

# Ayuda oficial al desarrollo (AOD): Lecciones para el nuevo contexto de postpandemia y empobrecimiento

## *Official Development Assistance (ODA): Lessons for the new post-pandemic and impoverishment context*

**Verónica Fuentes-Guarda**

Doctora en Estudios del Desarrollo.  
Docente Facultad de Ciencias Económicas y  
Administrativas de la Universidad Austral de Chile.  
E-mail: veronica.fuentes@uach.cl

Verónica Fuentes-Guarda & Iván Valdés de la Fuente (2023). “Ayuda oficial al desarrollo (AOD): Lecciones para el nuevo contexto de postpandemia y empobrecimiento”. *Perspectivas*, Año 26, N° 52, noviembre 2023. pp. 61 - 84. Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, Sede Cochabamba. Clasificación: **O2, O20.**

**Iván Valdés de la Fuente**

PhD. in Economics.  
Investigador, Facultad de Administración y  
Economía.  
Universidad de Tarapacá.  
E-mail: imvaldesd@academicos.uta.cl

### Resumen

La crisis derivada del COVID-19 desafía a los países y a su política de relaciones internacionales, pues la superación de ella exige la articulación de organismos multilaterales y estados, a fin de enfrentar sus consecuencias, donde la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se convierte en una alternativa viable para enfrentarla.

Este trabajo desarrolla una revisión crítica de la evolución de la AOD, focalizando en las recomendaciones levantadas durante los últimos 20 años y cómo, a partir de la pandemia, los organismos internacionales han debido ajustarse a las nuevas condiciones que afecta a la mayoría de los países en desarrollo. Las conclusiones enfatizan en dos aspectos. Primero, el rol que deben jugar los países receptores direccionando sus ayudas. Segundo, la necesidad de integralidad de las iniciativas financiadas, que conlleva un cambio en los criterios de asignación de recursos por parte de los donantes, migrando desde la focalización hacia una mirada transversal.

**PALABRAS CLAVE:** Ayuda oficial al desarrollo (AOD); Cooperación internacional; Covid-19; Crisis postpandemia; Empobrecimiento.

**CLASIFICACIÓN JEL:** O2, O20.

### Abstract

The crisis derived from COVID-19 challenges countries and their international relations policy, since overcoming it requires the articulation of multilateral organizations and states, in order to face its consequences, where Official Development Assistance (ODA) becomes a viable alternative to face it.

This paper develops a critical review of the evolution of ODA, focusing on the recommendations made during the last 20 years and how, since the pandemic, international organizations have had to adjust to the new conditions affecting most developing countries. The conclusions emphasize two aspects. First, the role that recipient countries should play in directing their aid. Second, the need for integrality of the initiatives financed, which entails a change in the criteria for allocating resources by donors, migrating from targeting to a transversal view.

**KEYWORDS:** Official Development Aid (ODA); International Cooperation; Covid-19; post-pandemic crisis; Impoverishment

**JEL CLASSIFICATION:** O2, O20.

## **Introducción**

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD en adelante) -que considera desembolsos netos de créditos y donaciones- ha cumplido más de 70 años de vida como estrategia de colaboración de los países desarrollados hacia los más pobres buscando hacer frente a problemas tan diversos y complejos como la pobreza, hambruna, déficit sanitario y de infraestructura, desempleo juvenil, desigualdad de género, entre otros. Tal experiencia se traduce en lecciones acerca de cómo debe ser conceptualizada esta asistencia, lo que resulta de utilidad en contextos de crisis como la que atraviesa la humanidad frente al COVID-19. Este trabajo se propone identificar estas lecciones para un contexto que ha puesto a prueba la capacidad de respuesta de la institucionalidad local y global.

La actual pandemia desafía a los países no sólo en su dimensión interna, en donde hasta ahora ha estado el foco, sino también internacionalmente, toda vez que la superación de esta crisis sanitaria exigirá la articulación de organismos multilaterales y de los estados, ricos y pobres, a fin de enfrentar las consecuencias sociales y económicas que se derivan de ella. Es en este momento cuando la AOD se convierte en una alternativa viable, cuyas lecciones derivadas de más medio siglo de funcionamiento, cobran valor, especialmente cuando el mismo Banco Mundial (2020) ha llamado la atención afirmando que, debido a la pandemia, el número de personas que viven en pobreza extrema habrá aumentado en 150 millones al año 2021; hecho inédito en más de 20 años. Y de estas personas, 8 de cada 10 “nuevos pobres” corresponderán a países de ingreso mediano y serán de áreas urbanas, a diferencia de lo ocurrido tradicionalmente, en donde las zonas rurales han presentado mayor pobreza.

Para dar cumplimiento a nuestro objetivo, realizamos una revisión bibliográfica de la evolución de la AOD, desde sus orígenes a la actualidad, en cuanto a objetivos, alcances, restricciones y del rol que juega en el desarrollo de los países receptores enfatizando en las recomendaciones que han emergido en los últimos 20 años.

Para ello, en el segundo apartado revisamos la evolución de la AOD, a la luz de las teorías del desarrollo y de los montos involucrados, y afirmamos que estas ayudas están lejos de constituir solo dispositivos técnicos, correspondiendo más bien a instrumentos con un alto grado de legitimidad, que han ido acompañados de la formación de una institucionalidad global, y que han sido utilizados por las naciones ricas para impulsar modelos de desarrollo definidos desde el centro hacia los países más pobres.

En la tercera sección revisamos la institucionalidad global que ha emergido y las recomendaciones que han emanado de los acuerdos internacionales en materia de AOD, que han insistido en la importancia de que los países socios definan autónomamente los objetivos de esta y a mejorar los mecanismos de control, transparencia y de rendición de cuentas.

En el siguiente acápite damos cuenta de la discusión que ha habido sobre la calidad de las asistencias, que a lo largo de los años ha estado estrechamente relacionada a la conceptualización que se ha hecho sobre la AOD y que en la actualidad enfatizan sobre condiciones que incluyen no solo al país socio sino también al donante. Por su parte, en el quinto apartado revisamos las recomendaciones emanadas de organismos internacionales sobre el papel de la ayuda en el contexto de postpandemia.

## **1.- Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo**

La cooperación internacional ha mostrado, a lo largo de su historia, cambios tanto a nivel de objetivos como de los montos asignados y países destinatarios de tales ayudas. Varios autores (entre otros, Rhenals & Martínez, 2009; Boni, 2010) reconocen que el rol de la ayuda al desarrollo se ha modificado conforme la evolución de las teorías del desarrollo.

Siguiendo la propuesta de Boni (2010), existen cuatro periodos en la historia de la cooperación al desarrollo. Un primer momento de constitución de ésta, en la década de los 50's y que se extiende hasta inicios de los años 70's, caracterizado por la Guerra Fría, por el liderazgo de Estados Unidos como

potencia económica y geopolítica una vez concluida la Segunda Guerra Mundial y por la independencia de las colonias, lo que trajo la aparición de nuevos países. Veltmeyer (2007) indica que ese país jugó un rol clave en impulsar la instalación de la ayuda extranjera bajo consideraciones estratégicas y geopolíticas de su política exterior, y en esta perspectiva, la preocupación fue prevenir el comunismo sin perjudicar sus intereses económicos.

Desde la perspectiva de las teorías del desarrollo, en esta primera etapa se puede identificar la Desarrollista y de la Dependencia, lo que coincide con la creación de la institucionalidad de la cooperación internacional, que se dirigió en ese entonces, prioritariamente, al fomento tecnológico y la creación de infraestructura.

En la década del '50, la ayuda extranjera fue conceptualizada como una fuente de capital para impulsar el crecimiento económico. Se esperaba que el financiamiento extranjero proporcionara la necesaria transferencia de recursos de capital que permitiera a los países más pobres una tasa de ahorro suficientemente elevada para impulsar el crecimiento auto sostenido. Como los países subdesarrollados carecían de capital humano y físico para atraer inversiones privadas, la ayuda externa era insustituible como fuente de capital (Rhenals & Martínez, 2009).

La segunda fase, -durante la década de los '70s- estuvo marcada por la recesión económica mundial derivada de la crisis del petróleo. Veltmeyer (2007) hace notar que a fines de los años '60s, se empiezan a experimentar las primeras grietas a la etapa conocida como *etapa de oro de capitalismo* (1948-1973), lo que se tradujo en la reestructuración de los fundamentos del sistema con reformas que impactaron la relación entre capital y trabajo, cambiando su participación en el ingreso nacional. Su objetivo fue el incremento de capital disponible para la inversión productiva lo que trajo como resultado la contracción de los salarios.

Boni (2010) reporta que el debate sobre la ayuda internacional giró hacia el

“Enfoque de las Necesidades Básicas” que coincidió con la configuración de lo que se conoce como el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), que entre otros aspectos, contemplaba las demandas de los países subdesarrollados respecto a mejores precios para sus exportaciones de materias primas, alivio de la deuda externa, reducción o eliminación de derechos arancelarios en las naciones desarrolladas para los productos provenientes de países pobres, principalmente.

Probablemente uno de los cambios más significativos en la forma de concebir la ayuda extranjera, fue la comprobación de que el crecimiento si bien era una condición necesaria para el desarrollo, resultó insuficiente (Rhenals & Martínez, 2009). Esto implicó que el objetivo de incrementar el PIB per cápita como objetivo central de la asistencia internacional fue puesto en cuestión. Así, la ayuda externa dejó de financiar proyectos de inversión (energía, transporte y telecomunicaciones), para abocarse a los proyectos de agricultura y desarrollo rural y servicios sociales. Y adquirieron importancia las intervenciones focalizadas hacia los sectores más pobres.

Desde una perspectiva crítica, Veltmeyer (2007) sostiene que los años '60 y '70 estuvieron marcados por la disyuntiva *reforma v/s revolución*. Si bien, como describe este mismo autor, en los países en desarrollo la ayuda internacional se dirigió a robustecer su capacidad administrativa e infraestructura instalada –la denominada construcción nacional– en América Latina, así como en algunos lugares del Asia, el interés principal estuvo en la disuadir a estos países de seguir en la senda de la Revolución Cubana. Con este fin, la Agencia USAID, promovió reformas estatales, provisión de créditos públicos y asistencia técnica para los pobres de las zonas rurales.

Asimismo, a decir de Veltmeyer (2007), gran parte de la AOD tomó una forma bilateral, y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) fueron el eslabón ejecutivo de USAID, canalizando los fondos más directamente hacia las comunidades locales, cumpliendo a su vez con el rol de promover procesos de reforma como medio de cambio social.

Avanzando, Boni (2010) identifica un tercer período, que se inicia en los años ochenta, caracterizado por la crisis de la deuda externa y, dado la presión de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI en adelante) y Banco Mundial (BM), por la adopción de las políticas de ajuste estructural como receta económica para hacer frente a la primera. Veltmeyer (2007) destaca que hasta 1983, las ayudas oficiales fueron canalizadas por medio de proyectos a favor de la construcción nacional. Sin embargo, tras el surgimiento de una crisis de la deuda, tales transferencias asumieron la forma de préstamos condicionados a la implementación de políticas de ajuste estructural.

En términos de desarrollo, esta década fue bautizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como la *década perdida*, dado el alto deterioro de los niveles de vida de la población como producto de la crisis, y se caracteriza por la constatación que la ayuda al desarrollo no había funcionado (Boni, 2010).

En la cuarta etapa, que abarca desde los años 90's y principios del 2000, el debate sobre el desarrollo y la cooperación fue inducido por el fin de la Guerra Fría y la influencia del proceso de globalización. Durante este período emergió con fuerza el Enfoque del Desarrollo Humano, promovido particularmente por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y por la celebración de distintas conferencias internacionales auspiciadas por Naciones Unidas, entre otras.

Naciones Unidas promovió la idea de *ajuste con rostro humano*. El enfoque afirmaba que las reformas ortodoxas se centraban ampliamente en la estabilización de corto plazo y no enfrentaban las causas de la misma, situadas en las profundas debilidades estructurales de los países en desarrollo. Parte de la fundamentación de esta perspectiva, se encuentra en las ideas de Sen (2010), que amplía la noción de desarrollo al de libertad, esto es, la inclusión de factores que tienen que ver con la vida humana y la libertad de la gente de elegir la clase de vida que desea de acuerdo a sus propias preferencias. El Banco Mundial también jugó un rol relevante durante esta fase, al introducir en la agenda del desarrollo la preocupación por la participación de los pobres,

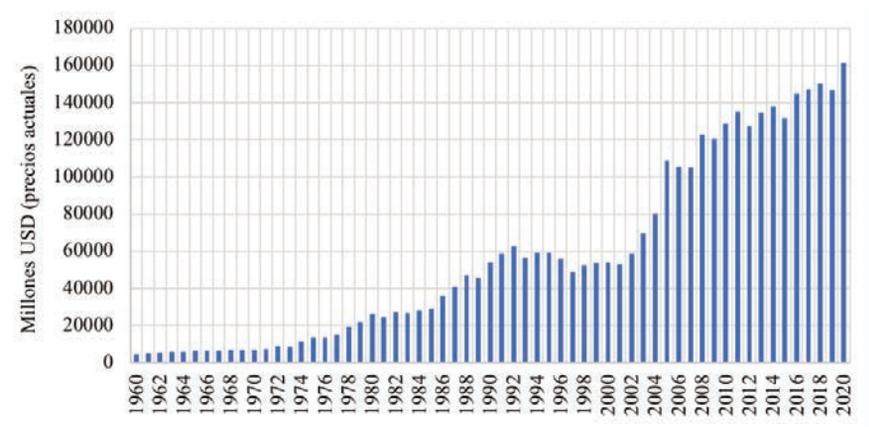
con la promoción de las evaluaciones participativas de la pobreza (*Participatory Poverty Assessment*, PPA), las que aún siguen vigentes en algunos países de África.

La experiencia de la década de los ochenta, puso en relieve la necesidad de consensos internacionales para combatir las desigualdades, que cada vez se aprecian más nítidamente tanto al interior de los países como entre países, lo que llevó a insistir en una visión multidimensional del desarrollo y en la necesaria coordinación entre los actores. En esta línea, las cumbres temáticas de Naciones Unidas revitalizaron la agenda de la cooperación internacional durante la década de los noventa. La necesidad de financiamiento de la ayuda para el desarrollo encuentra un renovado aliento mediante la Declaración del Milenio (2000) y el respectivo compromiso de los estados miembros de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio al 2015. Paralelamente, es durante esta década que ocurre la llamada fatiga de la ayuda, lo cual es considerado como señal de baja en su legitimidad, situación que coloca en el centro del debate la eficiencia de ésta.

Sanahuja (2003) sostiene que el combate contra la pobreza de Naciones Unidas, tuvo un significado ambiguo. Por un lado, brindaban una nueva legitimidad a la ayuda para el desarrollo y, por otro, permitía que esta fuese compatible con objetivos de liberalización de las economías y con las política exterior de los donantes. Desde una mirada crítica a la AOD, se requería una agenda social que permitiera atenuar los costes del proceso y enfrentar los movimientos sociales anti globalización. Confirmaría esta sospecha las recomendaciones emanadas del “Consenso de Monterrey” (2002), que instalaron la denominada *Cuenta de desarrollo del Milenio* para administrar los fondos para las ayudas, los que se entregarían de manera selectiva a un número reducido de países que adoptasen el “Consenso de Washington” y reformen sus instituciones, asegura Sanahuja (2007), quien agrega que en la Conferencia sobre Financiación al Desarrollo realizada en Monterrey (México, 2002) se reiteró el papel subsidiario de las ayudas oficiales, justificándose sólo frente a fallas del mercado.

Por otro lado, cabe destacar que los desembolsos netos de las ayuda ganan importancia a los largo de los años, sin embargo, aún están lejos de alcanzar el 0,7% de la renta nacional de las naciones desarrolladas, como se propuso a fines de los años 60's. Si observamos la evolución de la ayuda otorgada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE en el Gráfico N°1, apreciamos una tendencia al alza entre 1960-2020, incrementándose desde el 2004 de manera más notoria.

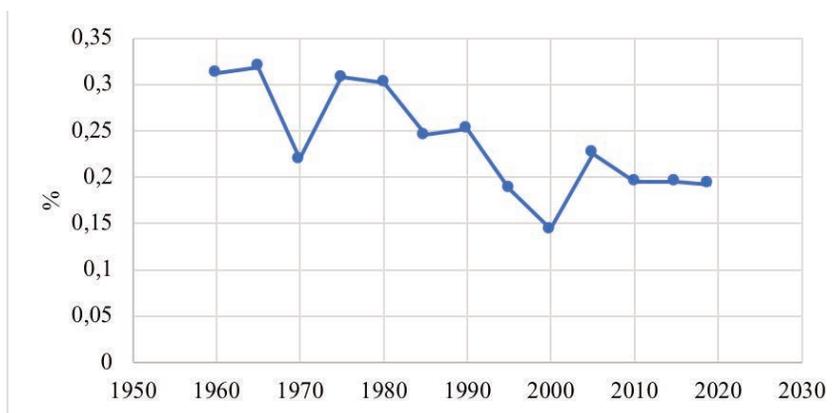
**Gráfico N° 1. Total desembolsos AOD proveniente del CAD**



Fuente: Elaboración propia con base a OCDE (2021)

Sin embargo, como porcentaje del ingreso nacional bruto (INB), la AOD ha decrecido sistemáticamente, como se resume en el Gráfico 2. Este dato no es menor considerando que la meta establecida, a partir del Informe final de la “Comisión Pearson” (1969), era alcanzar el 0,7% de la renta nacional de los países desarrollados.

**Gráfico N°2. AOD como % del INB a nivel mundial**



Fuente: Elaboración propia con base a Banco Mundial (2021)

Respecto de tal caída, Colom (2008) afirma que al desaparecer los motivos que dieron origen a la AOD, no se hace necesario mantener el clientelismo geoestratégico, al tiempo que se aplicaban políticas de ajuste fiscal en la mayoría de los países de la Unión Europea (UE en adelante).

Así, en virtud de la revisión realizada vemos que la AOD está lejos de reducirse a sus aspectos técnicos y que los fines para su asignación – desde el punto de vista de los países donantes- no sólo se vinculan directamente a concepciones de desarrollo sino también a otras necesidades de orden político e institucional como queda en evidencia, particularmente en las últimas décadas, con la instalación de las políticas de ajuste estructural. Si bien algunos organismos multilaterales integran otras dimensiones a estas últimas, en un intento por humanizar el modelo, este no es abandonado por completo. Vista de esta forma, la legitimidad de las ayudas descansa no sólo en los objetivos explícitos declarados, sino también en un tramado de instituciones de carácter internacional que impulsan estilos de desarrollo determinados y condiciones a cumplir por parte de los países receptores, lo que a su vez va modelando su institucionalidad y sus estrategias de desarrollo nacional. Es decir, la OAD está lejos de ser una herramienta neutra, de allí que interese

revisar cómo ha evolucionado la institucionalidad que ha impulsado la OAD en las últimas dos décadas, como revisaremos en el siguiente acápite.

## **2. Configuración de un régimen internacional para direccionar la OAD**

En la actualidad, un rasgo destacado del sistema de cooperación es el relativo acuerdo que ha alcanzado la necesidad de provisión de bienes públicos globales al tiempo que aumenta la preocupación por mejorar la eficacia de la ayuda (Boni, 2010), como lo recoge la Declaración de París de 2005 y su posterior Plan de Acción de Accra-Ghana de 2008, cuyas metas fueron fijadas al año 2010. En opinión de Boni (2010) esto remite a la idea de un “régimen internacional” caracterizado por “la obligación moral y política de otorgar ayuda, y el principio según el cual la promoción del desarrollo ha de ser el objetivo al que estén supeditadas las políticas de los actores de la cooperación al desarrollo” (p.37).

Sanahuja (2007) reconoce un cambio a partir de la Declaración de París (2005), pues implicó la adopción del *Enfoque basado en programas*, para canalizar la AOD –que supone un liderazgo del país receptor, que pasó a llamarse socio–, con la adopción de procedimientos de programación, gestión financiera y licitación que permitieran la coordinación de los donantes. Sin embargo, afirma que las exigencias establecidas a los países receptores continuaron siendo congruentes con los fundamentos del Consenso de Washington.

Con el objetivo de profundizar los acuerdos contenidos en la Declaración de París, se formuló el *Programa de Acción de Accra* (OCDE, 2008), que estableció acuerdos en torno a tres ejes principales:

*a. Identificación del país:* se insiste sobre la necesidad que los países donantes respeten las prioridades de los gobiernos de los países en desarrollo, en cuanto a objetivos y estrategias de desarrollo. Se insta a los países donantes a hacer más predecibles los flujos de ayuda y a utilizar los sistemas de gestión de las finanzas públicas, adquisiciones, auditorías, seguimiento y evaluación, y evaluaciones sociales y ambientales de los países socios, al tiempo que tales sistemas fuesen fortalecidos si así se requería.

Los donantes reafirmaron el compromiso asumido en la Declaración de París de proporcionar el 66% de la asistencia en forma de mecanismos basados en programas. Además, se acordó canalizar al menos el 50% de la asistencia entre gobiernos, mediante sistemas fiduciarios nacionales (incluye el aumento del porcentaje de asistencia con los mecanismos basados en programas).

*b. Construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo:* se explicita la necesidad de reducir los costos de la ayuda fragmentada, proponiéndose la revisión de la división internacional del trabajo, partiendo por aquellos países que estaban recibiendo menos ayuda. Se propuso que todos los actores que participan en el sistema de cooperación al desarrollo utilicen la Declaración de París como referencia para la prestación de las ayudas y se hace un llamado a los países que componen la ayuda Sur-Sur, a no interferir en asuntos internos, respetar la independencia, soberanía nacional, diversidad, identidad y contenido local.

*c. Logro del resultado en términos de desarrollo y su rendición de cuentas:* se declaró que el énfasis debe ser dirigido a la medición de los impactos de la ayuda y a mejorar la transparencia y rendición de cuentas en el uso de recursos.

Actualmente, organismos como la OCDE (2020) han profundizado su acción en políticas destinadas a establecer estándares internacionales en ámbitos sociales, económicos y medioambientales como asimismo en políticas públicas asociadas a creación de empleo, al fomento de una educación eficaz o la lucha contra la evasión fiscal internacional, en un contexto de expansión de las buenas prácticas observadas en algunos programas o territorios.

En este marco, países de América Latina reciben cada vez menos recursos AOD, debido a que gran parte de ellos han aumentado su ingreso medio las últimas dos décadas. En efecto, de acuerdo a la OCDE sólo Haití captura recursos del programa mundial de alimentos y otros cuatro (el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Honduras y Nicaragua) son considerados de ingresos medios bajos, y por lo tanto, con acceso limitados a programas AOD (OCDE, 2019).

Complementariamente, la academia también ha manifestado su preocupación por la eficiencia de las donaciones internacionales ampliando el campo de investigación hacia un modelamiento que permite evaluar como el mecanismo de precios actúa en distinta forma cuando la ayuda se realiza en términos de bienes o meras transferencias monetarias. Autores como De Matteis, Ellis y Valdés (2017) apuntan a un análisis comparativo de esas alternativas considerando la realidad de África, donde se observa fuerte inseguridad a la transferencia de bienes, dada las condiciones de inestabilidad social, política y militar, y la carencia de infraestructura vial y almacenamiento adecuada para transportar y almacenar grandes volúmenes de mercaderías, lo que se observa marginalmente en América Latina.

Una mención especial merece el sistema de cooperación Sur-Sur que durante las últimas décadas se ha ido consolidando y que ha significado la transferencia directa desde países como Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica –el llamado eje BRICS-, no considerados como donantes tradicionales, a otros países del sur. Estos países han venido a irrumpir la hegemonía que las grandes potencias han ostentado en las definiciones sobre la AOD, instalando sus propias prioridades y prescindiendo de la institucionalidad del CAD, para establecer la conexión directa con los países destinatarios.

### **3. Debate sobre la calidad de la ayuda y recomendaciones para su asignación**

Para Olivie & García (2010) la discusión sobre la asignación de la ayuda internacional ha seguido dos patrones principales. Por un lado, se encuentra la literatura positiva, que ha focalizado en el análisis de la asignación efectiva de la ayuda -en la línea actual de la política de donaciones internacionales-. En contraposición, la literatura normativa se ha concentrado en cómo debería ser el reparto y, en particular, discute sobre la eficacia de la ayuda, especialmente a raíz de las recomendaciones del Banco Mundial sobre que *la ayuda es más eficaz en presencia de buenas prácticas en los países socios con baja renta per cápita*. En opinión de las autoras, el debate ha girado, en consecuencia, desde cuáles deben ser los objetivos de las asistencias a la eficacia de estas.

En tal perspectiva, la evaluación de los logros de la Declaración de París (OCDE, mayo de 2011), concluyó que se observan avances diferenciados, resultando críticos los relativos a *gestión dirigida a los resultados de desarrollo* y el de *responsabilidad recíproca*. Los cambios introducidos, según la evaluación, no bajaron la carga general de la gestión de la ayuda, quedando pendiente la calidad de la AOD.

Como estrategia para profundizar los logros de la Declaración de París, el año 2008 se propuso el Programa de Acción de Accra (OCDE, 2008), que insistió sobre la importancia de la gestión de los países para administrar fondos públicos, pero se identificó tres elementos claves para maximizar los resultados: i) *identificación del país*, apostando en la inversión en recursos humanos e instituciones en los países socios para dirigir y gestionar el desarrollo, priorizando objetivos definidos por los países receptores, y aportado para que éstos sean coherentes con acuerdos internacionales suscritos; ii. *asociaciones más efectivas e inclusivas*, se reconoce el papel de nuevos actores como organizaciones de la sociedad civil y países con economías emergentes y iii. *resultados de desarrollo y rendición de cuentas*, buscando visibilizar los logros alcanzados, para lo cual se propuso concentrarse en el mejoramiento del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Por su parte, Tezanos (2010) reconoce cuatro períodos en el debate teórico sobre el fundamentación de la ayuda y su efecto en el crecimiento. En la primera generación de estudios la ayuda internacional se entendió como una transferencia en términos concesionales de ahorro externo, que permitía financiar la escasa capacidad de ahorro e inversión de los países más pobres. Durante la década del 60', se afirmó que le objetivo de la asistencia extranjera era aumentar la renta per cápita del país receptor, hasta que su tasa de crecimiento fuese auto sostenible, supuesto que adquiere forma en el *modelo de la brecha de financiación de la inversión*.

Más tarde, como revisión al modelo previo, surgió el *modelo de dos brechas*, el cual considera además la brecha existente entre la capacidad de generación

de divisas derivadas de las exportaciones y su creciente demanda para financiar las importaciones, inherentes al proceso de crecimiento. En esta línea argumentativa, la ayuda contribuía a cerrar tal brecha.

Por otro lado, en la segunda generación de estudios sobre la eficacia de ayuda internacional, Tezanos (2010) plantea que el foco se encontraba en la relación ayuda-inversión-crecimiento. Interesaba aclarar el efecto que la asistencia en la acumulación de capital, asumiendo que la inversión es la variable fundamental como determinante del crecimiento. Las conclusiones principales de esos estudios indicaron que existe una correlación positiva entre ayuda e inversión y se confirmó una relación positiva entre ayuda y crecimiento en aquellas naciones que muestran correlación positiva entre ahorro y crecimiento.

En la tercera generación, los estudios incorporan modelos de crecimiento endógeno que agregan otras variables más allá del capital fijo, considerando la tecnología, el capital humano, los nuevos bienes intermedios, el capital empresarial, el capital social y las instituciones. De este modo, se considera “relaciones no lineales y no estables entre inversión y crecimiento” (Tezanos, 2010, p. 247). Una cuarta generación de estudios a fines de los años 90’s, decantaron en dos tipo de conclusiones. Por una parte, aquellos que señalan que la ayuda no incrementaba significativamente la inversión ni mejoraba los indicadores de desarrollo, pero sí sirvieron para aumentar el gasto público. Y por otro lado, aquellos que enfatizan en el impacto específico de las ayudas, según las circunstancia de cada país socio.

Con todo, Tezanos (2010) concluye que los estudios más recientes contrastan tanto variables atribuibles a los países receptores, pero también a los donantes. Las conclusiones arrojan que la ayuda es particularmente efectiva en cuatro escenarios:

- En presencia de instituciones robustas y sociedades con pleno goce de derechos civiles y políticos, dado el fuerte vínculo entre desarrollo y calidad institucional.

- En presencia de efectos desfavorables para el crecimiento, como son los efectos climáticos adversos o crisis comerciales. Este punto resulta de especial importancia en la actualidad, dado la crisis que enfrentamos producto del COVID-19.
- En países con desventajas estructurales, como la ubicación geográfica.
- En escenarios de posconflicto.

A las recomendaciones previas, se agregan otras que enfatizan examinar la calidad de la ayuda. A este respecto, Báez (2010) propone analizar:

- a. El grado de interrelación, es decir, determinando en qué medida los donantes condicionan la ayuda a la compra de bienes o servicios en el mismo país que brinda la ayuda o en un país amigo, lo que entra en conflicto con la idea que el mercado es el mejor asignador de recursos.
  - b. El porcentaje que representa la ayuda bilateral. En esta ayuda suele estar más presente los objetivos de carácter político, estratégicos o comerciales de los donantes, en detrimento de las necesidades de los países socios. En esta perspectiva, los países escandinavos se destacan como donantes bilaterales con un desempeño mejor que la ayuda multilateral proveniente de organismos financieros como BM y FMI, la que también se comporta peor que la proveniente de Naciones Unidas.
  - c. Las características del país receptor: Existen a los menos 3 indicadores, a saber, el Índice de Mosley, el Índice de enfoque antipobreza y el Índice de McGillivray.
- i) **Índice de Mosley:** Contempla cuatro dimensiones:
- La ayuda es más útil cuando el receptor es más pobre. Se mide por la proporción de ayuda a los países menos adelantados (PMA).
  - La ayuda es útil conforme mayor incidencia tenga en la población más pobre.
  - Grado de no dependencia del país receptor del donante. Se mide por la proporción de la ayuda no ligada.

- Proporción de la ayuda que no debe ser devuelta. Se mide por el grado de concesionalidad de la ayuda.

El índice es igual a la suma de los cuatro elementos, dividida por la misma

**cantidad:**  $AQI = (a+b+c+d)/4$

ii) **Índice de enfoque antipobreza:** Este indicador parte de la premisa que las acciones directamente focalizadas en los pobres y las dirigidas a sus necesidades son las únicas que tienen efecto sobre la pobreza. Así sus creadores proponen una matriz de doble entrada, que contempla la orientación de las intervenciones (filas) y su contenido (columnas). La orientación se mide de 4 a 1, según la siguiente clasificación:

- Impacto focalizado: acciones dirigidas a los más pobres, de manera directa.
- Impacto inclusivo: acciones que afectan preferentemente a los más pobres.
- Impacto indirecto: acciones que afectan a bienes y servicios que asumen ciertos rasgos de bienes públicos, afectando al conjunto de la población.
- Impacto difuso: acciones que no afectan directamente a los más pobres.

En lo que respecta al contenido de las intervenciones, se le asigna un valor 2 a todas aquellas que consideran las cinco dimensiones básicas de la pobreza: oportunidades económicas; cobertura de necesidades básicas; capacidades de las personas; empoderamiento y seguridad. El resto de las acciones reciben valor 1.

iii) **Índice de McGillivray:** que busca evaluar en qué medida los donantes asignan la ayuda a los países con menores rentas per cápita. Así el índice oscila entre cero, si la ayuda se concede a los países más ricos y 100, se brinda a los más pobres.

Según Báez (2010), entre 1990-2006, se apreció una primera fase creciente (hasta 1997), en la cual el índice osciló desde el 83 a 95

aproximadamente, para entrar en una segunda fase, de mayor estabilidad con un índice cercano a 94. Vale decir, de manera progresiva, la ayuda se habría otorgado a países más pobres.

En síntesis, se concluye que las recomendaciones para que la OAD alcance mejores resultados integran las siguientes dos dimensiones principales:

- i) Relativas a los países donantes, los cuales deben supeditarse a los objetivos de que establezcan los países socios enfatizándose la entrega de ayudas no condicionadas. Y poner atención a las ayudas bilaterales, por cuanto estas pueden estar más expuestas a las presiones de los donantes respecto de sus propios objetivos.
- ii) Relativas a los países socios: se debe privilegiar la focalización en países más pobres en donde concurren condiciones institucionales -se modo de asegurar transparencia y control de las cuentas- y políticas, de respeto a los derechos y libertades. Los países socios, a su vez, deben dirigir las ayudas a la población más pobres y construir una gobernanza que incluya a las organizaciones de la sociedad civil. Respecto de estas últimas, si bien la participación de la población no aparece como una variable relevante en materia de logros de la AOD, sostenemos que esta puede dotar de legitimidad y pertinencia sociocultural el uso de las ayudas.

Así, hablar sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo no se limita a aspectos exclusivamente metodológicos, exige reconocer el contexto conceptual en el cual se ha inscrito el debate, que se ha concentrado en la generación, por parte de los países donantes, de una institucional y prácticas en los países receptores.

#### **4. Papel de la ayuda al desarrollo en un contexto de postpandemia**

La crisis derivada por el COVID-19 ha puesto en evidencia la necesidad de fortalecer los sistemas de salud y de protección social para toda la población, pero más urgentemente para quienes trabajan informalmente. Asimismo, asegurar la soberanía alimentaria aparece como un derecho que debe ser garantizado por los estados, de modo que, en situaciones futuras, tengamos mejor capacidad de respuesta institucional y desde la sociedad civil. Sin embargo, en el contexto de la ayuda al desarrollo, estas demandas generales adquieren especificaciones.

Según la Secretaría Ejecutiva de la Cepal (junio, 2021), esta crisis ha demostrado que criterios meramente asociados al nivel de ingreso de los receptores de ayuda, ha significado la exclusión de la mayoría de los países que, bajo ese determinante, no pueden recibir ayuda aun cuando muestran enormes asimetrías en su capacidad de crecer, erradicar la pobreza, estimular la inversión y aumentar la competitividad de la economía, entre otros. Como consecuencia, aquello los ha hecho vulnerables a financiar programas de salud pública como programas de vacunación masivos, o la imposibilidad de pagar su deuda externa, lo que dificulta obtener recursos frescos para financiar las necesidades derivadas de la pandemia Covid-19.

Como resultado, se destaca la necesidad de profundizar la cooperación especialmente en temas de generación de conocimiento, compartir experiencias y aprovechar las capacidades existentes en los distintos países del Cono Sur, lo que ayudaría a enfrentar la pandemia y sus consecuencias posteriores, considerando que en esta región el impacto ha sido mayor en promedio que en otros continentes tal como se discutió anteriormente. Esa mirada alternativa e inclusiva de la cooperación internacional va en la misma dirección de las agendas construidas por otros organismos multilaterales como UNICEF y ONU Mujeres.

En efecto, UNICEF (mayo, 2020) a sólo cinco meses del comienzo de la pandemia ya solicitaba una mirada global a la ayuda humanitaria. Proponían priorizar a niñas y niños que viven en situación de pobreza y marginalidad, quienes durante la crisis han pasado a ser “víctimas ocultas” de la pandemia, por lo que los esfuerzos de la ayuda al desarrollo deben ampliarse más allá de la emergencia, con la lógica de garantizar recursos para programas destinados a fortalecer la provisión de servicios básicos y cautelar los derechos fundamentales de ese segmento de la población. Insistiendo en que la ayuda debe ser multilateral, intersectorial, con objetivos de desarrollo y no solo se superación de la emergencia.

Por otra parte, ONU Mujeres y la Agencia de salud sexual y reproductiva de Naciones Unidas (ONU Mujeres, s/f) han apuntado su agenda con un conjunto

de medidas destinadas a suavizar los efectos negativos sobre mujeres y niñas. Ellas son:

- a. Mitigar y reducir la violencia de género
- b. Protección social y paquetes económicos dirigidos directamente
- c. Estimular reparto equitativo del trabajo de cuidados
- d. Fortalecer las organizaciones de mujeres y grupos relacionados
- e. Asesorar a los países para incorporar la perspectiva de género en sus políticas económicas y sociales.

En sintonía con esas propuestas y desde una perspectiva de intervención en salud pública, después de 18 meses de pandemia la Organización Mundial de la Salud (OMS), en conjunto con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial de Comercio (OMC), han reconocido la necesidad de ir en ayuda directa a los países en desarrollo, para lo que se requiere US\$50.000 millones de manera urgente, que incluye no sólo programas de vacunación sino también instrumental y/o suministros médicos complementarios para combatir la pandemia. Con ello se pretende controlar el Covid-19 de manera global y anticiparse a la entrada de posibles variantes de mayor transmisibilidad. Como resultado de aquello, se espera que, una vez controlada la crisis, el mundo pueda volver a crecer y combatir las condiciones de inequidad que caracterizan a distintas zonas en el mundo, principalmente África y algunos países de Centro América (OMS, junio 2021).

Como respuesta de lo anterior el Gobierno norteamericano anunció un paquete de ayuda a los países más afectados de América Latina y el Caribe, entre ellos, Brasil, Argentina, Colombia, Costa Rica, Perú, Ecuador, Paraguay, Bolivia, Guatemala, El Salvador, Honduras, Panamá, Haití, República Dominicana y otros de la comunidad del Caribe. En esa dirección, también hay algunas experiencias particulares en América Latina, donde se han observado donaciones de vacunas entre países como es el caso entre Chile y Paraguay en el 2021 (France24, 2021).

Esa ayuda cambia el eje determinante de los países receptores de la ayuda, ya que prioriza las necesidades sanitarias particulares del país, sin considerar el parámetro usual considerado para definir el destino de ella hasta aquí, esto es, el ingreso per cápita del país, lo que va en sintonía con la propuesta de la Comisión Europea, el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y CEPAL, que han estimulado a los países donantes a definir sus beneficiarios desde una perspectiva multidimensional, entre ellas, la crisis de salud pública observada en desde principios del 2020 (CEPAL, junio, 2021).

Por otro lado, se reconoce que la pandemia ha afectado con especial fuerza al turismo, por lo que, desde el punto de vista de la reactivación económica, la Organización Mundial del Turismo de Naciones Unidas -OMT- (UNWTO por su siglas en inglés) ha expresado que debemos prestar especial atención y apoyo al turismo rural, pues este ofrece oportunidades en aras a la reactivación económica, pues los turistas pueden estar interesados en destinos menos poblados y al aire libre, como los que ofrecen las zonas rurales (UNWTO, 2020); sin embargo, estas poblaciones suelen estar menos preparadas para enfrentar las consecuencias de las crisis. En esta línea argumentativa, la OMT ha recomendado no solo aumentar la OAD dirigida a este rubro, sino que además: i) el turismo sea entendido como pilar estratégico de las políticas de desarrollo rural; ii) fomentar un turismo justo, inclusivo, resiliente y sostenible, que favorezca el bienestar de las comunidades rurales; iii) generar nuevas oportunidades a través de la innovación, tecnología y digitalización; iv) desarrollar productos que se integren a la cadena de valor para una experiencia de viaje sostenible y mejorada y v) fomentar políticas y prácticas sostenibles en los destinos rurales.

De forma similar a lo planteado por la CEPAL, la OMT argumenta la necesidad de que la comunidad internacional mejore el acceso a la financiación de proyectos para los países en desarrollo con ingresos más altos, de forma de robustecer las microempresas y pymes en las zonas rurales. Este organismo hace notar que algunos de los Países y Pequeños Estados Insulares

en Desarrollo (PEID) de esta categoría, que se han independizado de la AOD y la asistencia del FMI, requieren un gasto sustantivo para proyectos capitales del sector público, así como de financiación de la deuda para abordar cuestiones como la mitigación del cambio climático y la creación de resiliencia económica. Asimismo, hace hincapié en la vulnerabilidad de los PEID frente a eventos meteorológicos extremos, los cuales se han agravado por el cambio climático, provocando que las comunidades rurales de las islas experimenten grandes dificultades con un coste de vida elevado. Todo lo cual hace difícil para la población poder invertir en turismo (UNWTO, 2020).

## Conclusiones

El diseño de esos programas de ayuda ha sido variado y cambiando a través de los años, contemplando recursos para la instalación de infraestructura y fomento tecnológico en sus inicios, y luego dirigida, entre otros, a aumentar la dotación de capital para inversión productiva y creación de ahorro agregado, recursos para darle liquidez de moneda extranjera a los países receptores, y fondos dirigidos a levantar capacidades sectoriales en energía, transporte, telecomunicaciones y agricultura.

El elemento distintivo del diseño de los programas pre-pandemia ha incorporado procesos evaluativos que permiten realizar análisis críticos del impacto directo que tienen sobre la pobreza, la *accountability*, y como el país es afectado cuando la ayuda involucra bienes que tienen rasgos de bienes públicos.

Desde el inicio de la pandemia del Covid 19, se ha abierto una profunda discusión sobre los pilares conceptuales de la cooperación para el desarrollo. Entre ellos, uno de los dominantes ha sido dirigido a asignar recursos dependiendo del nivel de ingresos de los países receptores. Como resultado, los recursos disponibles se han focalizado principalmente en África en la última década. En contraste, sólo Haití es un beneficiario permanente de ayuda internacional en esta zona del mundo, especialmente a través de ayuda humanitaria en alimentos.

A partir del 2021 se observa un punto de inflexión en la lógica de la cooperación, apuntando a una lógica transversal de ayuda a los países en desarrollo, especialmente de África y América Latina, tal como lo que ha quedado plasmado en la agenda impulsada por organizaciones internacionales sectoriales como la OMC, OMS, UNWTO y organismos multilaterales financieros y de asistencia como el Banco Mundial y el FMI.

La nueva agenda debiera abrir una puerta para ayuda pronta y directa en la gran mayoría de los países del cono sur, exceptuando aquellos considerados como líderes en términos de su desarrollo económico, tales como Chile y Uruguay, entre otros, en América Latina; y Jamaica y Trinidad y Tobago en América Central (Infobae, 2019). Ciertamente, las ayudas comprometidas por Estados Unidos y Chile son consistentes con el nuevo orden mundial imperante desde la pandemia. Esta reciente evidencia marca el primer paso para una mirada integral de cómo definir la ayuda internacional para el desarrollo y el término de la era de las políticas de focalización como criterio de asignación de recursos.

### Referencias bibliográficas

- Báez, J. M. (2010). Un análisis de la calidad de la ayuda exterior: propuesta de un índice de McGillivray revisado. *Revista de Economía Mundial* 25, 191-204.
- Banco Mundial. (2020). Comunicado de prensa N.º 2021/024/DEC-GPV. Disponible en <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021>
- Banco Mundial. (2021). Datos. *Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) neta recibida (% del INB)*. Disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>
- Boni, A. (2010). El sistema de cooperación internacional al desarrollo. *Evolución histórica y restos actuales*. En A. Boni, C. Calabuig, I. Cuesta, M. d. Llanos, J. F. Lozano, J. M. Monzó, & A. J. Torres, La cooperación internacional para el desarrollo. Cuadernos de Cooperación para el desarrollo N°1 (págs. 7-52). Valencia: Editorial Universitat Politècnica de València.

- CEPAL (junio 2021). Comunicado de prensa. CEPAL pide reconsiderar los criterios de medición y clasificación del desarrollo, así como suspender las “graduaciones” de los países de renta media durante la pandemia. Disponible en <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-pide-reconsiderar-criterios-medicion-clasificacion-desarrollo-asi-como-suspender>
- Colom, A. (2008). La nueva agenda del sistema de cooperación: ¿El fin del consenso de Washington? *Revista de Economía Mundial* 18, 79-92.
- De Matteis, Ellis y Valdés (2017). The relevance of market prices for the design of transfer programs in response to food security. *The quarterly review of economics and finance*. March 2017. Disponible en [https://www.researchgate.net/publication/314161815\\_The\\_relevance\\_of\\_market\\_prices\\_for\\_the\\_design\\_of\\_transfer\\_programs\\_in\\_response\\_to\\_food\\_insecurity](https://www.researchgate.net/publication/314161815_The_relevance_of_market_prices_for_the_design_of_transfer_programs_in_response_to_food_insecurity).
- France24 (2021), Revista digital. Edición 28/09/2021. Disponible en <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210928-presidente-de-chile-anuncia-donaci%C3%B3n-de-100-000-vacunas-anticovid-a-paraguay>
- Infobae (2019), *Países más prósperos del mundo*. Disponible en <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/12/25/estos-son-los-paises-mas-y-menos-prosperos-del-mundo-en-2019/>.
- OCDE. (2008). Tercer Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la Ayuda al Desarrollo. *Programa de acción de Accra*. Disponible en <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/42042328.pdf>
- OCDE. (2019, 2020, 2021) Statistics. Disponible en <https://stats.oecd.org/>
- OCDE. (mayo de 2011). Informe Final sobre la Evaluación de la Aplicación de la Declaración de París, Fase 2. *Copenhague: Instituto Danés de Estudios Internacionales*. Disponible en [www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/pde](http://www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/pde)
- Olivié, I., & García, C. (2010). ¿Dónde debe ir la ayuda? Propuesta de un índice de desarrollo para la asignación internacional de la ayuda. *Revista de Economía Mundial* 24, 131-162.
- OMS. (junio, 2021). Nueva hoja de ruta de US\$ 50 000 millones para la salud, el comercio y las finanzas con objeto de poner fin a la pandemia y asegurar la recuperación mundial. *Comunicado de prensa*. Disponible en <https://www.who.int/es/news/item/01-06-2021-new-50-billion-health-trade-and-finance-roadmap-to-end-the-pandemic-and-secure-a-global-recovery>

- ONU Mujeres.(s/f). *La respuesta de ONU Mujeres a la crisis del COVID-19*. Disponible en <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/un-women-response-to-covid-19-crisis#data>
- Rhenals, R., & Martínez, L. (2009). La ayuda internacional al desarrollo: retórica y realidad. *Perfil de Coyuntura Económica*, 14, 9-50.
- Sanahuja, J. A. (2003). *La cooperación al desarrollo: entre la globalización y la “guerra contra el terrorismo”*. Disponible en [http://edicionesimbioticas.info/~edicione/IMG/pdf/cooperacion\\_al\\_de\\_sarrollo.pdf](http://edicionesimbioticas.info/~edicione/IMG/pdf/cooperacion_al_de_sarrollo.pdf).
- Sanahuja, J. A. (2007). *¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo*. Disponible en <http://www.dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2787397.pdf>
- Sen, A. (2010). *El desarrollo es más que un número*. Entrevista en BBC. Disponible en [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/11/101103\\_desarrollo\\_libertad\\_entrevista\\_sen\\_aw](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/11/101103_desarrollo_libertad_entrevista_sen_aw)
- Tezanos, S. (2010). Ayuda y crecimiento: una relación en disputa. *Revista de Economía Mundial* 26, 237-259.
- UNICEF (mayo, 2020). COVID-19: ¿Y qué pasa con la cooperación al desarrollo? Disponible en <https://www.unicef.es/blog/covid-19-y-que-pasa-con-la-cooperacion-al-desarrollo>
- UNWTO (2020). Recomendaciones de la OMT sobre turismo y desarrollo rural. *Una guía para convertir el turismo en una herramienta de desarrollo rural efectiva*. Disponible en <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284422210>
- Veltmeyer, H. (2007). The Macrodynamics of Social Change. En H. Veltmeyer, *Illusion or Opportunity. Civil Society and the Quest for Social Change* (págs. 11-28). Halifax: Fernwood Books & Zed books.

Declaramos explícitamente no tener conflicto de intereses con la Revista Perspectivas, con ningún miembro de su Comité Editorial, ni con su entidad editora, la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”.

Verónica Fuentes-Guarda & Iván Valdés de la Fuente (2023). “Ayuda oficial al desarrollo (AOD): Lecciones para el nuevo contexto de postpandemia y empobrecimiento”. <i>Perspectivas</i> , Año 26, N° 52, noviembre 2023. pp. 61 - 84. Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, Sede Cochabamba. Clasificación: <b>O2, O20</b> .
--

Recepción: 22/04/2023  
Aprobación: 15/08/2023