aumentan el tamaño del gobierno. Por otra parte, el impacto de la ayuda no varía en función de que los países tengan gobiernos democráticos o totalitarios. Además, concluyó que en los modelos de regímenes políticos elitistas, es posible predecir mejor el impacto que tendrá la ayuda extranjera.

Por otra parte, la preocupación de las Naciones Unidas en relación con la pobreza se ha manifestado, entre otros, a través de los Informes de Desarrollo Humano. Desde el primer Informe de 1990, se conceptualiza un “nuevo modelo de desarrollo centrado en la persona humana como objetivo final...”, introduciendo a las evaluaciones económicas tradicionales un *Índice de Desarrollo Humano*, que contemplaba tres elementos básicos:

- a) Longevidad (esperanza de vida) como una expresión de la atención a la salud y la nutrición;
- b) El conocimiento, como resultado de una adecuada educación, y

- c) PIB per cápita, incluyendo el análisis de la distribución de éste en la población.

En este proceso de ampliar las oportunidades del individuo, se toman también en cuenta la libertad política, la seguridad personal, la participación comunitaria y la garantía de los derechos humanos.

Entre las conclusiones de ese primer Informe de 1990, válidas para el día de hoy, se observó que:

- Los promedios de progreso de desarrollo humano ocultan grandes disparidades en los países en desarrollo, entre zonas urbanas y rurales, entre hombres y mujeres, entre pobres y ricos. A lo anterior, en la actualidad, podemos agregar a los *grupos de poder fácticos* (empresariales, sindicales o políticos), que obtienen ingresos privilegiados gracias a la gran influencia sobre las instituciones del Estado.
- No existe un vínculo automático entre el crecimiento económico y el progreso humano, si se carece de herramientas eficientes de redistribución de ingresos. Los subsidios se hacen indispensables para los grupos de menores ingresos para transferir ingresos a los grupos más pobres.
- Los países en desarrollo pueden reducir los gastos militares, y aumentar la eficiencia de los gastos sociales (salud, educación, vivienda, servicios urbanos) creando estructuras políticas, administrativas y presupuestales adecuadas.
- En periodos de ajustes y reducción de recursos, los gastos sociales deben ser los últimos, no los primeros, en reducirse.

Evolución de la ayuda al desarrollo

La visión “globalista” en los años noventa, manifestaba que el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza internacional serían el resultado de la dinámica de la globalización: las políticas de apertura, la liberalización de la economía y su integración al mercado mundial tendrían como resultado “natural” una contribución a un mayor crecimiento. Cuando no se lograban esos resultados, las causas había que buscarlas en fallas de las políticas internas, insuficiente grado de apertura e integración. A finales de los 90’s

esa argumentación empezó a ser desmentida por la realidad: un gran número de los países que habían aplicado esas medidas tuvieron resultados bastantes magros en la reducción de la pobreza y la desigualdad, y a lo anterior se sumaba un aumento de la desigualdad internacional. El descenso de los índices de pobreza en los últimos 25 años en gran medida es atribuible al extraordinario desempeño de China, pues el número de pobres se ha mantenido relativamente estable (Chen y Ravallion, citado por Sanahuja, 2007).

Los países donantes, agrupados en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) reformularon los principios de la Ayuda Oficial para el Desarrollo en 1996. Se introdujeron como novedad metas cuantitativas con sus correspondientes indicadores de progreso en un horizonte temporal: al año 2015 (Comité de Ayuda al Desarrollo, 1996). Sin embargo en 1997 se dieron las cifras más bajas de AOD.

Declaración del Milenio y Objetivos de Desarrollo del Milenio

El Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) adoptaron los objetivos del CAD en el año 2000. En septiembre de ese año en la Asamblea General de las ONU, 189 Estados y 147 jefes de gobierno aprobaron la “Declaración del Milenio”, y se otorgó un respaldo político sin precedentes a los 8 “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM): 1. Erradicar la pobreza extrema y erradicar el hambre; 2. Lograr la enseñanza primaria universal; 3. Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; 4. Reducir la mortalidad infantil; 5. Mejorar la salud materna; 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Para cada objetivo hay metas e indicadores de avance.

Este último objetivo trata de dar una dimensión de equidad a la globalización, y contribuir a su legitimación y es el resultado de intensas negociaciones entre los países ricos y pobres. Incluye las demandas de estos últimos en relación a la cancelación de la deuda externa, la reducción del proteccionismo de los países ricos, aumento de la ayuda económica y atender a las necesidades especiales de los

países menos desarrollados. Como otras políticas de los donantes (políticas comerciales y agrícolas, de inversión extranjera, de inmigración o de defensa) pueden afectar a los países en desarrollo en mayor medida que la propia ayuda, el principio de coherencia adquiere creciente importancia en los documentos internacionales.

Principales Conferencias posteriores a la Declaración del Milenio.

1. Conferencia sobre Financiación al Desarrollo de Monterrey. Consenso de Monterrey. Monterrey, México, 21 y 22 de marzo de 2002. Corolario de la Declaración del Milenio con el propósito de lograr acuerdos concretos para movilizar recursos para el cumplimiento de los ODM, con una alianza entre los países desarrollados y en desarrollo, para adoptar políticas racionales, promover una buena gestión pública, movilizar los recursos internos, atraer corrientes financieras internacionales, fomentar el comercio internacional, incrementar la cooperación financiera y técnica, aliviar la deuda externa, entre otros. Como se puede apreciar no se alejó demasiado de los postulados liberales, la ayuda se justificaría por “fallas de mercado” más que por el derecho al desarrollo o por objetivos de equidad o de cohesión social a escala mundial. Los recursos acordados se canalizarían a través de la “Cuenta del Desarrollo del Milenio”, establecida dos años después de haber sido anunciada, y dispondrían de ellos los países que reformen sus instituciones políticas: Sólo 3 en el 2004; 9 en el 2005, y en el 2007 se habían aprobado en principio 35 países (Sanahuja, 2007).

2. Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo. Protagonismo, armonización, convergencia, resultados, y responsabilidad mutua. París, 28 de febrero – 2 de marzo de 2005.

Contiene unos 50 compromisos –basados en un espíritu de responsabilidad mutua, inspirados en las enseñanzas extraídas de la experiencia– entre los “países asociados” y los “donantes” para mejorar

la calidad de la ayuda que se supervisarán mediante 12 indicadores cuantitativos. Se establecen indicadores en relación con cada uno de los objetivos para el año 2010, destinados a reducir la pobreza y la desigualdad, acelerar el crecimiento para agilizar el logro de los ODM. Además de los 93 países que suscriben el compromiso participan 26 organizaciones (BM, BID, FMI, OECD, Bancos regionales de desarrollo, entre otros) y 15 Organizaciones de la sociedad civil.

3. Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional (2005). Informe sobre el seguimiento mundial 2005. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Del consenso a una acción más dinámica (17 de Abril de 2005). Comité para el Desarrollo (Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo para la Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo).

Informe realizado a un decenio del plazo para el cumplimiento de los ODM, reforzados en el Consenso de Monterrey de 2002. Realiza un balance de los resultados a esa fecha y considera que si no se genera un impulso adicional se corre el riesgo de no alcanzar los ODM. Con el objeto de generar este impulso necesario propone:

- a) *Basar las medidas destinadas a alcanzar los ODM en estrategias de desarrollo impulsadas por los propios países.* “Los donantes deberían usar esas estrategias como punto de partida para la coordinación y armonización de su asistencia”
- b) *Mejorar las condiciones para un crecimiento económico más sólido, dirigido por el sector privado.* Promoción del crecimiento económico y mejorar su gestión, mejorar las condiciones para la actividad privada, mejorar la gestión del sector público y combatir la corrupción.
- c) *Ampliar los servicios relacionados con el desarrollo humano.* Educación y salud, VIH/SIDA, aumentar agentes sanitarios y docentes, y contraer compromisos al respecto.

- d) *Eliminar obstáculos al comercio.* Cumplir promesas de la Ronda de Doha: reforma al comercio agrícola en los países desarrollados, combatir obstáculos a la capacidad comercial interna.
- e) *Aumentar considerablemente el nivel y la eficacia de la ayuda.*

4. Documento final de la Cumbre Mundial 2005. 14-16 septiembre 2005

Después de un áspero debate por enmiendas presentadas por Estados Unidos en que se pretendía revertir los ODM, se adoptaron compromisos para incrementar la ayuda, pero redactados cuidadosamente para no hacerlos una obligación.

5. Programa de Doha para el Desarrollo (PDD) de la Organización Mundial de Comercio.

Para revertir el incremento de la desigualdad internacional, es decisivo el aumento de la mejora de la calidad de la ayuda, reglas comerciales más equilibradas y una solución equitativa de los problemas de endeudamiento. El PDD es la herramienta para establecer negociaciones tendientes a eliminar trabas para el acceso a los mercados, especialmente de productos agrícolas, por parte de los países industriales, tales como: poner fin a las prácticas de *dumping* eliminando las subvenciones agropecuarias, revisar el nivel de apoyo a su agricultura y reducir la protección arancelaria de los mercados agrícolas. Las reuniones celebradas en Junio-Julio de 2006, fracasaron y terminaron sin acuerdos por la posición irreductible de los países implicados. El discurso sobre la expansión del comercio y la doctrina neoliberal terminan allí donde empieza la defensa de sus propios intereses (Alonso y Sanahuja, 2007). Es de esperar que en la próxima Conferencia Internacional de Seguimiento sobre la Financiación para el Desarrollo, a celebrarse del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 2008, en Doha, Qatar, se logren mejores resultados.

Situación actual de la ayuda al desarrollo

Ante la interrogante ¿Cómo se han beneficiado y cuáles han sido los resultados para mitigar los efectos lacerantes de la pobreza en las naciones que han recibido asistencia internacional?, la respuesta más inmediata es que no se aprecia ningún buen efecto, puesto que, a pesar de los avances tecnológicos y el flujo económico que los organismos financieros supranacionales destinan a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), como se le conoce en los documentos internacionales. Aunque ha habido avances, el ensanchamiento de las brechas económicas y sociales continúa, con el consiguiente sufrimiento para gran parte de la humanidad. Se ha producido un visible empeoramiento de la distribución mundial de la riqueza. Según el Banco Mundial son 2700 millones de personas son pobres, y 1100 millones están en extrema pobreza.

Si bien en 2005 la AOD mundial alcanzó el máximo histórico de 106.800 millones de dólares, sólo representan el 0.33% del PIB de los donantes, que también es el promedio del periodo 1969-1998. Si se desagrega esta AOD de 2005, tenemos que el 64% se destinó a programas de pobreza, el 24% al alivio de la deuda, el 8% ayuda de emergencia, y el 4% a gastos administrativos de los donantes (Sana-huja, 2007).

En las Tablas 1, 2, 3 y 4 se transcriben datos que revelan los extremos de la desigualdad, de la sociedad internacional actual.

TABLA 1. DATOS ESTADÍSTICOS SELECCIONADOS

PIB PER CÁPITA AÑO 2005 (Pág. 266)	
Países menos adelantados	US\$ 1,499.00
Países en Desarrollo	5,282.00
Países de Ingresos Altos	33,082.00
ESPERANZA DE VIDA AL NACER (Pág. 266)	
Países menos adelantados	54.5 años
Países en Desarrollo	66.1 años
Promedio Países de Ingresos Altos	79.4 años

POBLACIÓN URBANA (% del total) (Pág. 248)				
Países menos adelantados	26.7%			
Países en Desarrollo	42.7%			
Países de Ingresos Altos	76.8%			
SANEAMIENTO, AGUA (2004) (Pág. 256)				
	Población que utiliza Saneamiento mejorado % población	Población que utiliza fuente de agua mejorada % población		
Países menos adelantados	37	59		
Países en Desarrollo	49	79		
Países de Ingresos Altos	100	100		
PERSONAS DESNUTRIDAS (porcentaje de la población total) (Pág. 256)				
Países menos adelantados	35%			
Países en Desarrollo	17%			
Países de Ingresos Altos			
TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (TMI) (Pág. 266)				
(Por cada 1000 nacidos vivos)				
	<u>TMI</u>		<u>TMI</u>	
			Menores de 5 años	
	1970	2005	1970	2005
Países menos adelantados	153	97	245	153
Países en Desarrollo	109	57	167	183
Países de Desarrollo Humano alto	43	13	59	15
ALFABETIZACIÓN, MATRÍCULA PRIMARIA Y SECUNDARIA (Pág. 273)				
	Tasa de alfabetización de Adultos (% población de 15 años o más)		Tasa neta matriculación % PRIMARIA SECUNDARIA	
Países menos adelantados	53.4		77	27
Países en Desarrollo	77.1		85	53
Países OECD de Ingresos Altos	99.1		96	92

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2007), **Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha por el cambio climático: Solidaridad frente a Un mundo dividido**, Nueva York, PNUD. En: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/chapters/spanish/30-abril-2008>

TABLA 2. ASISTENCIA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD)

ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD) 2005 (Pág. 291)			
Donantes: Países de Desarrollo Humano Alto			
AOD Total	US\$ 106.777 millones		
AOD Como porcentaje del INB	0.33%		
AOD per cápita país donante	US\$ 122.00		
AOD para países menos adelantados	24% (del total)		
CORRIENTES DE AYUDA (Pág. 295)			
	Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD)		
	Total Mill.US\$	Per cápita US\$	% PIB
Países menos adelantados	25,979	33.9	9.3
Países en Desarrollo	86.043	16.5	0.9
Países de Desarrollo Humano alto	2,633	1.6	0.0

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2007), **Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha por el cambio climático: Solidaridad frente a Un mundo dividido**, Nueva York, PNUD. En: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/chapters/spanish/30-abril-2008>

TABLA 3. DATOS SOBRE LA SALUD INFANTIL

- Cada año mueren cerca de 10 millones de menores de cinco años (más de 1.000 cada hora), pero la mayoría de ellos podrían sobrevivir y crecer si tuvieran acceso a intervenciones simples y de bajo costo. La muerte de un niño es una tragedia.
- La malnutrición contribuye a más de la mitad de las muertes.
- La neumonía es la principal causa de muerte en menores de cinco años. De los 154 millones de casos que se producen cada año, cerca del 75% se registran en tan sólo 15 países.
- Se calcula que hay 2,3 millones de menores de 15 años infectados por el VIH, y cada día se infectan otros 1.400. En ausencia de tratamiento, más de la mitad de los niños infectados mueren antes de cumplir dos años.
- La tasa de supervivencia infantil presenta grandes variaciones geográficas. Tres cuartas partes de las muertes infantiles se registran en África y Asia Sudoriental.
- Dos tercios de las muertes infantiles son prevenibles si hay acceso a intervenciones prácticas de bajo costo y atención primaria eficaz hasta los cinco años de edad.

Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS). 10 datos sobre la salud infantil. En: http://www.who.int/features/factfiles/child_health2/es/index.html 30-abril-2008

TABLA 4. DATOS DE ALTO IMPACTO Y ASPECTOS DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO.

“Cada hora que pasa y sin acaparar la atención de los medios, mueren más de 1200 niños. [...] Las causas de muerte varían, pero la abrumadora mayoría se debe a una única patología: la pobreza...esta patología se puede prevenir”

“...10,7 millones de niños no viven para celebrar su quinto cumpleaños y más de 1000 millones de personas sobreviven en condiciones de abyecta pobreza con menos de un dólar al día.”

“La inmensa pobreza y la obscena desigualdad son flagelos [...] que deben clasificarse como males sociales tan graves como la esclavitud y el apartheid” (Nelson Mandela, 2005)

“El ingreso total de los 500 individuos más ricos del mundo es superior al ingreso de los 416 millones más pobres.” “... 2500 millones de personas que viven con menos de dos dólares al día –y que representa el 40% de la población mundial- obtiene sólo el 5% del ingreso mundial.”

“La ayuda internacional es una de las armas más eficaces en la guerra contra la pobreza. Hoy, tal arma ... no está enfocada de manera eficiente y dese ser reparada.” “... la asistencia se considera erróneamente como un acto de caridad unidireccional. En un mundo donde tanto las amenazas como las oportunidades están interconectadas, la asistencia es una inversión y un imperativo moral”

“Mientras los gobiernos de los países ricos reconocen públicamente la importancia de la ayuda, sus acciones hasta la fecha no han respaldado su palabra.”

Desde 1990 en los países ricos “el ingreso per cápita ha aumentado en US\$6.070, mientras que la ayuda per cápita ha disminuido en US\$1.”

“La ayuda condicionada sigue siendo uno de los abusos más atroces de la asistencia para el desarrollo centrada en la pobreza”

“Los US\$7.000 millones anuales que se requerirán durante el próximo sexenio para proveer de agua limpia a 2.600 millones de personas, es menos de lo que los europeos gastan en perfumes y también menos de lo que los estadounidenses gastan en cirugías correctivas optativas. ... cantidad de dinero que podría salvar unas 4000 vidas diarias.”

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2007), **Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual**. En: <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espaol> 30-abril-2008.

El problema de la coordinación institucional

Nuestra visión en torno a la ayuda internacional revela una dispersión de esfuerzos; hay inequidad en la distribución, algunos países son preferidos y reciben ayuda (*donor darlings*), mientras que otros permanecen marginados de estas acciones (*donor orphans*). En apariencia, no existen criterios para establecer prioridades, ni instrumentos de seguimiento a los recursos una vez entregados a los receptores.

En la Organización de las Naciones Unidas los organismos financieros internacionales están agrupados en torno a cinco instituciones “íntimamente relacionadas”, de las cuales únicamente dos ofrecen ayuda para mitigar la pobreza y mejorar la calidad de vida: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF), “cada institución desempeña un papel diferente en la misión de luchar contra la pobreza” (Naciones Unidas, 2008). Sin embargo, no se aprecian evidencias de esa vinculación organizacional.

Al realizar una revisión de la AOD, Sanahuja (2007) encuentra las siguientes principales “fallas”, entre otras:

- Seguridad y antiterrorismo. Irak ha sido el primer receptor de ayuda mundial en 2005 y Afganistán el cuarto. Otros 7 países reciben mayor atención para defensa de la seguridad. Este concepto de ayuda no está en las prioridades establecidas en los ODM. De los 34 países considerados de renta media, en los que está América Latina, 24 registran un descenso de la ayuda recibida en el periodo 2001-2005, en tanto uno, Colombia, ha sido reubicada como prioritaria en esta materia por algunos donantes.
- Aunque se acepta la obligación moral o política de otorgar ayuda, ésta sigue siendo voluntaria y discrecional, el país receptor no tiene ninguna titularidad respecto a esos recursos. Las consecuencias son: volatilidad de la ayuda; problemas recurrentes de coordinación entre donantes; ayuda condicionada a todo tipo de intereses del donante; elevados costos de transacción.

- Proliferación de donantes y fragmentación de la ayuda. En los años 50's apenas había 6 países donantes, hoy son más de 50, y hay que agregar 230 organismos internacionales. El número promedio de donantes oficiales en los países receptores ha pasado de 12 en 1960, a 33 en 2004 y hay más de 30 países con más de 40 donantes activos. Cada uno de ellos cuenta con sus propios mandatos, objetivos y sus propias agendas de intereses.
- La imprecisión de lo que debe ser considerado como AOD, pues se ha ampliado el concepto, y se incluye las becas para estudiantes de países en desarrollo para estudiar en el país donante, la asistencia a refugiados, la condonación de deuda, la creciente participación de las fuerzas armadas en ayudas de emergencia, actividades relacionadas con la seguridad. Por otra parte, los crecientes flujos privados de ONG y fundaciones no se contabilizan como AOD. El impulso político para crear estos fondos procede de la Conferencia de Monterrey. De 20,000 actividades de ayuda registrados por el CAD en 1997, aumentó a 60,000 en 2004. La desconfianza de los donantes ha hecho canalizar la ayuda a través de proyectos aislados con sus propias unidades de gestión, aumentando los costos administrativos y de transacción, y dificultando la coherencia de los programas nacionales de desarrollo.

Por lo anterior, se hace un imperativo buscar una efectiva coordinación de los organismos abocados a esta misión, con lo que se evitarían problemas de duplicidad de apoyos a ciertas naciones o la marginación de otras. Un manejo bien coordinado de la ayuda, focalizado a objetivos precisos y una estructura sólida, tendría un impacto positivo en las naciones débiles.

La relación proveedor-receptor

A lo largo de la historia, los organismos supranacionales mantienen su rol filantrópico hacia las naciones más pobres, creando una relación **asimétrica y de desconfianza**.

Se ha dicho que la pobreza evidencia las fallas de un gobierno, y que en muchas naciones, que reciben ayuda internacional para paliarla, con frecuencia ven desviados o difumados los fondos financieros. Por lo cual, esta fuente de recursos, compromete a gobiernos y sociedades y pone en riesgo su viabilidad.

La desconfianza ha conducido a la imposición de exigencias a las naciones necesitadas, para la adopción de cierto tipo de políticas, como programas de ajuste económico y otras condiciones que asumen a riesgo de no contar con fondos o subvenciones financieras. Con tal de recibir la ayuda, estos países aceptan estas exigencias, sin considerar las implicaciones de la implantación de sistemas administrativos y fiscales rigurosos, con un mayor sacrificio al ciudadano. En este contexto bajan los niveles de credibilidad en los gobiernos, mientras el potencial conflicto se acrecienta.

Ante ello se hace necesario un diseño institucional en el cual participen de manera corresponsable los organismos financieros en su calidad de proveedores, los gobiernos como intermediarios y garantes y los grupos beneficiados para posibilitar la transparencia en la asignación, distribución y aplicación de los fondos, y una eficaz rendición de cuentas.

Los pocos resultados de la AOD hasta ahora ha sido explicada por la fragilidad de las instituciones internas de los países pobres. Sin embargo, también las instituciones internacionales requieren ser fortalecidas y sus programas reformados, ante la dinámica de la globalización, para asegurar una gobernanza representativa, legítima y eficaz. Ante la participación de actores no estatales (movimientos sociales y ONG), el aumento de la importancia económica y política de organizaciones de países emergentes, tales como los del BRIC (Brasil, Rusia, India y China), la acumulación de reservas de divisas de países subdesarrollados (como China, Venezuela), con creciente importancia como donantes y otorgadores de créditos, diversos teóricos de las relaciones internacionales debaten la necesidad de responder a una demanda de gobernanza a nivel global, y denotan la carencia de una propuesta de gobernanza mundial democrática.

Se suma a lo anterior el surgimiento de nuevos “bienes públicos de rango internacional”, algunos de los cuales no se pueden gestionar sin una cooperación internacional, tales como la seguridad nacional, la estabilidad monetaria, la preservación de la capa de ozono, o de ámbitos como la paz, seguridad frente a enfermedades contagiosas, sostenibilidad ambiental, la persecución del crimen, la corrección de la desigualdad internacional, entre otros.

La importancia de un Estado con instituciones sólidas

Para asegurar el desenvolvimiento de un país se requiere un aparato administrativo estatal consolidado con base en su eficiencia, transparencia, exento de corrupción, que rinda cuentas sobre su gestión para generar credibilidad y confianza en sus instituciones, y para que la ayuda recibida pueda fluir a través de las agencias gubernamentales. Los ODM deben convertirse en objetivos nacionales, integrarse en los programas de gobierno y considerarse como propios. El apoyo de los organismos centrales del gobierno y su coordinación es fundamental para evaluar el desempeño de las dependencias y entidades del sector público.

Lo anterior sólo es posible, cuando existe un sistema político democrático, con amplia participación social, y que tienda a asumir las instituciones de la gobernanza. La promoción de los derechos humanos, el respeto de los valores de la libertad, solidaridad y la tolerancia son la base necesaria para reforzar las instituciones democráticas. Asimismo, el funcionamiento efectivo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial permite llegar a acuerdos para formular soluciones concretas para erradicar la pobreza, mejorar los servicios de salud, educación y de seguridad pública.

Resulta paradójico que algunas naciones por su condición política, histórica, geográfica y hasta cultural, sean las más necesitadas, pero por no cubrir los requisitos exigidos por las agencias internacionales, se les descalifica para recibir ayuda económica. En estos casos la ayuda debería tener como uno de sus propósitos, apoyar la consolidación de las instituciones democráticas y de buen gobierno.

Se propone reforzar a los Estados a fin de que puedan establecer instituciones sólidas y eficientes que garanticen el ejercicio eficaz de los recursos, la inversión en programas que contribuyan a incrementar el capital humano y social, así como la infraestructura física para la generación y distribución de la riqueza en un marco de transparencia, eficacia y corresponsabilidad.

Un Estado preparado institucionalmente no sólo coopera a una administración eficiente de la ayuda, sino que optimiza al máximo los recursos escasos, un Estado que es capaz de darse instituciones políticas y administrativas, puede entender con mayor claridad la dimensión de sus problemas sociales.

En este orden de ideas conviene mencionar que el diseño de las políticas públicas alejadas de la realidad, tienden a focalizar erróneamente los múltiples problemas de la pobreza y reproducen esquemas asistenciales que sólo son paliativos, pero no contribuyen a mejorar la calidad de vida de la población y lejos de aliviar la carga económica para el Estado, la hacen más pesada, convirtiendo la ayuda en un asistencialismo nocivo, porque induce en los sujetos actitudes receptivas más que proactivas, e inhibe el potencial humano para satisfacer sus necesidades personales y buscar por sí mismo su autorrealización.

El fortalecimiento de las instituciones del Estado y de la administración pública, no puede realizarse bajo el dictado de la voluntad, supuestamente técnica, de los donantes. El desarrollo es un proceso de adquisición de crecientes grados de capacidad y autonomía por parte de los pueblos.

Bibliografía

- Alonso, José Antonio y José Antonio Sanahuja (2007), **Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo**, en Carmen González (Coord.) *La realidad de la ayuda 2006-2007*, Barcelona, Intermon-Oxfam, pág. 179-204.
- Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional (2005a). **Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda para el Desarrollo. Protagonismo, armonización, convergencia, resultados y responsabilidad mutua**. 28 febrero al 2 marzo 2005. Comité para el Desarrollo (Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo para la Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo).
- (2005b). **Informe sobre el seguimiento mundial 2005. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Del consenso a una acción más dinámica**. Comité para el Desarrollo, 17 de abril de 2005. Comité para el Desarrollo (Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo para la Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo).
- Boone, Peter (1995), **Politics and the effectiveness of foreign aid**, United Kingdom, Centre for Economic performance, Discussion Paper No. 272. <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp0272.pdf> 23 abril 2008.
- Chen, Shaosua y Martín Ravallion (2007), *Absolute Poverty Measures for the Developing World*, Banco Mundial, Washington. Citado por José Antonio Sanahuja (2007) **¿Más y mejor ayuda?: La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo**, en Manuel Mesa (Coord.), *Paz y Conflictos en el Siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Barcelona, Icaria Editorial.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (1996), **Shaping the 21st Century; the Contribution of Development Collaboration**, OCDE, París, mayo 1996.

Easterly, William (2006), **The White Man's Burden: Why the West's effort to aid the rest have done so much ill and so little good**, Estados Unidos, Penguin Press. 417 págs.

Naciones Unidas (2000), **Declaración del Milenio**, Nueva York, Consejo Económico y Social. 10 Págs. A/RES/55/2

---- **Objetivos de Desarrollo del Milenio**. UNDP.
<http://www.undp.org/spanish/mdg/> 23 abril 2008

---- (2002), **Conferencia Internacional sobre financiación para el Desarrollo. Consenso de Monterrey** (2002). Monterrey, México, 18 al 22 de marzo de 2002. Mimeo, 19 págs. A/CONF/198/3.

---- (2002), **Documento Final de la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo. Consenso de Monterrey**. Monterrey, México, 21 y 22 de marzo de 2002.

---- (2002), **El papel de la administración pública en la aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas**, Nueva York, Informe del Secretario General. A/57/262-E/2002/82.

---- (2003), **Incorporación de las estrategias de lucha contra la pobreza en los objetivos de desarrollo del Milenio: el papel de la administración pública**, Nueva York, Informe de la Secretaría, Consejo Económico y Social, Comité de Expertos en Administración Pública. E/C.16/2003/5..

---- (2005) **Documento final de la Cumbre 2005**. Nueva York, mimeo. 42 págs. A/RES/60/1. 24 octubre 2005.

----- (2008), **Sistema de las Naciones Unidas. Órganos Principales**, Grupo del Banco Mundial. <http://www.un.org/spanish/aboutun/UNsystemcharts spanish.pdf> 4-marzo-2008

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1990). **Informe sobre Desarrollo Humano 1990**. Nueva York, PNUD. 122 págs.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005). **Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La Cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual**. Nueva York, PNUD. 418 págs.

Rajan, Raghuram G. y Subramanian, Arvind (2005) **Aid and growth: What does the cross-country evidence really show?**, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, mimeo, 48 págs. Working Paper 11513

Sanahuja, José Antonio (2007), **¿Más y mejor ayuda?: La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo**, en Manuel Mesa (Coord.), *Paz y Conflictos en el Siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Barcelona, Icaria Editorial. Págs. 71-101.