

# ¿Por qué no funciona la ayuda externa?

por William Easterly

Estoy manejando hacia las afueras de Addis Ababa, Etiopía. Una fila eterna de mujeres y niñas están desfilando en la dirección opuesta hacia la ciudad. El rango de sus edades es de entre 9 y 59 años. Cada una esta agachada hasta casi la mitad de su altura bajo una carga de leña. La carga pesada las propulsa hacia adelante casi a trote. Se me vienen a la mente esclavos guiados por un dueño de esclavos invisible. Están cargando la leña desde kilómetros afuera de Addis Ababa, donde hay bosques de eucaliptos, a través de tierras despojadas alrededor de la ciudad. Traen la leña al mercado central de la ciudad, donde venderán el bulto por un par de dólares. Eso va a ser todo el ingreso del día, ya que toma todo el día llevar la leña a Addis Ababa y caminar de regreso.

Después me enteré que el noticiero BBC había expuesto la historia de una de las recolectoras de leña. Amaretech, de 10 años, se levantó a las 3 de la madrugada para recoger ramas y hojas de eucalipto y luego empezó la larga y dolorosa marcha hacia la ciudad. Amaretech, cual nombre significa “linda,” es la menor de 4 hijos en su familia. Ella dice:

No quiero tener que cargar la leña toda mi vida. Pero en este momento no tengo otra opción porque somos tan pobres. Todos nosotros [los niños] cargamos leña para ayudar a nuestros padres a comprar nuestra comida. Preferiría solo ir al colegio y no tener que preocuparme de conseguir dinero.<sup>1</sup>

## Las dos tragedias

El Ministro de Economía del Reino Unido Gordon Brown recientemente dio un discurso lleno de compasión sobre la tragedia de la pobreza extrema afligiendo a miles de millones de personas, con millones de niños muriendo de enfermedades que podrían ser fácilmente prevenidas. Ofreció esperanza señalando lo fácil que es hacer el bien. La dosis de medicina que prevendría la mitad de las muertes por malaria cuesta solo 12 centavos. Una maya para la cama que le prevendría la muerte a un niño solo cuesta \$4. El prevenir la muerte de 5 millones de niños a través de los próximos 10 años costaría \$3 por cada nueva madre. Un

*William Easterly es profesor de Economía de New York University y co-director del Development Research Institute de la misma universidad. Este ensayo fue originalmente publicado en la revista en línea del Cato Institute, www.cato-unbound.org.*

programa para permitirle a Amaretech asistir a la escuela costaría poco.

Sin embargo, Gordon Brown se quedó callado sobre la otra tragedia de los pobres a nivel mundial. Esta es la tragedia en la cual el Occidente ya gasta \$2.3 trillones en ayuda externa durante las últimas 5 décadas y todavía no ha logrado darle medicinas de 12 centavos a los niños para prevenir la mitad de las muertes causadas por malaria. El Occidente ha gastado \$2.3 trillones y todavía no ha logrado darle mayas de cama de \$4 a familias pobres. El Occidente ha gastado \$2.3 trillones y todavía no ha logrado darle \$3 a cada nueva madre para prevenir la muerte de 5 millones de niños. El Occidente ha gastado \$2.3 trillones y Amaretech todavía está cargando leña. Es una tragedia que tanta compasión con buenas intenciones no haya rendido estos resultados a la gente necesitada.

Los esfuerzos del Occidente para ayudar al resto han sido aun menos exitosos en cuanto a metas como la de promover un crecimiento económico rápido, lograr cambios en las políticas publicas económicas gubernamentales para facilitar el funcionamiento de los mercados, o en promover la honestidad y la democracia en el gobierno. La evidencia es brutal: \$568 miles de millones gastados en ayuda externa a África, y aun el país africano típico no es más rico hoy que hace 40 años. Docenas de préstamos para “ajustes estructurales” (préstamos de ayuda con condiciones de reformar las políticas públicas) a África, la antigua Unión Soviética, y América Latina solo para ver el fracaso de tanto las reformas de políticas públicas como del crecimiento económico. La evidencia sugiere que la ayuda resulta en gobiernos más deshonestos y menos democráticos, no lo contrario. Sin embargo, sin ser escarmentados por esta experiencia, seguimos teniendo cosas tan absurdas como los grandiosos planes de Jeffrey Sachs y de las Naciones Unidas para hacer 449 intervenciones individuales para alcanzar 54 metas distintas para el año 2015 (Objetivos de Desarrollo del Milenio), acompañados de peticiones urgentes para duplicar el financiamiento para la ayuda.

El desarrollo económico ocurre, no mediante la ayuda externa, sino mediante los esfuerzos cultivados por los empresarios, reformadores sociales y políticos del mismo país. Mientras que el Occidente se estaba agonizando por unas cuantas decenas de miles de millones de dólares en ayuda, los ciudadanos de la India y China aumentaron sus propios ingresos por \$715 miles de

millones con esfuerzo propio en los mercados libres. Apenas las agencias de ayuda externa se den cuenta de que la ayuda NO PUEDE lograr el desarrollo político y económico general, estas podrían empezar a concentrarse en arreglar el sistema que fracasa en darles medicinas de 12 centavos a las víctimas de malaria.

### **Retroalimentación y rendición de cuentas**

Los dos elementos necesarios claves para que la ayuda sirva son la RETROALIMENTACION y la RENDICIÓN DE CUENTAS—que han estado ausentes y por lo tanto han sido mortal para la eficacia de la ayuda en el pasado. Las necesidades de los ricos se llevan acabo mediante la retroalimentación y la rendición de cuentas. Los consumidores le dicen a la empresa “este producto vale este precio” mediante la compra del producto, o deciden que el producto no vale nada y lo devuelven a la tienda. Los votantes les dicen a sus representantes electos que “los servicios son malos” y el político trata de eliminar el problema.

Por supuesto, la retroalimentación solo sirve si alguien escucha. Las empresas que buscan ganancias hacen productos que ellos creen que están en alta demanda, pero también se responsabilizan por el producto—si el producto envenena al consumidor ellos son responsables o por lo menos quiebran. Los representantes electos se responsabilizan por la calidad de los servicios públicos. Si algo va mal, ellos pagan políticamente, quizás perdiendo su cargo. Si son exitosos, reciben recompensas políticas.

Las agencias de ayuda externa podrían tener que rendir cuentas por tareas específicas, en lugar de estar sujetas a incentivos débiles que resultan en una responsabilidad colectiva de todas las agencias de ayuda externa y de los gobiernos receptores para esas metas extensas que dependen en muchas otras cosas además de los esfuerzos de las agencias. Ejemplos de lo mencionado incluyen las metas tan irresponsables como la campaña de moda de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, o las metas radicales de desarrollo económico, reforma gubernamental, y democracia para los países pobres mencionados anteriormente.

Si una burocracia comparte responsabilidades con otras agencias para alcanzar varias metas generales diversas que dependen de muchas otras cosas, entonces no es responsable para con los beneficiarios pretendidos—los pobres. Ningún agente independiente es individualmente responsable por alcanzar una tarea de manera exitosa en el sistema de ayuda externa actual. Sin un mecanismo de rendición de cuentas, el incentivo para descubrir lo que funciona es débil. La verdadera rendición de cuentas significaría que una agencia de ayuda externa se responsabilice de una tarea específica para ayudar a los pobres que se pueda monitorear, cuyo resultado dependa casi totalmente de lo que hace la agencia. Luego la evaluación independiente de qué tan bien la agencia elabora la tarea crearía incentivos fuertes para lograr un buen rendimiento.

Aunque la ayuda externa ha sido evaluada por mucho tiempo, muchas veces ha sido una evaluación propia, usando reportes

de la misma gente que implementó el proyecto. Mis estudiantes en la Universidad de Nueva York no estudiarían mucho si yo les daría el derecho de asignarse sus calificaciones ellos mismos.

El Banco Mundial se esfuerza por lograr una independencia para su Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), el cual se reporta directamente con la junta directiva del Banco Mundial, no con el presidente. No obstante, el personal se mueve continuamente entre el DEO y el resto del Banco—una evaluación negativa podría perjudicar el futuro de la carrera de una persona. La evaluación del DEO es subjetiva. Los métodos poco claros resultan en desconectes de la evaluación como ese delicadamente descrito en Malí:

Se debe de preguntar como los resultados principalmente positivos de las evaluaciones pueden ser reconciliados con los resultados pobres de desarrollo observados durante el mismo periodo (1985-1995) y la opinión desfavorable de los locales. (pg. 26)

Aun cuando las evaluaciones internas señalan un fracaso, ¿será que las agencias hacen que alguien se responsabilice o cambian las prácticas de la agencia de ayuda? Es difícil descubrir esto estudiando el sitio Web de evaluaciones del Banco Mundial. El DEO en el año 2004 indicó como ocho “evaluaciones influyentes” influyeron las acciones del prestatario en 32 formas diferentes, pero mencionaron solo dos ocasiones en las que afectaron el comportamiento interno del Banco (una de ellas negativamente).

### **Hacia adelante**

El camino hacia adelante es difícil políticamente—una evaluación verdaderamente científicamente independiente de iniciativas específicas de ayuda externa. No evaluaciones generales en conjunto de un programa de desarrollo a nivel nacional, pero evaluaciones específicas y continuas de intervenciones particulares de las cuales las agencias pueden aprender. Solo la presión política externa sobre las agencias de ayuda es probable que pueda crear los incentivos para hacer estas evaluaciones. Un estudio del Banco Mundial en el 2000 empezó con la confesión de que “A pesar de los miles de millones de dólares que se han gastado en ayuda externa para el desarrollo cada año, aun se sabe muy poco del impacto real de los proyectos sobre los pobres.”

La solución es tan obvia como impopular—crear un grupo realmente independiente de evaluadores que no tenga conflictos de interés con el Banco Mundial u otros bancos multilaterales de desarrollo. Por supuesto, tienen que haber incentivos para hacer algo respecto a las evaluaciones—la asignación de dinero a los bancos multilaterales de desarrollo debería de subir o bajar dependiendo del rendimiento promedio calificado por los evaluadores independientes. Los bancos multilaterales de desarrollo también deberían de ser acreditados por discontinuar programas fracasados o por cambiarlos si se pueden reparar, mientras que la falta de acción debería de ser penalizada.

### **Éxito mediante evaluación**

En 1997, al subsecretario de egresos de la Secretaría de Hacienda de México, un economista reconocido llamado

Santiago Levy, se le ocurrió un programa innovador para ayudar a los pobres a que se ayuden a sí mismos. El programa, llamado PROGRESA (Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación), proporciona subvenciones para madres SI ES QUE mantienen a sus hijos en la escuela, participan en programas educacionales sobre la salud, y si llevan a sus hijos a clínicas de salud por suplementos nutricionales y chequeos regulares. Como el presupuesto federal mexicano no tenía suficientes fondos para ayudar a todos, Levy distribuyó los escasos fondos de manera que el programa podría ser científicamente evaluado.

El programa seleccionó doscientos cincuenta y tres aldeas al azar para darles beneficios, con otras doscientos cincuenta y tres aldeas (que todavía no recibían beneficios) seleccionadas para propósitos de comparación. La información fue recolectada en todas las 506 aldeas antes y después del comienzo del programa. El gobierno mexicano le otorgó la tarea de evaluación del programa al Instituto Internacional de Investigaciones Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés), quien comisionó la investigación sobre los efectos del programa a académicos.

Las conclusiones académicas confirmaron que el programa funcionó. Los niños que recibieron beneficios de PROGRESA experimentaron una reducción de 23 por ciento en la incidencia de enfermedades, su altura incrementó de 1 a 4 por ciento, y la anemia se redujo por un 18 por ciento. Los adultos redujeron sus días ausentes del trabajo debido a enfermedades por un 19 por ciento. Hubo un incremento de 3.4 por ciento en la matriculación de todos los niños desde la preparatoria hasta primero de básico; el incremento mayor fue un 14.8 por ciento para las niñas que habían completado el sexto año de la primaria.<sup>2</sup>

Para ilustrar más estos resultados les cuento una anécdota. La gente de una aldea pequeña llamada Buenavista ha notado la diferencia. Una madre dice que ahora le puede dar de comer carne a sus hijos dos veces por semana como suplemento para las tortillas, gracias al dinero que recibe de PROGRESA. El profesor Santiago Días notó que la asistencia ha incrementado en el colegio de Buenavista, cuyo local es una escuela de dos cuartos. Además, Días explica que “porque están mejor alimentados, los niños se pueden concentrar por periodos más largos. Y sabiendo que los beneficios que se les dan a sus madres dependen de su asistencia escolar, los niños están más entusiasmados de aprender.”<sup>3</sup>

Porque el programa fue un éxito documentado tan claramente fue continuado a pesar del rechazo por parte de los votantes del partido que gobernó por tantos años hasta la revolución democrática del 2000 en México. Para ese entonces, PROGRESA estaba llegando a 10 por ciento de las familias mexicanas y tenía un presupuesto de \$800 millones. El nuevo gobier-

no lo expandió para que cubriera a los pobres urbanos. Programas similares comenzaron en países vecinos con la ayuda del Banco Mundial.<sup>4</sup>

La lección para los reformadores de ayuda es: la combinación de la libertad para escoger y la evaluación científica puede construir apoyo para un programa de ayuda externa en donde las cosas que sirven pueden expandirse rápidamente. El dinero para la educación y la salud en sí pudiera expandirse con ajustes locales apropiados a más países y a una escala mucho más grande de lo que es ahora. Un programa como este en Etiopía podría eliminar la esclavitud a la leña de Amaretech y de otras niñas de los alrededores de Addis Ababa y las podría ingresar a colegios donde podrían aprender habilidades que las saquen de la pobreza.

### ¿Ya es hora?

Ya es hora de que se elimine la segunda tragedia de los pobres del mundo, lo cual va a ayudar a progresar con respecto de la primera tragedia. Así, gradualmente se descubrirá cómo los pobres pueden dar más retroalimentación a agentes más responsables sobre sus conocimientos y sobre qué es lo que ELLOS más quieren y necesitan. Los Grandes Sueños Utópicos de acabar con la pobreza mundial, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas no responsabilizan a nadie. ¿Acaso no podemos simplemente responsabilizar a los agentes de la caridad de sus acciones para que en efecto si les den medicinas de 12 centavos a los niños para que no se mueran de malaria, mayas de cama de \$4 a los pobres para prevenir la malaria, \$3 a cada madre nueva para prevenir muertes infantiles, y para que si ingresen a Amaretech en la escuela?

### Notas

\*Este artículo es un extracto modificado de mi libro nuevo, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good* (New York: Penguin Press, 2006).

<sup>1</sup> Esta es la foto de Amaretech de la pieza del noticiero BBC.

<sup>2</sup> Estoy parafraseando el resumen de Esther Duflo y Michael Kremer, “Use of Randomization in the Evaluation of Development Effectiveness,” [pdf] MIT y Harvard University, 2004.

<sup>3</sup> Jon Egan, “Mexico’s Welfare Revolution,” noticiero BBC en línea, Viernes, 15 de Octubre, 1999.

<sup>4</sup> Duflo y Kremer 2004.