

A PROFUNDIDAD

Tendencias de la Cooperación Internacional

La ayuda oficial al desarrollo



Adelmo Sandino
Economista

“En un mundo donde la riqueza extrema coexiste con la más profunda pobreza, la verdadera esperanza para ampliar los beneficios de la globalización debe proceder de la labor mancomunada de las naciones”.

Rodrigo de Rato, ex Director Gerente del FMI

En el presente artículo expondré cuáles son las tendencias actuales de la cooperación al

mundo en desarrollo bajo el escenario de incertidumbre por el que transitan las economías avanzadas. Para iniciar me referiré a la cooperación internacional,

y posteriormente trataré de poner en perspectiva su comportamiento en Nicaragua desde el punto de vista macroeconómico¹.

Economía mundial y la cooperación

El mundo desarrollado aún resiente las secuelas de la gran recesión. El desempleo abierto continúa elevado, los precios del mercado inmobiliario prevalecen

deprimidos, los balances fiscales ha llegado a niveles insospechados, y la deuda ahora supera con creces el valor de la producción nacional, los mercados financieros no han regresado del todo a la normalidad (sigue la contracción del crédito), y aún hay dudas sobre el crecimiento de la economía estadounidense, la recesión japonesa y la sostenibilidad financiera de un grupo de países vulnerables de la zona euro (Grecia, Irlanda, España, Italia).

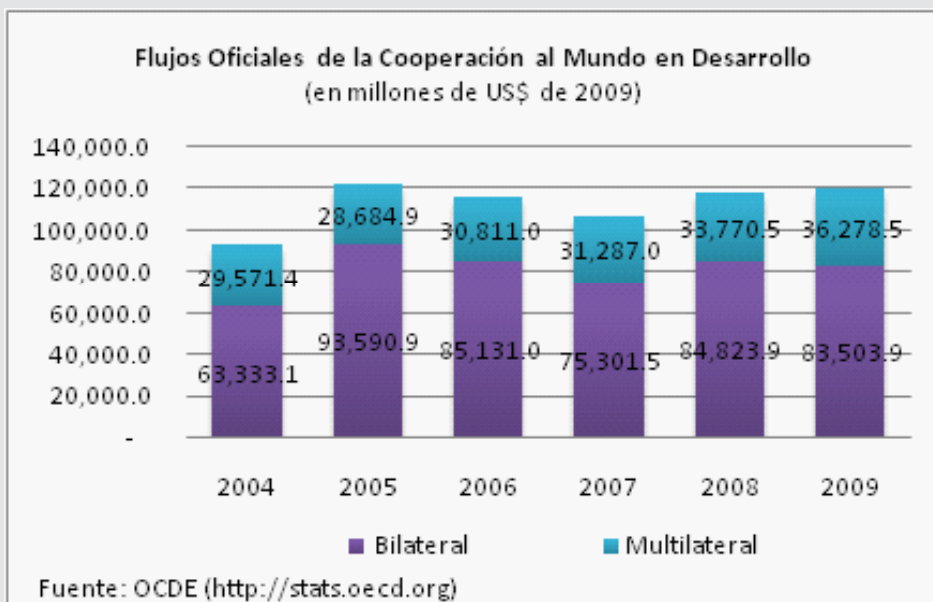
En tanto, el crecimiento mundial sigue impulsado por las economías emergentes del Asia (China, India) que se ven invadidas por la masiva entrada de capitales (inversiones), y América Latina, a diferencia de otros momentos cruciales de su historia económica reciente, exhibe solides en sus balances macroeconómicos, y un crecimiento económico “saludable”, sustentado en la exportación de materias primas y la demanda interna (Brasil, Chile, Perú, Argentina, Panamá). A este escenario el FMI le ha llamado “crecimiento desequilibrado”.

A junio de 2011, el Fondo había ajustado levemente a la baja sus proyecciones sobre el crecimiento mundial: 4.3% en 2011 (4.5% en 2012). Para las economías avanzadas estima un crecimiento del 2.2% en 2011 (2.5% en 2012), y para las economías emergentes y en desarrollo 6.6% (6.4% en 2012), dentro de las cuales América Latina y el Caribe se espera crezcan en 4.6% en 2011 (4.1% en 2012).

Por otro lado, las economías menos desarrolladas reciben el efecto inflacionario de los altos precios de los alimentos y las materias primas; y el precio internacional

¹ Por motivos de espacio, el artículo se centrará en la llamada “cooperación tradicional”.

² Para 2010, se estimaba que la ayuda ascendería a los US\$ 130 mil millones. Este déficit ha afectado en particular a los países africanos que han recibido menos de la ayuda comprometida.



del petróleo de nuevo se convierte en un indicador de presión sobre los balances externos y las economías locales (inflación de costos).

De acuerdo con el Banco Mundial, a causa del alza y la inestabilidad del precio de los alimentos, se estima que, desde junio del año pasado (2010), hay 44 millones de personas más viviendo en la pobreza, con menos de US\$1,25 por día. En todo el mundo padecen hambre cerca de 1,000 millones de personas, es decir, una de cada siete.

A ello se le puede agregar la inestabilidad política y militar en países del Medio Oriente, ahora con el estancamiento del conflicto en Libia y las noticias que a diario llegan de los problemas de gobernabilidad que enfrentan otros países de la región.

Bajo este contexto de volatilidad y de incertidumbre, ¿cuál ha sido el comportamiento de la cooperación internacional al mundo en desarrollo?

Tabla 1.
Población Mundial viviendo con menos de US\$ 1.25 por día
(millones de personas por región)

	1990	2005
Europa y Asia Central	9	17
Este de Asia y Pacífico	873	316
Sur de Asia	579	596
Latinoamérica y El Caribe	50	45
Este medio y Norte de África	10	11
Africa subsahariana	297	388
Total	1,818	1,373

Fuente: Atlas Banco Mundial

Tendencias de la cooperación internacional

Hace un poco más de 10 años, los líderes mundiales se reunieron para firmar la Declaración del Milenio (ODM), comprometiéndose a construir un "mundo más próspero, justo y pacífico". Uno de los ocho grandes compromisos medibles que adquirieron, fue fomentar una alianza mundial para el desarrollo; en donde los países de economías avanzadas, en sus condiciones de países ricos, reforzarían su asistencia oficial a los países pobres en áreas como: programas de alivio de la deuda externa, asistencia técnica, oportunidades de comercio exterior, asesoramiento en materia de políticas, financiamiento, entre otros; en cambio, los países asistidos de economías en desarrollo se comprometían a ejecutar planes y programas para reducir la pobreza y mejorar la gestión de sus gobiernos (Conferencia de Monterrey, 2002).

En la Declaración de París (2005), los ministros de los países desarrollados y en desarrollo refirieron los Acuerdos de Roma (2003) sobre aumentar la eficacia de la ayuda, y se propusieron adoptar los principios de la Meza Redonda de Marrakech (2004) sobre la gestión orientada a los resultados del desarrollo (enfoque de gestión por resultados), bajo los principios de apropiación, armonización, alineación y resultados y mutua responsabilidad.

De acuerdo con el PNUD (2010a), en 2009 los gastos netos de Ayuda Pública al Desarrollo (APD) alcanzaron los US\$120 mil millones, el equivalente a tan sólo el 0.31% PIB combinado de los países desarrollados. Esa cifra significó un máximo histórico, aunque estuvo muy lejos del 0.7% del PIB

Tabla 2.
Cooperación Bilateral Oficial al Mundo en Desarrollo por Región Receptora
(millones de US\$ constantes de 2009)

Fuente: OCDE (<http://stats.oecd.org>)

Países en Desarrollo	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Europa	58,812.6	63,191.0	63,333.3	93,590.6	85,131.3	75,301.1	84,824.7	83,502.9
África	4,906.2	2,991.3	2,291.7	2,724.5	3,501.9	2,244.1	2,932.0	2,970.5
América Latina	20,047.2	24,633.2	22,624.2	27,946.0	34,626.3	25,133.4	26,493.3	28,155.8
Asia	5,576.2	5,801.3	6,064.0	5,577.5	5,891.5	5,133.9	,851.9	6,572.7
Oceanía	15,685.5	16,926.1	17,811.4	42,804.3	24,838.8	25,341.4	2,882.8	23,523.8
Otros	1,032.0	1,032.7	1,027.3	1,124.4	1,215.5	1,187.6	1,267.5	1,351.6
	11,565.5	11,806.5	13,514.8	13,413.9	15,057.3	16,260.8	18,697.1	20,928.5



al que se comprometieron nuevamente las naciones ricas durante la Cumbre de Gleneagles (Escocia) del Grupo de los Ocho (G-8) y la Cumbre Mundial de la ONU, ambas en 2005. A la fecha, solo un grupo pequeño de países ha alcanzado o superado esa meta de Naciones Unidas: Dinamarca, Luxemburgo, Holanda, Noruega y Suecia. En 2009, los países ricos que menos aportaron al desarrollo, por orden decreciente en el volumen de ayuda, fueron: EEUU, Francia, Alemania, Reino Unido y Japón².

Por región, la Unión Europea (27 Estados miembros más la Comisión Europea) una vez más en 2009 fue el mayor proveedor de ayuda al desarrollo, aportando 48,200 millones de euros; es decir, más de la mitad de la ayuda oficial al desarrollo de todo el mundo (Informe Anual 2010 sobre las políticas de desarrollo y ayuda exterior de la Unión Europea y su aplicación en 2009).

Se estima que la ayuda se concentra en los países más pobres, siendo los menos desarrollados, los que reciben hasta un tercio del total de la ayuda. Mientras África tiene más países con altas tasas de pobreza que ninguna otra región en desarrollo del

Mundo, Asia es el continente que tiene a más personas viviendo con extrema pobreza (ver tabla 1).

En China se estima que el número de personas que viven en extrema pobreza, pasó de 835 millones en 1981 a 208 millones en 2005, gracias a su exuberante crecimiento económico. Sin embargo, en 2008 la cifra de pobres se elevó a 211 millones. El grueso de personas en pobreza, sigue estando concentrado en los países del sur de Asia (India, principalmente) y África subsahariana.

En ese sentido, los flujos de cooperación están apuntando hacia esos países y regiones. Mientras en 2002 la cooperación hacia África superaba la cooperación en América Latina en 3.6 veces, en 2009 esa misma relación se había elevado a 4.3 veces; es decir, se generó una brecha positiva a favor de los países africanos como receptores de la ayuda internacional. Lo mismo sucedió con la cooperación que se dirigió hacia países en desarrollo del Asia³.

De acuerdo con la CEPAL (2010), América Latina y el Caribe recibieron cerca del 9% de la APD bilateral disponible a nivel mundial entre 1990 y 2007; este monto

se ha reducido hasta cifras cercanas al 7% en años más recientes, y en términos reales la tendencia ha sido levemente descendente. Los países más beneficiados de la APD en la región son: R. Dominicana, Bolivia, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, y Surinam. En estos países, la ayuda representa varios puntos de PIB respectivo, y contribuye de manera importante en los presupuestos públicos.

Los países de economías avanzadas también han implementado políticas para “apoyar comercialmente” a los países menos desarrollados, con acceso a mercados y reducciones arancelarias, a pesar de que subsisten toda serie de asimetrías. Aun así, se estima que las importaciones de productos provenientes de países en desarrollo se han incrementado sustancialmente en la última década, sobre todo de productos agrícolas, donde el arancel promedio consolidado oscila en torno al 1.6%, frente al 8% para otros países en desarrollo.

Pero los países de economías adelantadas también apuestan por el comercio. Por ejemplo: Estados Unidos sigue presionando a China para que revalúe su moneda y así lograr mayores niveles de competitividad en el intercambio comercial, y la estrategia europea para salir de la crisis se basa en el crecimiento del comercio exterior, sector altamente demandante de empleos: **“Para nosotros, el desafío en un mundo cambiante es mantener y mejorar nuestra posición en el comercio, como una manera de salir de la crisis económica actual”**⁴ Europa estima que completar los acuerdos comerciales sobre la mesa (o en negociación), puede aumentar el tamaño de su economía en alrededor de €150,000 millones al año, el equivalente a un punto porcentual más en el crecimiento del PIB de la Unión.

A diferencia de años atrás, ahora los países del sur tienen un protagonismo más visible en el concierto internacional; tal es el caso de la resistencia en las negociaciones de la Ronda Doha (2005 hasta hoy) y en la conferencia del cambio climático

³ La relación paso de 2.81 veces a 3.58 veces (véase tabla No. 2).

⁴ Karel De Gucht, Comisario Europeo de Comercio, en: Trade, Growth and World Affairs. Trade Policy as a core component of the UE's 2020 strategy.

Tabla 3.
Cooperación Oficial Externa 2007-2010
(% del PIB)

Cooperación Total	2007	2008	2009	2010
Sector Público	12.2	6.5	9.6	7.3
Bilateral	6.0	3.2	4.1	2.5
Préstamos	0.7	0.7	0.7	0.5
Donaciones	5.3	2.4	3.5	2.0
Multilateral	6.2	3.3	5.5	4.9
Préstamos	3.8	2.7	4.7	4.0
Donaciones	2.0	0.7	0.8	0.9
Sector Privado (*)	6.0	10.4	8.2	11.2
Bilateral	2.1	4.4	4.0	9.1
Préstamos	1.6	3.4	1.8	8.4
Donaciones	1.6	1.0	1.8	0.7
Multilateral	2.9	5.9	4.2	2.1
Préstamos	2.0	3.4	1.8	2.0
Donaciones	0.8	2.6	2.0	0.2
Memorándum				
PIB millones de US\$	5,598.8	6,247.5	6,149.1	6,425.8

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Cooperación 2007-2010, BCN. (*): Principalmente cooperación Venezolana (ALBA).

en Copenhague (2009). No obstante, las llamadas asimetrías económicas siguen vigentes, y pareciera que en el seno de los mismos países catalogados como en desarrollo, se están gestando diferencias cada vez más marcadas entre los países de medianos ingresos, que experimentan acelerados niveles de crecimiento, y aquellos de bajos ingresos que exhiben crecimiento más modesto y que continúan siendo dependientes de la ayuda internacional.

En el caso particular de América Latina, Freres, Martínez y Angulo (2010) sostienen que la cooperación de los donantes tradicionales está llegando a un techo, con lo cual este recurso oficial se reduce constantemente en importancia frente a otros flujos como las inversiones, remesas, etc. Estos autores abogan por aprovechar la oportunidad que abre el contexto actual de crisis para reforzar las formas de cooperación entre los países (Cooperación Sur-Sur).

4.51 años para llegar al 2015

Jeffrey Sachs, en su obra publicada en 2005: "El fin de la pobreza: Cómo conseguirlo en nuestro tiempo", propone "nuevas formas" para erradicar la pobreza del mundo en 2025. Sachs sostiene que canalizar la ayuda económica al mundo en desarrollo, a manera de inversiones directas de los países ricos, en áreas como agricultura, salud, educación,

y cuando los países ricos comprendan la importancia de comprometerse con ese propósito⁵.

El PNUD (2010b), por su parte, es optimista con el logro de los ODM. De acuerdo con la evaluación "¿Qué hace falta para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio?, una evaluación internacional", basándose en el estudio de caso de 50 países, ya existen los recursos y los conocimientos necesarios para alcanzarlos. Sin embargo, advierte que la aceleración del progreso en los próximos cinco años tendrá que centrarse en mantener las estrategias, las políticas y las intervenciones que están dando resultado, y hacer un quiebre radical con aquellas que no.

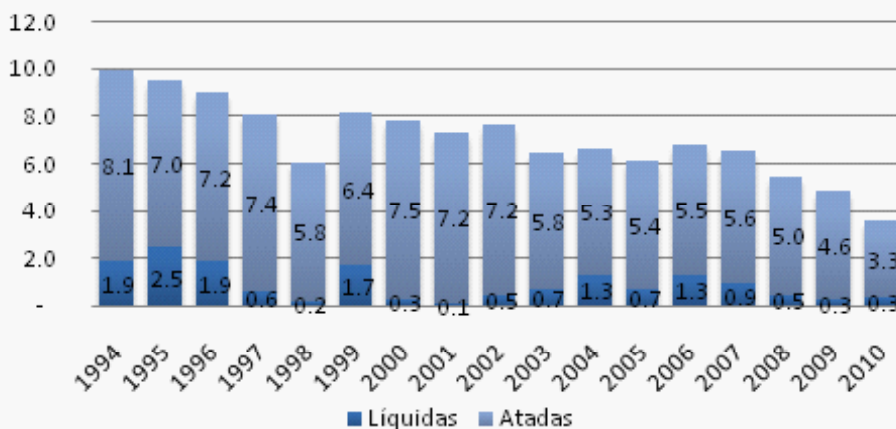
Ese mismo informe establece que ha habido avances notables en la reducción de la pobreza mundial, se han logrado mejoras significativas en matrícula escolar y en la igualdad de géneros, hay un progreso evidente en la reducción de la mortalidad infantil y materna, así como en el aumento de los tratamientos contra el VIH y en garantizar la sostenibilidad medioambiental.

La cooperación en Nicaragua

Antes de examinar el comportamiento reciente de la cooperación externa en Nicaragua, es necesario dimensionar el tamaño e importancia de la cooperación.

telecomunicaciones, agua y sistemas sanitarios, representa una posibilidad real para acabar con la pobreza extrema, siempre

Gráfico 2. Transferencias externas al sector público
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con cifras del BCN

⁵ Según Sachs, eso permitirá sentar las bases para un mundo más pacífico y seguro en beneficio de todos los países.

Anualmente Nicaragua recibe un monto promedio en cooperación, a la que me referiré como "cooperación tradicional", que ronda los US\$500 millones: US\$ 320 millones en donaciones y US\$180 millones en préstamos externos netos. Estos recursos son utilizados, básicamente, para dos grandes fines: apoyo presupuestario al Presupuesto General de la República (donaciones líquidas) y para programas y proyectos de inversión pública (donaciones y préstamos atados).

Para ejemplificar la importancia de la cooperación veamos el balance presupuestario del año en curso (no reformado). En términos del PIB, el gasto del Gobierno ascendía a 23.9% del PIB; sin embargo, los ingresos fiscales solo aportaban el 20.0% del PIB. El déficit fiscal resultante, de 3.9% del PIB, es cubierto por donaciones externas que aportan un 2.4% del PIB y el resultante déficit fiscal, después de donaciones de 1.5% con la contratación de nueva deuda pública (préstamos)⁶.

En orden de importancia, los principales donantes, participando del total, son: Banco Mundial (24.5%), Gobiernos Bilaterales FONSALUD (7.5%), Unión Europea (7.4%), Gobierno de España (6.9%) y Gobierno de Taiwan (5%).

Por otro lado, la cooperación externa financia un porcentaje importante del Programa Anual de Inversiones Públicas (PIP), aunque con una tendencia clara a la baja. Mientras en 2001, el 76.6% del financiamiento provenía de recursos externos y el 23.4% de recursos internos, para 2010 el panorama se presenta diferente: el 55.3% y el 44.7% de las fuentes provinieron de recursos externos e internos, respectivamente; es decir, los recursos internos ahora compiten con los recursos externos para financiar la inversión pública.

Dentro de los recursos externos, el componente donaciones es el que experimenta la mayor caída, al pasar en el mismo período, de representar el 48.7% al 24.0%. Por su parte, los préstamos externos, normalmente concesionales y atados a proyectos, han disminuido su participación del 76.6% al 55.3% en el mismo periodo de

referencia. En los próximos años el gobierno estima recuperar la participación de la cooperación externa en el PIP (ver MPMP 2011-2014).

En la tabla 3 se puede apreciar el flujo anual de cooperación oficial externa a Nicaragua durante 2007-2010. Lo destacable es la reducción de la cooperación oficial al sector público en términos del PIB. En cambio, la cooperación proveniente del sector privado externo al último año presenta un repunte importante. Pero este primer comportamiento ha sido una tendencia de los últimos 16 años.

Mientras las transferencias al sector público, es decir, donaciones líquidas y atadas, representaron el 10% del PIB en 1994, para 2010 esta misma ratio cayó al 3.6% del PIB, siguiendo una marcada tendencia a la baja. Para 2011, el Gobierno estimó en el PGR un monto de donaciones equivalente al 2.4% del PIB (ver gráfico 2).

De acuerdo con las estadísticas del BCN, los flujos de cooperación internacional a Nicaragua⁷ se redujeron durante 2010 en US\$187.5 millones en comparación con 2009, al pasar de US\$630.2 millones a US\$442.7 millones, experimentando una reducción del 30%. La fuente principal de esta reducción proviene de la reducción de donaciones que experimentaron una

caída de 47.5%, en tanto que los préstamos externos cayeron en 13.6%.

La tendencia de la cooperación, no en valores absolutos, sino en términos del PIB, refleja una caída persistente en los últimos años. Lo anterior indicaría la necesidad del Gobierno de gestionar mayores recursos de la economía que solo pudieran venir de una nueva reforma tributaria. Al momento, ese vacío generado por la caída de la cooperación tradicional, particularmente entre 2008-2010, se ha llenado con mayor endeudamiento público.

De acuerdo con cifras del BCN, la deuda pública total en 2010 alcanzó los US\$5,140.4 millones, denotando un crecimiento del 3.2% con respecto al 2009, básicamente, por un mayor endeudamiento con acreedores externos (5.9%). Este incremento de deuda externa está vinculado por la contratación de nueva deuda (externa e interna) para tratar de disminuir la brecha que ha dejado la caída de la cooperación externa.

Nicaragua cumplirá los ODM a medias

Varios estudios sostienen que Nicaragua no logrará cumplir en su totalidad los ODM. Sánchez y Vos (2008, 2009) concluyen que con o sin crisis económica, Nicaragua requiere de mayores esfuerzos para lograr el



⁶ El déficit fiscal en el PRG 2011 aprobado se estimó en C\$5,842.9 millones.

⁷ Cooperación Externa la Sector Público.

cumplimiento de los ODM, especialmente luego de las afectaciones de la crisis financiera internacional. Estos autores calculan que el Estado de Nicaragua tendrá que invertir de manera adicional, en los próximos años, entre 3.5 y 4.5% del PIB para llegar a cumplir la meta del milenio, lo cual no será posible, según los autores, sin el apoyo de la comunidad internacional.

Por su parte, FIDEG (2010) considera que es poco probable que Nicaragua cumpla en su totalidad los ODM. Su encuesta de hogares 2010 revela que de mantenerse las proyecciones, el país quedará rezagado en los indicadores de analfabetismo, matrícula primaria y acceso a agua potable, aunque destaca el cumplimiento de la extrema pobreza (criticado entre los economistas por ser un indicador de fácil alcance, dado el año base elegido: 1990)⁸.

Esta observación ya la había advertido el Banco Mundial (2008) en su informe sobre la pobreza 1993-2005⁹. Los estudios del Banco Mundial también han revelado que el gasto social en Nicaragua no tiene un


sesgo pro pobre, beneficiando en muchos casos a los estratos de mayor consumo relativos (quintiles 3-4) de la población (ver estudio de incidencia del gasto).

En Nicaragua, al parecer, el problema se centra en cómo crecer a tasas más elevadas para reducir la pobreza. Actualmente, se reconoce que la asistencia oficial al desarrollo puede generar efectos positivos sobre el crecimiento económico; aunque algunos estudios ponen en entredicho esta afirmación, al preguntarse hasta qué punto la ayuda oficial ha estimulado un creciente déficit en cuenta corriente al incentivar las importaciones vía consumo público¹⁰.

De tal manera, que la ayuda oficial al desarrollo en países como Nicaragua debería centrar esfuerzos en los proyectos de inversión de alta productividad con base en un enfoque de resultados.

Ante escenarios en los que los ODM no se cumplirán, ya se habla de "ODM plus" y de cómo la cooperación oficial al desarrollo puede tener mayor eficacia reorientándose

a otros objetivos inmediatos, como la generación de empleos, gobernabilidad, políticas fiscales, innovación, fortalecimiento de capacidades, etc. Asimismo, la cooperación Sur-Sur empieza a jugar un papel relevante. El más claro ejemplo, aunque fuertemente criticado como un proyecto político regional, es la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA).

En Nicaragua se requiere hacer una revisión de cooperación internacional, y de los planes y del programa que esta financia en busca de mejorar el impacto de las políticas de desarrollo. El IEEPP (2010) propone la creación de una política de cooperación externa que defina el marco de actuación y negociación de los diferentes actores que intervienen en el proceso, y mediante esta focalizar la asignación de recursos en un orden de prioridades que, en el mediano y en el largo plazos, torne más visible y menos cuestionable el rendimiento de la ayuda internacional 

Referencias Consultadas

- BCN (2007-2010): "Informes de Cooperación."
- CEPAL (2010): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe.*
- FIDEG (2011): "Encuesta de Hogares para Medir la Pobreza en Nicaragua. Informe de Resultados 2010."
- Freres, Martínez y Angulo (2010): "La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación." *Fundación Carolina CeALCI. Documento de Trabajo No. 46.*
- IEEPP (2010): "Tendencias de la Cooperación Externa al Presupuesto General de la República 2005-2009." Año 4. Número 2. Junio 2010.
- PNUD (2010): "Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2010."
- Sánchez, M. (2010): "Crisis mundial y cumplimiento de los ODM en Nicaragua." UNDESA.



⁸ De acuerdo con las estimaciones de FIDEG (op. cit), se requiere transferir US\$585.3 millones para acabar con la pobreza general y US\$ 44.1 millones para hacerlo con la pobreza extrema.

⁹ En ese año, el Banco Mundial estimó que era muy improbable que se lograra la reducción en la mortalidad materna, desnutrición crónica, primaria universal, acceso a servicios de salud reproductiva y agua, y saneamiento como metas de 2015.

¹⁰ Durante el tiempo de elaboración del presente artículo se corrió una regresión para estimar la elasticidad crecimiento económico/cooperación, siguiendo las recomendaciones estándares de análisis de series de tiempo, y se encontró un coeficiente no significativo estadísticamente. Los estudios internacionales evidencian de manera empírica que no hay una relación clara entre ambas variables.