



## MAPAS ESTRATÉGICOS DE AYUDA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**SERGIO TEZANOS VÁZQUEZ**

El debate sobre cómo asignar geográficamente la ayuda se ha enriquecido gracias al desarrollo de estudios “normativos” que proponen principios distributivos concretos para aumentar el impacto de la ayuda sobre la reducción de la pobreza global. En este contexto, dos escuelas de pensamiento económico ofrecen interpretaciones distintas en torno a los criterios que deben guiar la asignación “óptima” de la ayuda oficial al desarrollo (AOD): de una parte, el *paradigma utilitarista* propone asignar la ayuda de forma que se maximice la reducción de la incidencia de la pobreza en el mundo en desarrollo, y, de otra parte, el *paradigma de la igualdad de oportunidades* propone criterios distributivos que igualen las oportunidades de reducir la pobreza en todos los países en desarrollo.

“

Mapas distintos de asignación implican conceptos distintos de justicia distributiva

”

Ambos enfoques encierran concepciones distintas en torno al concepto de “justicia distributiva” que debe caracterizar al sistema de cooperación y, consiguientemente, abogan por principios de asignación muy distintos, cuyos mapas resultantes —el *mapa utilitarista* de la ayuda y el *mapa de igualdad de oportunidades*, respectivamente— contrastan tanto con las prácticas distributivas actuales de los

donantes, como con los principios distributivos de la estrategia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) —propios de un enfoque de *igualdad de resultados*.

### MAPAS DE AYUDA

En un estudio reciente de la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica se han aplicado estos dos enfoques de asignación para trazar mapas alternativos de la ayuda para la región de América Latina y el Caribe (ALC). La comparación de ambos mapas con la distribución actual de la ayuda revela la existencia de un grupo de países “infra-asignados”, en relación con sus potenciales capacidades de reducir la pobreza regional: se trata de Nicaragua, Haití, Bolivia, Guatemala y El Salvador, si lo que pretendemos es maximizar la reducción de la pobreza para 2015; o esos mismo países, menos Guatemala, si lo que pretendemos es contribuir a igualar las oportunidades de reducir la pobreza en la región. De este modo, como era de esperar, la distribución actual de la ayuda en ALC no encaja con ninguno de los dos enfoques distributivos planteados, si bien se asemeja más al mapa utilitarista que al mapa de igualdad de oportunidades. Además, las implicaciones de uno y otro mapa para la estrategia de reducción de la pobreza pueden ser cruciales: de acuerdo con nuestras estimaciones, mientras que la asignación actual de la ayuda (de mantenerse hasta 2015) generaría una reducción de unos 6 millones de personas pobres, los mapas de igualdad de oportunidades y utilitarista aumentarían en más de un millón el número de personas liberadas de la pobreza (lo que equivale a un aumento de más del 16% en la eficacia de la ayuda). En todo caso, estos resultados deben interpretarse con cautela, y valorarse como una orientación útil para trazar un nuevo mapa de la ayuda en ALC, siendo conscientes de las implicaciones que las decisiones de asignación tienen para el impacto de la ayuda sobre la reducción de la pobreza.



## VENTAJAS Y DESVENTAJAS

El debate normativo sobre la asignación de la ayuda —aunque relativamente reciente y todavía sin resultados axiomáticos— contribuye a sentar las bases para una gestión de la ayuda más “eficiente” y más “equitativa”, orientada a la consecución de unos objetivos concretos de desarrollo. En última instancia, debe reconocerse que los criterios de asignación geográfica constituyen una dimensión crucial de la eficacia, la eficiencia y la equidad del sistema de ayuda, por lo que la aplicación de principios distributivos óptimos puede aportar diversas mejoras potenciales al sistema de cooperación. Cuatro mejoras resultan especialmente relevantes:

En primer lugar, la identificación de mapas alternativos de asignación permite evaluar los costes de oportunidad en que se incurre bajo cada alternativa. En concreto, el enfoque utilitarista permite cuantificar el número máximo de personas que potencialmente podría liberarse de la pobreza (en nuestro análisis, equivalente a unos siete millones de latinoamericanos). En cambio, el enfoque de igualdad de oportunidades permite identificar el coste potencial de cada escenario de reparto en términos de “justicia distributiva”, comparándolo con aquel reparto óptimo que busca nivelar las oportunidades de desarrollo de los países dada la cantidad total de ayuda disponible.



### La identificación de mapas alternativos permite evaluar los costes de oportunidad de cada alternativa



En segundo lugar, la identificación de una “estrategia” de distribución de la ayuda constituye un paso previo indispensable para la coordinación eficiente de las orientaciones geográficas de los numerosos donantes presentes en la arena internacional y la ulterior división internacional del trabajo (basada en la identificación de los “patrones de especialización” de cada donante). Este tema ha cobrado especial importancia en la agenda sobre eficacia y eficiencia de la ayuda. Así, los principios de eficacia promovidos por el CAD, recogidos en la *Declaración de París* (CAD, 2005) y en la *Agenda de Acción de Accra* (CAD,

2008), apuestan por la “armonización” en la gestión de la ayuda con el objeto de incrementar su impacto a través de la coordinación de los donantes, sobre la base de la especialización geográfica y la identificación de las “ventajas comparativas” de cada actor. Dichos aspectos han sido abordados con más detalle en la reciente definición de los ocho *Principios sobre división del trabajo y complementariedad* (CAD, 2009).



### La definición de un mapa estratégico de asignación aporta mayor transparencia a las decisiones de los donantes



En esta misma línea, la Unión Europea ha concedido una especial atención a la tarea de la coordinación geográfica —recogida en el *Consenso Europeo sobre Desarrollo* (UE, 2006) y en el *Código de conducta sobre la división del trabajo en la política de desarrollo* (Comisión Europea, 2007)—, tratándose de aplicar iniciativas de programación conjunta entre los miembros de la UE y la Comisión, que se basan en los principios de “complementariedad” y “división eficiente del trabajo”<sup>1</sup>. En el contexto de ALC, el análisis de eficacia de la ayuda realizado por Tezanos *et al.* (2009) reveló que la descoordinación de los donantes (aproximada a través de la volatilidad y la fragmentación de los recursos) puede estar menoscabando el impacto de la ayuda sobre el crecimiento<sup>2</sup>. Sin embargo, difícilmente se podrán coordinar los donantes y dividir eficientemente el trabajo si no se delimita primero cuál es el mapa “óptimo” de distribución; es decir, aquel que identifica las cuotas óptimas de ayuda que corresponden a cada país socio.

En tercer lugar, la definición de un mapa estratégico de asignación aporta mayor transparencia y racionalidad a las decisiones de los donantes, e incrementa la predictibilidad

<sup>1</sup> De este modo, la UE pretende avanzar en una división y distribución de la carga de trabajo que disminuya los costes de transacción y aproveche las ventajas comparativas entre los distintos actores del sistema de cooperación.

<sup>2</sup> Tezanos, S., Madruño, R. y Guijarro, M. (2009): “Impacto de la ayuda sobre el crecimiento económico. El caso de América Latina y el Caribe”, *Cuadernos Económicos ICE*, nº 78.



de los flujos que reciben los países socios. En este sentido, la tarea de diseñar estrategias concretas de asignación haya recibido una atención muy limitada por parte de los donantes, con la excepción de unos pocos países —como Reino Unido y Holanda— y algunos organismos multilaterales —como la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola y el Banco Africano de Desarrollo—. Por tanto, este ámbito “rezagado” de la agenda internacional sobre eficacia de la ayuda, que deberá avanzar a buen ritmo si se quiere dotar de contenido a las iniciativas de especialización y división del trabajo de los donantes.



## Una estrategia geográfica clara permitirá identificar y mitigar los casos de países con infra o sobre asignación



En cuarto lugar, una estrategia geográfica clara permitirá identificar —y mitigar— los casos concretos de países en situación de infra (o sobre) asignación de ayuda (los países “huérfanos” y “mimados” de la ayuda), que se producen como consecuencia tanto de la tendencia “gregaria” de los donantes en la selección de países socios (concertándose especialmente en los casos más exitosos y en aquellos países que mayores “interés” despiertan en los donantes), como de la aversión generalizada de los donantes al fracaso (retirándose de los países en los que empeoran las condiciones de cooperación). La correcta identificación de aquellos países infra (o sobre) asignados sentará las bases para un reparto más racional y coordinado de la ayuda.

A pesar de estas potencialidades, los enfoques de asignación propuestos hasta la fecha presentan también limitaciones reseñables. En primer lugar cabe destacar que los modelos perfilan exclusivamente escenarios globales o regionales de reparto de AOD, pero no ofrecen claves para guiar la decisión previa de “selección” que debe afrontar cada donante individual. En este sentido, los donantes necesitan concentrar sus esfuerzos en un número limitado de países socios para evitar ineficiencias y situacio-

nes de descoordinación; y esta necesidad es mayor cuanto menor es el volumen de ayuda que gestiona un donante. Además, la aplicación de una estrategia de asignación por parte de un donante particular sin tener en cuenta las prácticas distributivas del resto de actores puede exagerar las distorsiones de las asignaciones, lo que demanda mayores esfuerzos de coordinación.

Se trata de una limitación relevante, en tanto que restringe la utilidad de los modelos normativos en la tarea de perfilar los patrones de especialización geográfica de cada donante. Queda, por lo tanto, abierta una línea de investigación relevante para el análisis de la asignación de la ayuda, que exigirá tanto el desarrollo de modelos adaptados a las características de los distintos donantes bilaterales y multilaterales, como un mayor esfuerzo por identificar sus ámbitos geográficos de “especialización eficiente”.

Una segunda limitación se debe a la inexistencia de un consenso acerca de cómo debe diseñarse un esquema de asignación óptimo —una vez acordado el paradigma distributivo que se quiere aplicar, ya sea utilitarista, de igualdad de oportunidades, de igualdad de resultados, o algún otro—. Así, continúa siendo controvertido el debate en torno a los factores socio-económicos, políticos e institucionales que coadyuvan al impacto de la ayuda sobre el crecimiento. En parte como consecuencia de estas limitaciones, la tarea de diseñar estrategias concretas que guíen las decisiones de asignación de la ayuda ha recibido una atención muy limitada por parte de los donantes.

### COORDINACIÓN DE LA AYUDA

En el terreno práctico, el diseño de un mapa estratégico de la ayuda para ALC que coordine a los actores presentes en la región requiere un esfuerzo colectivo internacional que permita avanzar en las siguientes tareas:

Primero, es necesario *decidir el principio distributivo* que se quiere aplicar (ya sea utilitarista, de igualdad de oportunidades, o algún otro), lo que exige el acuerdo entre los países y organismos donantes.

Segundo, *se deben identificar las condiciones políticas, económicas e institucionales que facilitan el positivo impacto de la ayuda sobre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza*, lo que exige que los donantes apoyen la realización de estudios rigurosos sobre el impacto —micro y macro— de la AOD en los distintos países americanos.

Tercero, *hace falta apoyar los esfuerzos nacionales de capacitación y generación de estadísticas*, para poder construir un mapa de asignación basado en información fi-



able y de calidad (esta dificultad dista mucho de estar resuelta, ni siquiera para evaluar el cumplimiento de los ODM).

Cuarto, *se debe avanzar con mucho mayor ímpetu en la coordinación efectiva entre donantes*, no sólo para definir el mapa estratégico de la ayuda, sino, sobre todo, para ponerlo en práctica después. Este último aspecto requerirá implementar una estrategia de *división del trabajo* que permita establecer un reparto racional de las áreas geográficas de actuación de cada donante, de acuerdo con un criterio de “especialización eficiente” (por ejemplo, a través de indicadores de “ventajas comparativas reveladas” de cada donante, en cada país en desarrollo), e incrementar la predictibilidad y transparencia del sistema (por ejemplo, a través de la publicación, por parte de los donantes, de los compromisos de ayuda para cada país socio a corto y medio plazo).

Y quinto, *se debe articular un mapa de reparto lo suficientemente flexible como para compensar las situaciones particulares de necesidad* de algunos países socios, reforzándose así la capacidad de “compensación” de la ayuda —en el sentido post-utilitarista—. En esta línea, un esquema óptimo de asignación debe tener un rango de “excepcionalidad” adecuado que permita compensar, al menos, dos escenarios concretos: los contextos posteriores a un conflicto o desastre natural, asumiéndose un mayor impacto de la ayuda en los países que padecen dichas situaciones (tal y como sucede actualmente en Haití tras el seísmo sufrido en enero de 2010); y los “efectos derrame” que generan las economías más importantes de la región (como Brasil y México).



La elección de un enfoque de asignación u otro constituye una decisión subjetiva de índole política



En última instancia debe entenderse que la elección entre un enfoque de asignación que maximice la reducción de la pobreza (a costa de una pérdida potencial en términos de igualdad) o un enfoque que iguale las oportunidades de desarrollo (a costa de una pérdida potencial en términos de reducción

de la pobreza) constituye una decisión subjetiva, de índole política, que corresponde tomar a la comunidad de donantes. No obstante, a este respecto el análisis económico permite valorar los costes de oportunidad de las distintas opciones distributivas, y ofrecer criterios de política económica que contribuyan a diseñar un sistema de ayuda más eficiente y equitativo. Si los donantes asumen principios de asignación que resulten estratégicos, transparentes, orientados a la consecución de objetivos concretos de desarrollo, y suficientemente flexibles como para adaptarse a las circunstancias específicas de cada país y a la “geometría variable” del sistema de ayuda, habremos encontrado un camino para vencer algunas de las trabas institucionales más importantes que frustran la eficacia de las políticas internacionales de cooperación.

Consulte los resultados completos de este estudio en:

Tezanos, S. (Director): *América Latina y el Caribe: Mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI*, CIVITAS, Madrid, 2010

<http://www.ciberoamericana.unican.es/documentos/libros.html>

<http://www.ciberoamericana.unican.es/workingpapers.htm>

