

# Es hora de dejar de engañarnos sobre la ayuda externa: *La opinión de un experto de campo*

Por Thomas Dichter

## Resumen ejecutivo

Durante décadas, el sector de la ayuda extranjera ha probado enfoque tras enfoque para tratar de que la ayuda funcione. Una carrera de experiencia de campo en el sector de la ayuda, sin embargo, confirma las observaciones empíricas registradas que dicen que la ayuda no es relevante para el crecimiento o la reducción de la pobreza y, además, sugiere que no es probable que la ayuda sea de utilidad en el futuro. Entre los profesionales del área, con amplia experiencia de campo, está generalizada la creencia de que la ayuda, en términos generales, no ha sido eficaz.

La iniciativa actual de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de duplicar los flujos de ayuda internacionales es parte de un patrón para reinventar la ayuda externa. Desde la década de 1950, el sector se concentró en promover alternativamente la industrialización, la agricultura, la reducción de la pobreza, la salud, las instituciones, etc. La ONU ha patrocinado numerosas resoluciones ambiciosas, que tampoco lograron estimular el desarrollo. Nos encontramos en un punto en el que las nuevas ideas para lograr que la ayuda alcance su objetivo no son más que viejas ideas recicladas.

En la práctica, el sector de la ayuda no ha cambiado mucho. La ineficacia de la ayuda guarda poca relación con la falta de recursos. Su raíz está, por el contrario, en el carácter complejo de la pobreza y en la naturaleza deficiente de las instituciones y los gobiernos de los países pobres. El permanente crecimiento burocrático del sector de la ayuda también socava la eficacia y la rendición de cuentas. Los países ricos deberían rechazar los pedidos de aumentos en los flujos de ayuda y probablemente deberían también reducir ese tipo de financiamiento.

---

*Thomas Dichter es el autor de* Despite Good Intentions: Why Development Assistance to the Third World Has Failed *(Amherst and Boston: University of Massachusetts Press, 2003).* Desde 1964 trabaja en el área de desarrollo internacional, en diversos organismos, como el Banco Mundial, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, el Peace Corps y numerosas organizaciones no gubernamentales.

## Introducción

En enero de 2005, la Organización de las Naciones Unidas publicó un voluminoso informe en el que solicitaba que se duplicaran los flujos de ayuda a países en desarrollo antes de 2015, a fin de erradicar por completo la pobreza<sup>1</sup>. A pesar de la creciente corrección política inherente en un pedido de mayor ayuda para el desarrollo<sup>2</sup>, y de las declaraciones de los donantes, que prometieron ser más “selectivos” a la hora de desembolsar fondos en el futuro, los países desarrollados deberían tener una postura escéptica acerca de incrementar los montos ya acordados y contemplar una reducción en los fondos destinados a la ayuda.

Soy un profesional del área de la ayuda con cerca de 40 años de experiencia en países en desarrollo, en prácticamente todos los niveles, desde el “campo” hasta los organismos multilaterales, como el Banco Mundial y el Programa de Desarrollo de la ONU, pasando por numerosas organizaciones no gubernamentales (ONG), la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional, subcontratistas de ayuda en Washington y distintas fundaciones. He trabajado en proyectos de ayuda y he colaborado en su diseño, en la solución de sus problemas y en su evaluación. Además, he sido un observador directo de programas de ayuda en más de 50 países. La única parte del mundo de la ayuda para el desarrollo que no viví es la pobreza, aunque sé qué se siente al tener disentería, tenia, hepatitis y malaria.

Quizás en un punto tardío de mi carrera, he llegado a la conclusión de que, *como instrumento para reducir la pobreza en el mundo*, la ayuda no ha servido, no tiene mucha probabilidad de hacerlo y *no puede* lograrlo. Aunque sea uno de los pocos profesionales del área que llega a esa conclusión, no soy el único que en su fuero interno alberga dudas acerca de la eficacia de la ayuda. No conozco a ningún colega con experiencia de campo prolongada que realmente crea que la ayuda ha sido eficaz.

Sin embargo, antes de repasar el trágico historial de la eficacia de la ayuda, es necesario aclarar un par de cuestiones. En primer lugar, aunque la ayuda no pueda solucionar el problema de la pobreza, puede decirse que tiene valor humanitario, como medio de ayuda a las personas en caso de desastres o de prolongar la vida (por ejemplo, mediante programas de inmunización o

asistencia alimentaria). Seamos claros: la ayuda humanitaria no es lo mismo que la ayuda para el desarrollo que persigue como finalidad reducir la pobreza, y, de hecho, la ayuda humanitaria puede en algunos casos exacerbar la pobreza general, al menos desde una perspectiva estadística (por ejemplo, puede decirse que la enorme cantidad de pobres en el mundo no disminuye en parte a causa de las mejoras respecto de la salud y la longevidad de las personas que se hallan en esa situación).

En segundo lugar, *cuando decimos que la ayuda no puede solucionar el problema de la pobreza en el mundo no queremos decir que la pobreza esté condenada a continuar*. Como se expone en la próxima sección, la situación actual de la pobreza mundial es desalentadora, en especial en la región de África al sur del Sahara, pero se han registrado mejoras, y es probable que se sostengan en varios lugares, aunque su trayectoria sea algo irregular. El hecho de que la reducción de la pobreza se haya logrado en algunos lugares y no en otros es prueba del papel poco importante de la ayuda: en los países donde la ayuda fue parte predominante del presupuesto nacional (por ejemplo, Haití y Malawi), las estadísticas de pobreza no mejoraron, mientras que en aquellos donde la ayuda cumplió un papel menor (como India y China), con frecuencia la pobreza se redujo.

Este documento no intenta hacer un análisis exhaustivo de los factores que generan la reducción de la pobreza. Es suficiente decir que ya tenemos respuesta para esa pregunta y que esa respuesta es muchísimo menos complicada de lo que creíamos. Para lograr una reducción duradera de la pobreza se necesita tiempo, porque es una función del crecimiento económico. El efecto de “derrame” es imperfecto, pero funciona. El crecimiento económico sostenido, por otro lado, está relacionado con el estado de derecho (y un marco legal y normativo del que se pueda depender), la buena gobernabilidad (un gobierno que rinda cuentas y sea transparente) y una dirigencia que no piense únicamente en sus propios intereses<sup>3</sup>. Esos atributos, a su vez, se vinculan con la educación y, de un modo que aún no comprendemos cabalmente, con la historia y la cultura<sup>4</sup>. Por último, muchos países pobres progresarían más rápido si los tratados de comercio mundiales no estuviesen tan basados en la protección y comprendieran menos acuerdos preferenciales.

## Una breve reseña de las tendencias mundiales de la pobreza

Los datos más recientes indican que la población mundial aumentará 40% hacia 2050, con lo que llegaría a la cifra de 9.100 millones de habitantes. Casi todo ese incremento se daría en los países en desarrollo, en particular en los 50 más pobres, que “ya tienen dificultades para suministrar un nivel adecuado de vivienda social, salud y educación”<sup>5</sup>. Por otro lado, la población de los países desarrollados, más ricos, no variará demasiado y se mantendrá en 1.200 millones de habitantes. Una consecuencia evidente de esa situación será el aumento de las presiones para emigrar (legal e ilegalmente) hacia los países más ricos. Es probable que el temor que sienten los países ricos ante esa situación sea una de las mayores razones políticas no explicitadas que los

motivan a abogar por aumentos en los flujos de ayuda. Sin embargo, las tendencias mundiales de la pobreza de los últimos 20 años en los que se proporcionó ayuda indican que ninguno de los argumentos a favor del aumento de los flujos de ayuda, ya sean racionales o emocionales, están bien justificados.

Una de las reseñas más exhaustivas de las estadísticas de la pobreza, que cubre el período 1981–2001, presenta algunas cifras generales, muchas de las cuales no son alentadoras<sup>6</sup>. De hecho, las buenas noticias acerca de la reducción de la pobreza se limitan a la distinción, bastante críptica por cierto, entre “extrema” pobreza (que se define como vivir con US\$ 1 o menos por día) o pobreza a secas (entre US\$ 1 y US\$ 2 por día). Todos los datos relevados indican que la cantidad de personas que viven con US\$ 1 o menos al día se redujo en 390 millones de personas. Sin embargo, el mismo informe dice que “entre las personas que están más cerca de los US\$ 2 diarios, fueron más aquellas cuya situación empeoró durante el período (1981–2001) que aquellas que registraron mejoras”<sup>7</sup>. Casi toda la disminución de la cantidad de personas “extremadamente pobres” se dio en China, y tuvo poco que ver con la ayuda para el desarrollo. Por otro lado, la cantidad de personas extremadamente pobres en el resto del mundo subió de 840 millones a 890 millones, y en la región de África al sur del Sahara pasó de 164 millones a 316 millones. En 2001, en la región de África al sur del Sahara se concentraban 29% de las personas extremadamente pobres del mundo. En 1981, esta proporción era de 11%.

El informe sugiere que el verdadero desafío está en superar el límite de los US\$ 2 por día, y en este caso los datos tampoco son alentadores. La cantidad de habitantes debajo del umbral de US\$ 2 subió de 2.400 millones a 2.700 millones (42% de la población mundial): el cambio más dramático fue el “agrupamiento” de los pobres que tienen entre US\$ 1 y US\$ 2 para vivir por día. En 20 años, la cantidad de personas en ese grupo pasó de 1.000 millones a 1.600 millones, un aumento de 60% en términos absolutos. En pocas palabras, si bien fueron muchas las personas que superaron el umbral de US\$ 1 por día para ubicarse en el grupo que vive con entre US\$ 1 y US\$ 2 (aunque sesgado por el caso de China), por el momento no están logrando el salto con el que saldrían de la pobreza y pasarían a un estado de bienestar económico sostenido. Incluso en los países de bajos ingresos con crecimiento alto, la erradicación de la pobreza es un proceso más lento y complejo de lo que creen aquellos que proponen se dupliquen los flujos de ayuda.

El análisis de otros indicadores de la pobreza también aporta buenas y malas noticias. En términos generales, la expectativa de vida en los países en desarrollo, si se los toma como conjunto, en general aumentó, al igual que la inmunización de niños y el acceso a agua potable y segura. Las tasas de fertilidad están disminuyendo y, en general, las tasas de crecimiento económico están mejorando en todo el mundo. Incluso la región de África al sur del Sahara podría experimentar algunas mejoras. Las estimaciones actuales del crecimiento per cápita para el período 2006–15 indican que la región de África al sur del Sahara podría tener un crecimiento de 1,6%, con lo que para 2015 cerca de 70

millones de personas superaría la línea de la extrema pobreza, estipulada en US\$ 1 por día<sup>8</sup>. Sin embargo, eso es sólo 22% de los 316 millones que actualmente se encuentran en esa categoría. La marea está subiendo, es cierto, pero sube a un ritmo más lento que el crecimiento de la población, y hay problemas nuevos que se apilan sobre los viejos, comenzando, por supuesto, con la pandemia de VIH/SIDA. Además, en todo el mundo, casi 1.000 millones de personas son analfabetas, las tasas de niños pobres que completan su educación son muy malas (algo que resulta especialmente desalentador con miras a futuro) y aún existen 1.200 millones de personas sin acceso a agua potable y segura.

### El sector de la ayuda ha intentado casi todo

La mejor manera de comenzar un análisis de la ineficacia de la ayuda es analizar la historia de las iniciativas realizadas por volverla más eficiente. Durante décadas, el sector de la ayuda probó una estrategia tras otra para lograr que la ayuda fuera más eficaz, la creencia de que la fórmula correcta está a su alcance es uno de los elementos que la mantienen en acción.

Durante la década de 1950, creímos en la sustitución de importaciones y el desarrollo industrial. Pensamos que podíamos ayudar a los países pobres a acelerar su desarrollo y a ser como nosotros (¿no tienen industria del acero? no importa, les construiremos una). Más tarde redescubrimos la importancia de la agricultura y, desde entonces, intentamos todo, desde la capacitación de trabajadores de extensión agrícola hasta la conformación de consejos de marketing y cooperativas de agricultura o el financiamiento de intervenciones técnicas en irrigación, multiplicación de semillas, mejoramiento del suelo y nuevos cultivos. En la década de 1970, redescubrimos la pobreza en sí misma y creímos que el efecto de derrame no funcionaba, por lo que debíamos ocuparnos de la pobreza de manera directa. Una y otra vez, nuestra atención pasó de la pobreza rural a la urbana, y viceversa. Cuando nos convencimos de que debíamos concentrarnos en el desarrollo rural, comenzamos con el desarrollo comunitario integrado (y probamos todo junto, desde centros del cuidado de la salud primaria hasta sistemas de agua de pozo, caminos rurales y tecnología adecuada como biogas improvisado y molinos operados por la fuerza humana). Cuando creímos que la pobreza más grave era la urbana, trabajamos (como aún lo hacemos) en la reforma de barrios marginales, escuelas ambulantes, financiamiento de viviendas, microcréditos y demás. A medida que transcurrían las décadas de 1980 y 1990, comprendimos cuán importantes eran las instituciones y comenzamos a invertir en su construcción, reforma legal, gobernabilidad y “democracia”. También durante la década de 1980, observamos lo críticas que son las mujeres para el desarrollo y empezamos a concentrarnos más en las actividades de Mujeres en Desarrollo (WID, por su sigla en inglés), con programas de derechos legales, salud femenina (incluidos el control de la natalidad y la promoción del amamantamiento), y “proyectos generadores de ingresos”.

En cuanto a los paradigmas generales que guiaron nuestro

trabajo, para la década de 1970 habíamos comenzado a abandonar los enfoques “de arriba hacia abajo”, y se pusieron de moda los enfoques “de abajo hacia arriba”, de base, que destacaban la participación. Seguimos haciendo mucho “de arriba hacia abajo”, pero ahora refinado como un diálogo de políticas (que evoca a los enfoques de participación), mientras que nuestro trabajo de base ahora se ocupa más de cuestiones “sociales” como el fomento del “capital social” y el desarrollo por él sustentado.

La selectividad es uno de los conceptos nuevos más importantes en el sector de la ayuda: la idea de que la ayuda debe asignarse a los países que pueden aprovecharla mejor, gracias a sus políticas e instituciones sólidas. (El hecho de que un concepto tan evidente aparezca en la séptima década del sector de la ayuda es elocuente en cuanto a su capacidad de autoanálisis profundo.)

En el nivel de campo, en el que se lleva a cabo la mayoría de los proyectos de ayuda orientados a la reducción de la pobreza, puede verse concretamente cómo se ponen en práctica estas pautas básicas y cómo es posible creer que la ayuda puede mejorarse. A continuación, un ejemplo de mi propia experiencia:

#### *Proyecto de mejoramiento de la crianza de pollos en Marruecos, 1965*

En 1965, mientras estaba en Marruecos como voluntario del Peace Corps, pasé un verano trabajando en un proyecto de mejoramiento de la crianza de pollos de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID). La premisa del proyecto estaba bien concebida en abstracto: la producción de pollos de Marruecos era menor que la posible; los pollos producidos eran escuálidos y relativamente caros. Con una mejor reproducción y una crianza que aprovechara los avances de la ciencia, sin embargo, no sólo la producción y los ingresos podrían mejorar, sino también la nutrición. La USAID trajo gallinas de la raza Rhode Island Red y expertos en producción. El proyecto progresó satisfactoriamente hasta que resultó evidente que los marroquíes habían dejado de comprar los nuevos pollos. Los consultores llegaron a la conclusión de que los pollos mejorados no se adecuaban a los métodos de cocción locales, adaptados todavía a las aves de carne más magra y dura. Después de guisarlos por cuatro horas, los pollos Rhode Island Red parecían una masa blanda. El proyecto fracasó<sup>9</sup>.

En lugar de atribuir este fracaso a problemas inherentes al proceso de ayuda, una perspectiva de campo podría permitirnos creer que, de haberse tenido en cuenta el gusto y la cultura locales, el proyecto podría haber funcionado.

#### *Programa de capacitación de funcionarios de extensión agrícola en Malí, 1984*

Casi dos décadas después, en 1984, dirigí la evaluación de un programa de capacitación de funcionarios de extensión agrícola en Malí. El organismo donante, la USAID, concluyó junto al gobierno de Malí que si era posible mejorar significativamente el sistema de extensión agrícola, de modo que se pudiese enseñar nuevas técnicas y prácticas para mejorar la productividad, los

granjeros se beneficiarían tal como se beneficiaron los granjeros del medio oeste de Estados Unidos con los servicios de extensión a fines del siglo 19 y comienzos del siglo 20.

La evaluación del proyecto reveló obstáculos en casi todas las áreas. En primer lugar, las instituciones gubernamentales a cargo de aplicar el proyecto tenían sus propios problemas estructurales. Además de un exceso de personal, que a menudo no se presentaba a trabajar, los procedimientos para la ejecución y el seguimiento eran arduos y dependían más de conexiones personales que de planes acordados de antemano. En segundo lugar, el grupo de recursos humanos que recibía la capacitación tenía sus propias limitaciones: muchos tenían un nivel de educación muy pobre, y algunos apenas sabían leer y escribir. La motivación era poca porque los salarios eran muy bajos y el hecho de que los trabajos en el gobierno son vistos como prebendas de por vida. También los granjeros tenían que enfrentar obstáculos, que tenían poco que ver con la utilización, o no, de las nuevas técnicas. Tenían problemas para transportar y comercializar su producción; enfrentaban dificultades en relación con la tenencia de la tierra y otras relacionadas con los recursos naturales, como la falta de riego. El proyecto falló.

Nuevamente, es posible concluir que si solo se hubiese prestado más atención al contexto complejo que rodeaba el plan de capacitación, el proyecto podría haber funcionado.

#### *Proyecto de mejoramiento de la infraestructura comunitaria en Filipinas, 2002*

Veamos a Filipinas, donde en 2002, como consultor para el Banco Mundial, participé de la evaluación de un proyecto de mejoramiento de la infraestructura comunitaria. El principio sobre el que se basaba el proyecto era que las comunidades necesitaban estar involucradas en su propio desarrollo, comenzando por el mejoramiento de la infraestructura básica. Los comités comunitarios locales se postulaban para recibir fondos del departamento gubernamental correspondiente y luego se ocupaban de gestionar el trabajo a realizar y el mantenimiento de la infraestructura una vez concluida.

Durante un período de cinco años, cientos de comunidades rurales recibieron fondos para emprender diversos proyectos. El proyecto fue considerado tan exitoso como medida para combatir la pobreza que el Banco Mundial otorgó al gobierno un préstamo de US\$ 110 millones para que lo extendiera a más comunidades. Lo que sigue es un fragmento de las notas que tomé durante mis visitas de campo:

Albige barangay (aldea) tiene 270 hogares y una población de 1.378 habitantes. Vistamos el primero de los tres tanques de agua para los que Albige recibió un subsidio. Es evidente a primera vista que el sistema es complicado: la toma es un tubo de acero galvanizado de 1,5 pulgadas, mientras que el tubo de salida tiene un diámetro de 3 pulgadas. Esto reduce el flujo de salida. El tubo de 1,5 pulgadas (de 2 kilómetros de largo) es el regalo de un senador, que entregó estas tuberías hace algunos años durante el período de elecciones. Al ale-

jarme del tanque, pido detenerme junto a dos hogares cercanos, en los que veo una canilla. La canilla está unida a una conexión en forma de “T” en el tubo de 3 pulgadas al otro lado del camino. Puedo ver que la conexión tiene pérdidas. La canilla está ubicada entre dos hogares. A su lado hay una bomba manual, oxidada, sobre un pozo. Pregunto si el pozo se secó. Me dicen que no, que todavía hay agua en el pozo. Hago una prueba con la bomba. Luego de muchos intentos, logro obtener un hilo de agua. El pistón de la bomba no ajusta bien, lo que indica que la junta está gastada. Pregunto qué hace falta para que la bomba funcione. El jefe de la aldea dice: “una junta de 35 pesos”. Luego de discutir, descubro que la bomba y el pozo se instalaron a fines de la década de los 80 y dejaron de funcionar en 1994, en la época en la que se instaló la versión actual provista por el senador. Pregunté si la comunidad había contemplado la posibilidad de pedir un reemplazo de la arandela antes de permitir que estas dos familias se conectaran a la red de agua nueva. Dijeron que no, que las familias preferían utilizar la canilla a la bomba.

Mientras visitamos el resto del sistema hídrico, me dicen que el mayor problema son las canillas y las válvulas que quedan abiertas. El jefe de la aldea dice que trata de disciplinar a las personas diciéndoles que éste es el sistema de ellos. “También les decimos que no aten sus animales a los tubos, que están al aire libre. Eso es lo que causa las pérdidas”.

En el reservorio principal, el más cercano a la fuente (un manantial de alta montaña), el agua llega al tope y se desborda. En plena temporada seca, hay una enorme cantidad de agua, que según mi experiencia es suficiente para una ciudad pequeña, mucho más para toda esta comunidad, y no sólo para beber, sino también para riego. Uno de los mayores problemas que hay aquí es que la gente no puede alimentar a sus carabaos (una especie local de búfalo) de forma adecuada, porque no pueden cultivar suficiente forraje durante la temporada seca. El jefe de la aldea, en una conversación previa, nos había preguntado si el proyecto incluía el suministro de tractores para solucionar este problema. Sin embargo, ese problema, además del que tienen con el agua potable, puede resolverse gracias a la fuente de agua inusualmente abundante que posee esta comunidad. Lo único que se necesita aquí es calcular correctamente los volúmenes y los flujos, adaptándolos a un sistema con válvulas y diámetros de tubos correctos de una y otra parte del sistema: en pocas palabras, un diseño adecuado realizado por personas que saben lo que hacen. Se hace evidente que los fondos del proyecto se destinaron a instalar un sistema provisional sobre al menos dos sistemas hídricos previos, que tampoco se diseñaron de



forma adecuada. Al preguntarles por qué la comunidad aceptó del senador el tubo original de 1,5 pulgadas y años después quiso que *este* proyecto entregara el tubo más ancho, incluso a sabiendas de que la toma angosta limitaría el flujo, respondieron haber sentido que no podían rechazar “recursos gratuitos”.

#### *Un proyecto de microcréditos en Mauritania, 2004*

Un último ejemplo es un proyecto de microcréditos llevado a cabo en Mauritania, que evalué en 2004, como consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La premisa del proyecto era similar a la de la mayoría de los proyectos de microcréditos de la actualidad: la idea era que si las personas pobres podían acceder a pequeños préstamos, emprenderían pequeños negocios que los sacarían de la pobreza. Como las mujeres han demostrado ser mejores prestatarias que los hombres, se crearon varios grupos de crédito para mujeres con el dinero del PNUD. Las mujeres recibieron varios días de capacitación en la capital (con viáticos de alimentos y transporte) y un pequeño monto de capital inicial para comenzar un fondo de préstamos, y luego fueron enviadas a organizar sus grupos de crédito. Descubrí que la contabilidad y el manejo de efectivo presentaban fallas serias, y me encontré con evidencia que indicaba que un alto porcentaje de los préstamos estaba vencido, y algunos tenían hasta 7 u 8 meses de atraso. Además, gran parte de las beneficiarias de los préstamos no logró mejorar sus ingresos, ya que todas se dedicaban a la venta de los mismos productos básicos con poco margen, en los mismos mercados. Aquellas mujeres que más se beneficiaron con los préstamos fueron las que ya tenían grandes negocios establecidos y que poseían, o podían poseer, otras formas de financiamiento.

Desde un punto de vista práctico, uno podría pensar que si el proyecto de microcréditos hubiese incorporado una capacitación más exhaustiva, una supervisión más rigurosa y una mejor selección de prestatarias, las cosas habrían tenido otro resultado.

### **El intento constante de reinventar la ayuda**

A lo largo de los años que abarca la historia de la ayuda para el desarrollo, los expertos nunca dejamos de creer que, si declaramos públicamente nuestras intenciones, impulsaremos el movimiento de ayuda y contribuiremos a mejorar su eficacia. A continuación, por ejemplo, se presenta una pequeña selección de declaraciones y resoluciones de la ONU:

- 1960–70: Primer Decenio del Desarrollo de las Naciones Unidas
- 1970–80: Declaración del Segundo Decenio del Desarrollo de las Naciones Unidas, que establecía la resolución de hacer al mundo un lugar más justo y lograr un crecimiento económico de 6% en los países pobres para 1980
- 1974: La Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición
- 1975: La Declaración de Lima, que incluía la resolu-

ción de lograr que la participación en la producción mundial de los países menos desarrollados pasara de 7% a 25% antes del año 2000

- 1978: La Declaración de Alma Ata, que proclamaba la salud para todos antes del año 2000
- 1980: Declaración del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental, que incluía la resolución de proveer “Agua Potable para todos para 1990”

Esas declaraciones, al igual que las nuevas ideas y los nuevos paradigmas que hemos adoptado con el correr de las décadas, estaban motivadas por un compromiso sincero para con la mejora de la situación. En todos los casos se tuvieron muchas esperanzas, y la esperanza sigue siendo la pauta en el entusiasmo que sentimos actualmente respecto de los microcréditos (algo que se hace evidente en la declaración de la ONU que cataloga el año 2005 como “El Año Internacional del Microcrédito”).

El intento constante de reinventar la ayuda a lo largo de los años, si bien indica el deseo de lograr que nuestro trabajo sea eficaz a la hora de reducir la pobreza, también revela cuánto necesitamos creer que la respuesta está al alcance de la mano. Sin embargo, ahora nos encontramos en un punto en el que las ideas más novedosas (para cualquiera que tenga memoria, al menos) son sólo ideas viejas recicladas o penosamente anodinas (por ejemplo, la selectividad). Ha llegado la hora de cambiar el debate: tenemos que contemplar la posibilidad de que nos hayamos engañado durante todo este tiempo. Si se lo analiza profundamente, el sector de la ayuda no ha cambiado mucho. Las verdaderas raíces de la ineficacia de la ayuda van más allá de contar, o no, con las técnicas y los paradigmas correctos y tener, o no, el dinero y la voluntad necesarios.

### **Las raíces de la ineficacia de la ayuda**

La ineficacia de la ayuda tiene tres raíces: en primer lugar, el carácter complejo del problema de la pobreza en sí misma (y el problema relacionado de la dependencia); en segundo lugar, la naturaleza de los gobiernos y las instituciones en los países en desarrollo; y en tercer lugar, las características del sector de la ayuda.

El sector de la ayuda no está diseñado para aceptar el hecho de que la pobreza no es sólo una *condición* material —lo cual ya sería bastante complicado—, sino que también es una *posición* social cultural y política que ocupan muchos pobres en su sociedad. La pobreza, por supuesto, consiste en no tener suficiente dinero, pero en muchos países en desarrollo también está relacionada con la casta, la clase social, la lengua, el grupo, la tribu, el género o el color de la piel que una persona ha tenido desde su nacimiento. En vista de la complejidad de la pobreza y la gran cantidad de variables interrelacionadas que la acompañan, las frases “reducción de la pobreza” y “combatir la pobreza” son un tanto ilusorias. La pobreza no es un único “enemigo” ni una cuantía de enemigos a los que se pueda vencer por medio de un esfuerzo conjunto. Ningún proyecto diseñado para solucionar el problema, especialmente los que intentan

atacar la pobreza en forma directa (como la mayoría de los proyectos de ayuda), puede tener demasiado éxito, sin importar cuánto se intente que la complejidad del diseño del proyecto sea comparable a la complejidad de la pobreza en sí. En realidad, cuanto mayor sea la complejidad del proyecto, menores serán las posibilidades de aplicarlo con éxito. La historia de la ayuda es una historia de consecuencias no buscadas. Los siguientes son dos ejemplos de mi propia experiencia. En algunos contextos sociales de Asia, América Latina y África, he visto que los maridos se apropian del dinero de los microcréditos destinados a sus esposas y lo usan para comprar alcohol. En Moroco, cuando los urbanistas ampliaron las calles que rodeaban un barrio pobre durante la preparación de un proyecto de realojamiento, se construyeron más viviendas pobres en ese nuevo espacio de la noche a la mañana. Muchas veces, diseñar un proyecto para reducir la pobreza en forma directa es como apretar un globo: si se presiona de un lado, sale un bulto por el otro.

Los organismos de ayuda también han subestimado el papel que ellos mismos tienen en la creación de dependencia. Según parece, un aspecto universal de la naturaleza humana es que las personas (y los países) se vuelven dependientes de cualquier cosa que perciben como “gratuita o casi gratuita”. Este hecho socava la mayoría de las reformas acordadas, las promesas y las expectativas declaradas, y otras respuestas de las personas y los gobiernos a los donantes.

La segunda raíz de la ineficacia de la ayuda está relacionada con las características de los gobiernos y las instituciones de los países en desarrollo. En muchos de los países menos desarrollados, el gobierno es autocrático o inestable, o ambas cosas, y por lo general, también es corrupto o represivo, o ambas cosas. No es transparente ni responsable. Además, a pesar de toda la retórica en favor de la gestión moderna y otros sistemas, las instituciones de muchos países en desarrollo se manejan con políticas bizantinas, y los imperativos personales o relacionales tienen más importancia que los institucionales e impersonales. En los países más pobres, el personal del gobierno no tiene incentivos para trabajar, y las oficinas muchas veces están vacías. En resumen, aun cuando estos países acceden a reformar sus políticas para ajustarse a las ideas de buen gobierno de los donantes (u otros organismos), simplemente no son capaces de llevar a cabo las reformas.

En un influyente artículo publicado en la revista *American Economic Review*, los economistas del Banco Mundial Craig Burnside y David Dollar demostraron que “la ayuda tiene un impacto positivo en el crecimiento de los países en desarrollo que tienen buenas políticas fiscales, monetarias y de comercio internacional, pero tiene poco efecto en presencia de malas políticas”<sup>10</sup>. Sin embargo, la evidencia histórica sugiere que el buen gobierno y las políticas correctas contribuyen a que los países incrementen o reduzcan la pobreza *así reciban ayuda o no*. En síntesis, cuando los países se organizan, no necesitan demasiada ayuda: ya están encaminados. Y cuando no se organizan, la ayuda se desaprovecha. En cualquiera de estos casos, duplicar los flujos de ayuda no es la solución.

La mayor parte de la culpa recae en la tercera raíz de la ineficacia de la ayuda: el sector de la ayuda en sí. El sector de la ayuda nació a fines de la segunda guerra mundial, luego del acuerdo Bretton Woods y de la fundación del Banco Mundial, en 1944<sup>11</sup>. Desde entonces, ha crecido continuamente. Algunos de sus integrantes son los 22 estados miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico que cuenta con programas de ayuda bilateral<sup>12</sup> y los principales organismos multilaterales de desarrollo, como la Organización para la Agricultura y la Alimentación, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (IFAD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) y el Banco Mundial. También existen otros organismos multilaterales, como los tres bancos regionales de desarrollo (el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Africano de Desarrollo). No obstante, el mayor crecimiento, especialmente desde mediados de la década de 1980, se registró en las ONG, que incluyen todo tipo de organismos, desde fundaciones como Ford hasta organizaciones de patrocinio infantil como World Vision (cuyo presupuesto anual es de 1.000 millones de dólares). Existen, por lo menos, 20.000 ONG en el sector de la ayuda para el desarrollo<sup>13</sup>. Y debido al aumento de la cantidad de ONG, la distinción entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales se ha vuelto menos clara, puesto que una gran cantidad de ONG ahora trabajan en estrecha colaboración con organismos bilaterales y multilaterales, que las asisten en sus tareas diarias de ayuda para el desarrollo.

El desarrollo se ha convertido en una industria, y al igual que otras industrias, se preocupa cada vez más por mantenerse a sí mismo y aumentar su participación en el mercado. Existen una gran cantidad de empleos, dinero e intereses institucionales en juego en el sector de la ayuda. Durante años, la ayuda oficial para el desarrollo se mantuvo estancada. Alcanzó un pico de aproximadamente US\$ 60.500 millones en 1992, y decayó hasta oscilar entre US\$ 55.000 millones y US\$ 60.000 millones durante la mayor parte de la década. En 2003, volvió a alcanzar un pico y finalmente, en 2004, aumentó a US\$ 78.500 millones<sup>14</sup>. El sector no estaba satisfecho con su nivel de recursos y aprovechó el clima de temor posterior a la tragedia del 11 de septiembre de 2001 para incluir entre sus argumentos típicos el hecho de que la ayuda tiene un papel fundamental en la estabilización del futuro mundial (al combatir la pobreza), así como un papel importante en la reducción de las presiones relacionadas con la inmigración hacia los países desarrollados (un tema político de creciente importancia en países como Francia, Holanda y Alemania)<sup>15</sup>. Por lo tanto, cuanto más sea el dinero para ayuda que aportemos, mejor nos irá a todos. Al menos, ése es el argumento de las ONG.

Además, una gran cantidad de empleos dependen del sector de la ayuda. Nadie sabe cuántas personas trabajan en este sector, pero existen algunas cifras indicativas. Solo el Banco Mundial tiene 9.300 empleados, y se lo considera un excelente empleador porque ofrece más beneficios que el sector privado, un mercado

laboral más reducido hoy en día. Los organismos de la ONU tienen miles de empleados. Por ejemplo, una ONG internacional con base en Estados Unidos y un presupuesto anual de aproximadamente US\$ 10 millones suele tener entre 200 y 300 empleados. En la mayoría de los países del tercer mundo, los empleos en el sector de la ayuda para el desarrollo son sumamente codiciados, y la competencia para obtener estos empleos puede ser feroz. También existen miles de consultores —yo soy uno de ellos desde mediados de la década de 1990—, y si bien la mayoría de nosotros proveníamos de los países desarrollados, ahora existen miles de personas con un alto nivel de educación provenientes de los países en desarrollo para quienes la consultoría sobre el tema de la ayuda es mucho más lucrativa que cualquier otro tipo de trabajo.

Por último, es importante mencionar la voluntad universal de crecimiento que muestran la mayoría de las instituciones y organizaciones. Es natural que todas las instituciones y organizaciones dedicadas a la ayuda crean en el valor de su trabajo y soliciten un mayor apoyo: ningún sector quiere desaparecer.

También hay una cuestión de ética en juego. Las instituciones y organizaciones dedicadas a la ayuda tienen un objetivo sumamente ético: se dedican a hacer el bien. La prueba de que éste es un sector muy codiciado es la gran cantidad de personas relativamente jóvenes y ricas (punto.com y otros millonarios del sector tecnológico) que han decidido que su propósito en la vida (ahora que hicieron dinero en el duro mundo del comercio) es ayudar al tercer mundo. Desde Michael y Susan Dell hasta Bill Gates, e incluso otras figuras menos conocidas como Pierre Omidyar, los recién llegados crean fundaciones cuyas misiones son increíblemente similares a las de los organismos que desde hace años están en el sector de la ayuda.

La participación de estas figuras contribuye a un importante conjunto de incentivos que impulsan a las personas a adoptar los argumentos que prometen fortalecer la importancia y el “mercado” del sector. Ése es uno de los motivos por los que casi todos los pedidos de apoyo del sector incluyen, por lo menos, algún símbolo o referencia que apela a los sentimientos. Sin embargo, cuando el sector de la ayuda intenta justificarse a sí mismo de manera rigurosamente racional, no lo logra por completo, como ocurre en el debate actual sobre la eficacia de la ayuda y la “selectividad”. En este caso, el sector se autojustifica pero proporciona pocos argumentos lógicos. Analicemos la siguiente conclusión de un documento de ONU:

... la asignación óptima de ayuda favorece a los países con altos niveles de pobreza, bajos ingresos *per capita* y políticas sólidas. Se considera que estas asignaciones son eficientes en términos de pobreza ya que maximizan la cantidad de personas a las que sacan de la pobreza<sup>16</sup>.

En otras palabras, ahora que hemos aprendido que la ayuda funciona mejor en las economías que tienen una administración relativamente buena, deberíamos dirigirla sobre la base de este principio. Para lograr una eficiencia aún mayor (es decir, favorecer a los pobres), tendríamos que destinar la ayuda principal-

mente a los países que tienen los problemas de pobreza más graves de todos, a pesar de que lo más probable es que estos países no tengan políticas sólidas en primer lugar. Quizás esta contradicción lógica suele pasar inadvertida porque es poco conveniente prestarle atención.

### La ayuda en el futuro: No habrá demasiados cambios

Puede que la “selectividad” se convierta en el nuevo *mantra* del debate en torno de la ayuda o que muchos de los viejos argumentos que suelen estar cargados de emociones sigan siendo el modo de obtener más ayuda. Pero en cualquiera de los dos casos, no habrá demasiados cambios<sup>17</sup>. Los mecanismos internos de la burocracia del sector de la ayuda no se modificarán: seguirán produciendo una gran cantidad de proyectos sin ser demasiado selectivos. Si la selectividad realmente se convirtiera en la base para tomar decisiones en el sector de la ayuda, los países que reunirían los requisitos necesarios serían tan pocos que muchos trabajadores del sector deberían tomarse vacaciones forzosas, ya que no tendrían nada que hacer. Y si todos los donantes decidieran adoptar los mismos criterios de selectividad, no solo se apiñarían unos encima de otros en los pocos países que reunieran los “requisitos”, sino que los países mismos tendrían dificultades para incorporar semejante concentración de ayuda<sup>18</sup>.

Lo más probable es que los proyectos sigan diseñándose igual que siempre, es decir, utilizando enormes cantidades de dinero y felicitando a los gerentes de proyectos por dilucidar cómo gastarlo. En la portada del proyecto, se agregará un nuevo casillero para completar que dirá algo como “Este proyecto cumple con la política de selectividad de XYZ, y se lo considera eficiente desde el punto de vista de la pobreza”. Inevitablemente la mayoría de los proyectos prometerán acciones directas, y requerirán el aprovisionamiento de bienes y servicios (vehículos, muebles de oficina, computadoras, consultores, trabajos, talleres de trabajo, intercambios de aprendizaje, etc.). Y dado que los proyectos de ayuda siempre son de corta duración (duran desde tres hasta siete años como máximo), nunca hay tiempo suficiente para que se produzcan cambios importantes. Por lo tanto, se establecen variables representativas para medir el impacto del proyecto (por ejemplo, la cantidad de trabajadores capacitados para la explotación agrícola extensiva o la cantidad de investigaciones realizadas). Estas variables representativas proporcionan una ilusión de que existe una rendición de cuentas, pero no importa cuán seriamente se administren los proyectos (y, por lo general, se los administra seriamente, al menos en el sentido contable): en términos generales, sigue sin haber una rendición de cuentas de la ayuda en cuanto a sus resultados. Una gran corporación no puede perder dinero constantemente sin sufrir ciertas consecuencias, pero el sector de la ayuda ha funcionado durante 60 años, sin mostrar demasiados resultados luego de gastar dos billones de dólares (y no se preocupa mucho por negar este hecho), y aun así el sector de la ayuda no está justamente en vías de extinción.



El sector de la ayuda no ha mostrado demasiado interés en enfrentar sus contradicciones internas ni su inercia burocrática, no es capaz de demostrar que exista una sólida relación entre la ayuda y la reducción de la pobreza, no puede mostrar pruebas que refuten que los países con buenas políticas no necesitan demasiada ayuda y sigue haciendo promesas que el sector en sí no puede cumplir. A pesar de todo ello, exige a los países ricos del mundo que dupliquen su compromiso financiero con la ayuda para el desarrollo. Quizás aún no haya llegado el momento de quitarle el beneficio de la duda al sector de la ayuda para el desarrollo, pero definitivamente llegó el momento de negarles fondos adicionales.

## Notas

Este ensayo fue publicado originalmente el 12 de septiembre de 2005 (Cato Foreign Policy Briefing No. 86).

1. Proyecto del Milenio de la ONU. *Invertir en desarrollo: Plan práctico para alcanzar los objetivos del milenio para el desarrollo*. (Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005.)

2. Ver, por ejemplo, Joseph Kahn, “World Bank Says Poor Nations Will Suffer Worst Economic Toll”, *New York Times*, 2 de octubre de 2001, pág. B4; Jeff Madrick, “Rich Nations Have Been Too Insensitive to Poverty”, *New York Times*, 1 de noviembre de 2001, pág. C2; Kofi Annan, “Trade and Aid in a Changed World”, *New York Times*, 19 de marzo de 2002, pág. A23; y “Hope in the Land of Dashed Hopes”, editorial, *New York Times*, 7 de marzo de 2005, pág. A16.

3. No debería ser necesario aclarar que cuando se dan estas condiciones, hay mayores probabilidades de que se generen inversiones extranjeras.

4. Ver, por ejemplo, David Landes, *The Wealth and Poverty of Nations* (Nueva York: W.W. Norton, 1999).

5. División de Población de las Naciones Unidas, cita extraída de Edith M. Lederer, “UN: World Population to hit 9B in 2050”, *Seattle Post Intelligencer*, 25 de febrero de 2005.

6. Shaohua Chen y Martin Ravallion, “How Have the World’s Poorest Fared Since the 1980s?”, *World Bank Research Observer* 19, N° 2 (2004).

7. *Ibidem*, pág. 4.

8. Mick Riordan y Richard Newfarmer, presentación en PowerPoint, Banco Mundial, 3 de septiembre de 2003.

9. Este ejemplo y los tres ejemplos siguientes están basados en las notas del autor.

10. Craig Burnside y David Dollar, “Aid, Policies, and Growth”, *American Economic Review*, septiembre de 2000, págs. 847–68. Las conclusiones de Burnside y Dollar fueron muy cuestionadas por William Easterly, Ross Levine, y David Roodman en “New Data, New Doubts”, NYU Development Research Institute, julio de 2003. Los autores llegaron a la conclusión de que “los datos adicionales (...) crean nuevos interrogantes respecto de la eficacia de la ayuda” (pág. 9). Otros trabajos que ponen en tela de juicio la eficacia del enfoque de “selectividad” en el sector de la ayuda

son: Ian Vázquez, “The New Approach to Foreign Aid: Is the Enthusiasm Warranted?”, Cato Institute Foreign Policy, Resumen N°. 79, 17 de septiembre de 2003; Harold J. Brumm, “Aid, Policies and Growth: Bauer Was Right”, *Cato Journal* 23, N° 2 (Fall 2003); y Raghuram G. Rajan y Arvin Subramanian, “Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?”, documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional N° 05/127, junio de 2005.

11. Algunos antecedentes datan del siglo XIX (por ejemplo, los misioneros), pero el sector de la ayuda -como un conjunto de instituciones cuyo objetivo conciente es reducir la pobreza en el mundo- es un fenómeno más reciente.

12. El Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE se estableció en 1961. Actualmente está integrado por 17 naciones europeas, Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Japón y la Comisión Europea. Los países en desarrollo también reciben ayuda de otros países como Rusia, Kuwait, los Estados del Golfo y Arabia Saudita.

13. Resulta difícil encontrar estadísticas confiables sobre las ONG del mundo entero, especialmente si se las quiere clasificar en distintos tipos. Las ONG se dedican a las áreas de derechos humanos, medio ambiente, educación infantil y fomento, y suelen realizar intervenciones directas para combatir la pobreza. En la Conferencia de ONG en relación consultiva con las Naciones Unidas (CONGO), celebrada en Ginebra, se informó que en el año 2000 existían 37.000 ONG internacionales. CONGO, “Connecting the Global to the Local to Reach the Millennium Development Goals”, sin fecha.

14. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

15. En 2003 la cifra neta de ayuda oficial para el desarrollo que Irak, Afganistán y Pakistán recibieron solamente de Estados Unidos fue de entre US\$ 5.800 millones y US\$ 6.000 millones. Esta cantidad supera la cifra neta de ayuda que aquellos países recibieron de todo el mundo entre 2002 y 2003. Fuente: sitio web de la OCDE, 30 de junio de 2005.

16. Mark McGillivray, “Aid Effectiveness and Selectivity”, Universidad de Naciones Unidas e Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU/WIDER), Discussion Paper 2003/71, octubre de 2003.

17. Ver, por ejemplo, el impacto emotivo del editorial “Just Do Something”, *New York Times*, 6 de junio de 2005, que favorece el aumento de los flujos de ayuda destinados a África.

18. Ver la nota informativa que figura en “Aid Effectiveness and Selectivity, Many Questions, Still Few Answers”, European Network on Debt and Development, Bruselas, 28 de marzo de 2003, que plantea algunos interrogantes e insinúa que los donantes no solo están comenzando a discutir sobre la aplicación de los criterios de selectividad, sino que también cuestionan los criterios en sí, lo que implica un aumento de las posibilidades de que se esté poniendo demasiado énfasis en la buena gobernabilidad.