



Libertad y Orden

Presidencia
República de Colombia

Acción Social

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional



LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
HACIA LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA:
UNA APROXIMACIÓN AL CASO DE
AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA



Libertad y Orden

Presidencia
República de Colombia

Acción Social

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional



LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
HACIA LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA:
UNA APROXIMACIÓN AL CASO DE
AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA



Libertad y Orden

Presidencia
República de Colombia

Acción Social

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

- **Alvaro Uribe Vélez**
Presidente de la República
- **Francisco Santos Calderón**
Vicepresidente de la República
- **Luis Alfonso Hoyos Aristizábal**
Alto Consejero Presidencial para la
Acción Social y la Cooperación Internacional
- **Sandra Alzate Cifuentes**
Directora de Cooperación Internacional
- **Jorge Enrique Prieto Cardozo**
Subdirector de Ayuda Oficial al Desarrollo
- **Ricardo Melo Acosta**
Subdirector de Nuevas Fuentes de Cooperación

Calle 7 No. 6 - 54, Piso 2
Tels.: 596 0800 - 283 0596 - 283 0547 - 283 0514 - Fax: 596 0800 Ext. 7200
Correo Electrónico: cooperacioninternacional@accionsocial.gov.co
Página de Internet: www.accionsocial.gov.co
Bogotá, D.C. - Colombia

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL HACIA LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA: UNA APROXIMACIÓN AL CASO DE AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA

- **Edición:**
Henry Carrillo Niño
Dirección de Cooperación Internacional - Acción Social
Bogotá, D.C. - Colombia
- **Diseño, Diagramación e Impresión:**
Ingramol Impresores Ltda.
PBX: 561 46 86

Las opiniones y criterios incluidos en esta publicación son responsabilidad de los autores y no comprometen a Acción Social. Prohibida su reproducción total o parcial sin citar la fuente y los autores.



Universidad Externado de Colombia
Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales -CIPE

EQUIPO DE TRABAJO

- **Gonzalo Ordóñez Matamoros**
Coordinador de Investigación
- **Juan Fernando Buchelli Guevara**
Investigador
- **Natalia Currea Dereser**
Investigadora
- **Francisco José Giraldo López**
Investigador
- **César Alejandro Páez Urbina**
Investigador
- **Claudia Tatiana Rincón Pérez**
Investigadora
- **Javier Sepúlveda Quintero**
Investigador
- **Viviana Marcela Gómez Venegas**
Asistente de Investigación
- **Paula Ximena Ruiz Camacho**
Asistente de Investigación



Tabla de Contenido

Tabla de Contenido

	PAG.
PROLOGO	6
PRESENTACIÓN	7
AGRADECIMIENTOS	9
ÍNDICE DE GRÁFICOS, TABLAS Y RECUADROS	10
INTRODUCCIÓN	11

1**CARACTERÍSTICAS DE LA AGENDA DE COOPERACIÓN DE LOS PAÍSES DONANTES**

1.1. Desde la Guerra Fría hasta el Fin del Siglo	15
1.2. La AOD hacia los PRM: América Latina y Otras Regiones	19
1.2.1. Composición de flujos de AOD por grupos de ingreso per cápita	21
1.2.2. Comportamiento de la AOD regional -África, Asia y América Latina	22
1.3. Los ODM y la Agenda de Cooperación Internacional	25
1.4. Posibles consecuencias de la nueva agenda de cooperación internacional para los PRM	29
1.4.1. Avance en el logro de los ODM en América Latina	29
1.4.2. Los Bienes Públicos Globales – BPG	32
1.4.3. La Desfinanciación del Desarrollo	36

2**LA RENTA PER CÁPITA COMO INDICADOR DE DESARROLLO Y SU CONSISTENCIA CON LA NUEVA AGENDA INTERNACIONAL**

2.1. Evolución de las Nociones de Pobreza y Desarrollo y su Medición	39
2.2. Características de los Países de Renta Media de América Latina	43
2.3. Implicaciones del Desarrollo Multidimensional para la AOD	44
2.4. Análisis de Variables Relevantes para el Estudio de la AOD para PRM	48
2.5. Análisis Estadístico de la Elegibilidad de la AOD basado en los ODM: Más allá de la Renta Per cápita	54
2.5.1. Índice Sintético de Elegibilidad de la AOD -ISEA: Metodología	55
2.5.2. Análisis estadístico de la AOD y simulaciones bajo el ISEA	63



3

**ARGUMENTOS PARA SUSTENTAR LAS DEMANDAS DE CONTINUIDAD
O INCREMENTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA COLOMBIA DE CARA CONTEXTO ACTUAL**

3.1.	El Alcance de los ODM en Colombia	65
3.2.	El Desarrollo de Bienes Públicos Globales.	67
3.3.	La Atención a Emergencias Complejas y en Particular de la Violencia Armada	72
3.4.	La Disminución de la Inequidad	74
3.5.	El Aumento del Empleo y la Productividad	75
3.6.	¿Qué hacer?	77

4

**CONCLUSIONES, LECCIONES Y RECOMENDACIONES
PARA LOS PRM**

	Conclusiones, lecciones y recomendaciones para los PRM	81
--	--	----

ANEXOS

Anexo 1.		
	Selección de la muestra para el cálculo del Índice Sintético de Elegibilidad de la AOD – ISEA	93
Anexo 2.		
	Países estudiados y muestra total de variables analizadas	95
Anexo 3.		
	Puntajes de elegibilidad de la AOD por ODM por país y ranking basado en el Índice Sintético de Elegibilidad de la Ayuda - ISEA	97
Anexo 4.		
	Resultados del modelo que determina la asignación actual de la AOD	100

BIBLIOGRAFIA	101
ACRONIMOS	105



La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional reconoce la gran importancia que tiene el concepto de Países de Renta Media, PRM y las decisiones emanadas de éste por parte de los cooperantes en la orientación y asignación de la ayuda al desarrollo hacia los países receptores y que afecta de manera directa a los PRM, en particular a América Latina y desde luego a Colombia.

En consecuencia, se tomó la decisión de contratar un estudio independiente que analice el criterio de asignación de la Ayuda Oficial al Desarrollo a partir del indicador de ingreso per cápita, en el que se basa la decisión de orientar la ayuda al desarrollo.

Para adelantar el estudio se invitaron quince centros de investigación y educación superior, con el propósito de presentarles la iniciativa y obtener comentarios a fin de enriquecer el estudio a contratar. De los quince convocados, ocho respondieron la solicitud y tres de ellos presentaron propuestas concretas.

Se seleccionó la propuesta del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE de la Universidad Externado de Colombia, al que se encargó adelantar una investigación sobre las siguientes líneas de trabajo: caracterizar las tendencias de la cooperación hacia los países en desarrollo y en especial de renta media; valorar el impacto de la ayuda para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio; identificar indicadores de medición del desarrollo que, además del ingreso per cápita, den mejor cuenta del grado de desarrollo de los Países de Renta Media y que permita establecer con precisión el grado de elegibilidad de la ayuda con base en variables tanto económicas como sociales; establecer un cuerpo argumental que permita promover la ayuda al desarrollo en América Latina y en particular hacia Colombia.

El equipo de investigación del CIPE ha realizado un trabajo serio y juicioso que ha dado cumplimiento a los objetivos establecidos en forma altamente satisfactoria, por lo que es justo reconocer la calidad del trabajo desarrollado y agradecer tanto al CIPE como a las autoridades de la Universidad Externado de Colombia por el apoyo brindado a fin de que este estudio fuera llevado a buen término. Por esta razón, Acción Social ha decidido publicar este estudio dada la importancia de los resultados, la propuesta obtenida y su utilidad tanto académica como de creación de conocimiento e interés práctico.

El documento que se presenta en esta publicación constituye una versión resumida del documento integral de la investigación realizada, con el fin de contribuir al diálogo entre donantes y beneficiarios de la cooperación internacional en todo el mundo.



Presentación del Equipo de Investigación de la Universidad Externado de Colombia

Presentación del Equipo de Investigación de la Universidad Externado de Colombia

El presente documento es un resumen del informe completo del mismo nombre entregado a la Dirección de Cooperación Internacional y que resulta del esfuerzo colectivo de los miembros del grupo de investigación creado a instancias del Centro de Investigación y Proyectos Especiales –CIPE de la Universidad Externado de Colombia en respuesta a la convocatoria pública realizada en octubre de 2006 por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional del gobierno de Colombia.

Aquí se analiza la evolución de la agenda de cooperación internacional de los países donantes y las nuevas tendencias resultantes de la declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2000; se exploran sus posibles consecuencias para los Países de Renta Media como Colombia; se sugiere un cambio en los criterios de asignación de ayuda y de negociación; se identifican los argumentos necesarios para promover la continuidad e incremento de los recursos de ayuda hacia estos países; y se identifican estrategias de negociación y gestión que permitan hacer uso eficiente de los recursos provenientes de la cooperación internacional en la atención de problemas locales.

El equipo de trabajo, conformado por profesionales en Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales y Economistas de la Universidad Externado, trabajó en coordinación con la Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social tanto en la definición de los alcances del estudio como en garantizar la calidad del mismo. Durante dicho proceso, y bajo la coordinación de Gonzalo Ordóñez, los investigadores profundizaron en los temas definidos como relevantes para dar respuesta a las preguntas de investigación y el desarrollo de la argumentación central. Así, Tatiana Rincón lideró el análisis de la agenda internacional de cooperación de los países donantes, lo cual requirió la revisión de información secundaria y la realización de entrevistas. César Páez coordinó la discusión en torno a los argumentos para mantener e incrementar la cooperación internacional hacia los Países de Renta Media de cara a los retos



derivados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio definidos en 2000. Fernando Buchelli lideró el análisis comparativo del estado de la Ayuda Oficial al Desarrollo recibida por parte de los países receptores pertenecientes a diferentes regiones y niveles de desarrollo y la evaluación institucional de la estrategia de cooperación internacional de los PRM. Francisco Giraldo coordinó la discusión en torno a la inconveniencia del uso del ingreso per cápita como indicador de desarrollo. Javier Sepúlveda lideró el diseño del Indicador Sintético de Elegibilidad de la Cooperación Internacional - ISEA como sustituto del ingreso per cápita como criterio objetivo de asignación de la ayuda internacional. Natalia Currea coordinó la discusión sobre las áreas, líneas y mecanismos sobre los cuales Colombia debería hacer énfasis a la hora de implementar una agenda de negociación de la cooperación internacional de cara al nuevo escenario. Viviana Gómez y Paula Ruiz apoyaron el proceso investigativo mediante la búsqueda de información y la coordinación de las reuniones de discusión entre otras labores.

Esperamos que el presente documento contribuya a la discusión de los temas relacionados con la cooperación internacional, y que sirva de insumo para ilustrar la toma de decisiones en el contexto de los Países de Renta Media de cara al nuevo contexto mundial.



Agradecimientos del Equipo de Investigación.

Agradecimientos del Equipo de Investigación.

Queremos agradecer a Luís Daniel Campos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD; Torgny Svenungsson y Catalina Hoyos de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo –ASDI; Jean-Michel Rousseau de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit –GTZ; Oscar Emilio Ángel de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón- JICA; y Marcela Ochoa de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, de la Presidencia de la República de Colombia por el suministro de información oportuna y relevante. Gracias a Santiago Herrera, Lead Economist, del Departamento de Política Económica y Deuda del Banco Mundial por su asesoría en la selección de las variables contenidas en el Indicador Sintético de Elegibilidad de la Ayuda –ISEA propuesto y por el acceso otorgado a la base de datos del Banco Mundial.

Igualmente, agradecemos a los doctores Roberto Hinestrosa y David Soto por su liderazgo y decidido compromiso con los procesos investigativos ejercidos desde la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, y al apoyo administrativo brindado por Norma González del CIPE.

Por último, agradecemos a Sandra Alzate y a Henry Carrillo por su apoyo, paciencia y confianza brindados durante todo el proceso de investigación del proyecto la Dirección de Cooperación Internacional de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Índice de Gráficos

Gráfico 1.	AOD distribuida por temas de intervención	18
Gráfico 2.	Distribución de AOD según grupo de ingreso	20
Gráfico 3.	Número de países por grupo de clasificación	21
Gráfico 4.	AOD per cápita	22
Gráfico 5.	AOD recibida por región 1995-2003	24
Gráfico 6.	Ingreso per cápita vis a vis AOD per cápita	49
Gráfico 7.	Ingreso per cápita y AOD neta	50
Gráfico 8.	Coefficiente de Gini vis a vis AOD per cápita	53
Gráfico 9.	Coefficiente de Gini comparativo Brasil, Colombia, Chile, México y Paraguay	74

Índice de Tablas

Tabla 1.	Comparación temática de la AOD	17
Tabla 2.	Destinación de AOD neta por regiones (USD Millones)	23
Tabla 3.	AOD Bilateral regional 2004	23
Tabla 4.	Estimado de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)	27
Tabla 5.	Avances en los Objetivos del Milenio para América Latina	31
Tabla 6.	Criterios y variables seleccionadas	57
Tabla 7.	Ordenamiento de preferencias para las variables	58
Tabla 8.	Pesos asignados a los criterios de decisión por escenario	59
Tabla 9.	Cálculo del ISEA por escenarios	61
Tabla 10.	Asignación actual de la ayuda frente al ordenamiento por escenarios	62
Tabla 11.	Relación entre los criterios (ODM) y la AOD	63
Tabla 12.	Una simulación de la ayuda efectiva bajo el ISEA	64
Tabla 13.	Índice Sintético de calidad el empleo en trece áreas metropolitanas, junio 2001	76
Tabla 14.	Ejes Estratégicos de Cooperación de Colombia 2007-2010	80

Índice de Recuadros

Recuadro 1.	Males Públicos Globales	32
Recuadro 2.	La mundialización de las soluciones: los Bienes Públicos Globales	33


Introducción

Introducción

Desde inicios de la década del 2000, la cooperación internacional en general y la ayuda oficial para el desarrollo en particular, vienen experimentando un cambio paulatino en su orientación como estrategia de interacción internacional (Craig and Poter, 2003). Si bien los propósitos buscados desde la 'guerra fría' de reducción de la pobreza, la protección del medio ambiente, la seguridad, la paz, la gobernabilidad y la modernización del Estado se mantienen como principios que justifican dicha ayuda (Führer, 1996; OECD, 2000), en la práctica el péndulo parece inclinarse hoy hacia criterios de asignación de apoyo más geográficos que temáticos.

Consistente con los Objetivos de Desarrollo del Milenio acordados en el marco de la histórica conferencia de la Naciones Unidas realizada en 2000 (UNDP, 2005), la ayuda para el desarrollo proveniente de los países donantes tiende a concentrarse cada vez más en la erradicación de la pobreza en general, y en los países más pobres en particular, corriéndose el riesgo de abandonar programas estratégicos destinados a la reducción de la inequidad, la exclusión social, la corrupción, el aumento de la productividad, etc. (y al final de cuentas la reducción de la pobreza) en los países de renta media como Colombia (Eyben, Lister et al. 2004).

Lo anterior resulta agravado por el hecho de que los países donantes tienden a basarse en el indicador de renta per cápita, como criterio básico de selección de los países beneficiarios de ayuda, pues acorde con la práctica de las agencias de cooperación y las organizaciones multilaterales, se presume que éste constituye un medidor objetivo de la pobreza. Como es bien sabido, sin embargo, tal indicador carece de sustento y validez como reflejo de la realidad, y su uso conlleva a equívocos de política pública, pues aparte de ser de


La ayuda para el desarrollo proveniente de los países donantes tiende a concentrarse cada vez más en la erradicación de la pobreza en general, y en los países más pobres en particular, corriéndose el riesgo de abandonar programas estratégicos destinados a la reducción de la inequidad, la exclusión social, la corrupción, el aumento de la productividad, etc. (y a la postre la reducción de la pobreza) en los países de renta media como Colombia (Eyben, Lister et al. 2004).

implementación problemática por su carácter arbitrario, ignora aspectos tales como la inequidad y las relaciones de poder al interior de las economías, la diversidad de contextos, las agendas locales de desarrollo, y el potencial y progreso alcanzado con el apoyo internacional, entre otros aspectos poco indagados. A pesar de que la literatura es amplia en cuanto a la evolución y limitantes del concepto y medición del 'Desarrollo', la política de cooperación internacional sigue aislada de dicha tendencia de manera anacrónica.

En forma paralela, existe una renovada tendencia hacia el requerimiento de la acción eficaz y la gestión eficiente de la cooperación internacional; una basada en a) la apropiación por parte de los países receptores de sus planes y estrategias de desarrollo, b) la alineación de las estrategias de los países donantes en torno a los programas locales e instituciones de desarrollo de los países receptores, c) la armonización y transparencia de procedimientos de cooperación de los países donantes, d) la gestión orientada a resultados, y e) la mutua responsabilidad apoyada en herramientas de seguimiento y medición del impacto, y de los avances alcanzados (ONU, 2002; OECD, 2003; OECD, 2005).

En dicho contexto, los denominados países de renta media en general, y de América Latina y Colombia en particular, requieren ajustar su estrategia de negociación de la cooperación internacional acorde con las nuevas tendencias. Esto es, deben, entre otros aspectos, dotarse de argumentos que le permitan justificar su demanda de mantener y renovar el apoyo de la comunidad internacional, al tiempo que deben definir un conjunto de áreas, líneas y mecanismos de desarrollo que puedan implementarse en la cooperación hacia ellos a fin de garantizar así un flujo fluido de recursos en apoyo a los esfuerzos locales.

La presente investigación tiene cuatro propósitos mutuamente complementarios: i) caracterizar las tendencias de la agenda internacional de cooperación hacia los países en vía de desarrollo en general y de renta media en particular. En este sentido se hace especial énfasis analizar el posible impacto del consenso mundial creado en torno al alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM; ii) identificar un grupo de indicadores que, contrario al de ingreso per cápita, dé mejor cuenta del grado de desarrollo de los países receptores de renta media, y más precisamente, que permita categorizar el grado de 'elegibilidad' de la ayuda internacional en función de variables tanto económicas como sociales, iii) identificar un set de argumentos que permitan promover y fomentar la



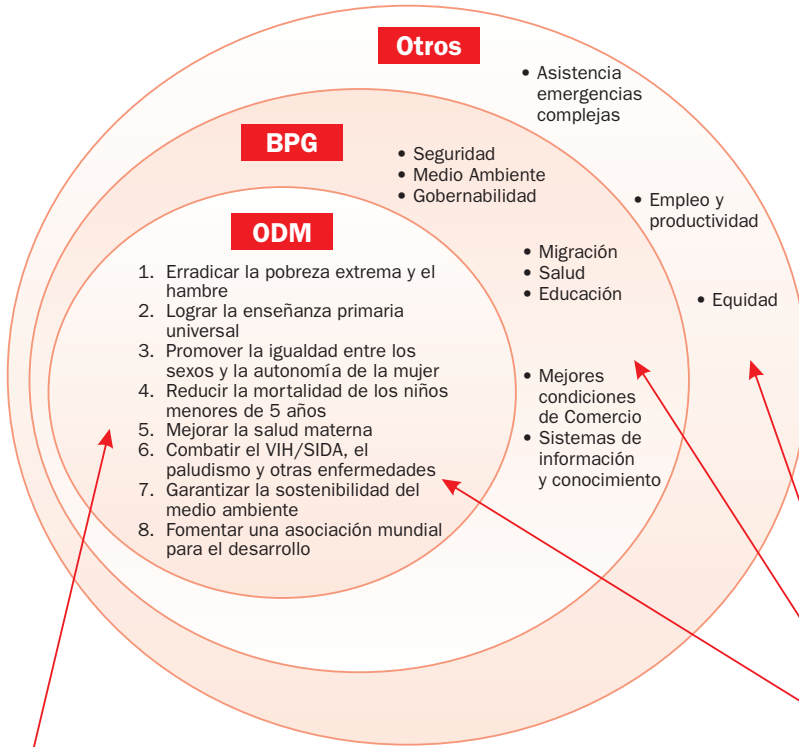
cooperación internacional hacia la región en general y hacia Colombia en particular. Para ello, se presentarán escenarios que describan los posibles efectos de la eventual o histórica reducción de la ayuda internacional a los llamados países de renta media de América Latina y el Caribe, en especial Colombia. Igualmente, se hace énfasis en la contribución de la cooperación internacional en la creación de bienes públicos globales y el impacto de su eventual desatención por parte de los países donantes; y iv) ofrecer recomendaciones puntuales en torno a las áreas, líneas y mecanismos de cooperación en que Colombia podría centrar su estrategia de cooperación internacional para así garantizar su continuidad o incremento en el contexto de la nueva agenda de cooperación internacional que se vislumbra desde inicios de la presente década.

La argumentación central de esta investigación es: la agenda internacional de Cooperación tiende a alinearse con los ODM. Los Países de Renta Media (PRM) receptores de cooperación padecen de problemas adicionales a los cobijados por los ODM, los cuales podrían ser desatendidos de no existir una estrategia de negociación convincente que los incluya. Adicionalmente, el criterio de asignación de ayuda basado en la renta per cápita ignora el carácter multifacético del desarrollo y conduce a un uso ineficiente de la AOD, limitando así las posibilidades de asegurar el bienestar en el largo plazo.

La siguiente ilustración facilita la comprensión de la argumentación central de la investigación. Como de allí se desprende, mientras que el énfasis en el PIB per cápita como criterio de asignación de ayuda centra la preocupación en las variables de crecimiento, el énfasis en los ODM reconoce la importancia de dimensiones tales como la educación, la salud, la equidad de género y el medio ambiente. Dicho reconocimiento, sin embargo, se limita a un grupo de condiciones mínimas, que dejan de lado aspectos necesarios que las complementen y las hagan alcanzables de manera sostenible. Este es el caso de hacer un énfasis en la reducción de la pobreza extrema sin contemplar la ayuda para crear capacidades empresariales en la pequeña y mediana industria, por ejemplo. Desde el punto de vista de los PRM, atención similar merecen factores como la seguridad, la gobernabilidad, la infraestructura, etc., comúnmente conocidos como Bienes Públicos Globales, que no sólo facilitan el logro sostenible de los ODM sino que además, contribuyen a un concepto de bienestar más amplio y que en muchos casos no es posible de ser alcanzado sin la AOD.

ILUSTRACIÓN

¿Cuál Agenda de Cooperación Internacional para los PRM de cara al nuevo contexto internacional?



Nueva Agenda de Cooperación Internacional de los Países Donantes

Temas de preocupación de los Países de Renta Media

1

CARACTERÍSTICAS DE LA AGENDA DE COOPERACIÓN DE LOS PAÍSES DONANTES

CARACTERÍSTICAS DE LA AGENDA DE COOPERACIÓN DE LOS PAÍSES DONANTES

1.1. DESDE LA GUERRA FRÍA HASTA EL FIN DEL SIGLO

La cooperación internacional es una herramienta para lograr propósitos altruistas, pero también, y de manera muy importante, sirve intereses geopolíticos. Es un instrumento de política exterior. Como lo expresara el presidente Kennedy "la ayuda externa es una herramienta de política exterior valiosa que permite promover los objetivos de seguridad y los intereses económicos de Estados Unidos." El Reporte Hamilton – Gilman del Comité de Política Exterior de la Cámara de Estados Unidos reiteró en 1988, varias de las consideraciones de Kennedy en relación a la cooperación internacional (USAID, 2006).

Igualmente, y desde la perspectiva de los países beneficiarios de la cooperación internacional, ésta también representa un importante apoyo al desarrollo. Como lo afirma Fuhrer, el desarrollo ha sido el tema principal del discurso internacional de la cooperación (Fuhrer, 1996, 21). No obstante lo anterior, el concepto de desarrollo ha variado década tras década, por lo que es pertinente analizar el tema en perspectiva.

Después de la Segunda Guerra Mundial, cuando un número considerable de naciones africanas y asiáticas con bajos niveles de desarrollo afrontaron el proceso de descolonización, se consideraba que el ingreso per cápita era el mejor indicador del nivel de desarrollo de un país. Consecuentemente, la cooperación internacional se concentró en incrementar el nivel del producto interno bruto (PIB). Las premisas sobre las que se sustenta dicha opción y sus implicaciones son descritas en detalle en el capítulo 2. Dicha concepción sobre el rol de la cooperación internacional llevó a que en 1961 la Asamblea General de las Naciones Unidas designara los sesentas como la Década del Desarrollo y trazó dos objetivos específicos: alcanzar para 1970 una tasa de crecimiento del 5% del PIB para los países en desarrollo, y un incremento en la asistencia al 1% del PIB por parte de los países desarrollados (Fuhrer 1996, 13).

En consecuencia, los cooperantes internacionales, y en especial la banca multilateral, concentraron sus esfuerzos a dirigir los recursos de países desarrollados hacia los países en vía de desarrollo para motivar así la inversión. La mayor cantidad de recursos de cooperación internacional llegaron en forma de préstamos canalizados principalmente por el Banco Mundial y se dedicaron a inversiones en infraestructura.

En el marco del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se empezó a cuestionar la concepción que se tenía sobre el desarrollo. Aunque el crecimiento económico era considerado importante, se evidenció la necesidad de atender los sectores más vulnerables de la población. En 1970, la Asamblea General de Naciones

Unidas aprobó durante su vigésimo quinto período de sesiones la resolución 2626 (XXV) La "Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo", mediante la cual "los gobiernos reafirman que se dedicarán por entero a alcanzar los objetivos fundamentales enunciados (...) en la Carta de Naciones Unidas de crear condiciones de estabilidad y de bienestar"

En el seno del CAD se enfatiza la urgencia de atender las Necesidades Básicas Humanas (NBH). Así, según el CAD alcanzar las NBH "no es un sustituto, sino un componente esencial del crecimiento económico que involucra la modernización, provisión de infraestructura e industrialización. Las políticas que atienden las NBH contribuyen a incrementar el uso de los recursos disponibles, en especial la mano de obra y el mejoramiento en su productividad, que a su vez contribuyen al crecimiento y la equidad. Las NBH no son una política de asistencia o caridad, sino una herramienta orientada a la productividad que apunta a aumentar el ingreso productivo de los pobres e incrementar la base para generar un desarrollo a largo plazo." (Fuhrer, 1996, 30)

En los 80, la crisis financiera afectó las políticas que se venían llevando a cabo en materia de desarrollo, y consecuentemente la cooperación internacional. Bajo el auspicio del FMI se llevó a cabo en 1989 una reunión denominada el Consenso de Washington, en la que se establece la condicionalidad de la cooperación a la implementación de programas de ajuste económico diseñados por organismos tales como el FMI y el BM. El modelo de desarrollo se sustenta en la aplicación de Programas de Ajuste Estructural que tenían como objetivo alcanzar estabilidad macroeconómica.

A inicio de los 90, tras la caída del muro de Berlín, símbolo de la Guerra Fría, se generó un cambio en el entorno internacional. Así mismo se evidenció que los planes de ajuste estructural que estuvieron en boga durante los años 80, ocasionaron inequidad y profundización de la pobreza. Se promovió el Concepto de Desarrollo con Rostro Humano, que sería incorporado como Desarrollo Humano Sostenible por las Naciones Unidas en 1994.¹ Según la ONU, citada por González, 1994, el Desarrollo Humano Sostenible "reúne componentes y dimensiones del desarrollo de las sociedades y de las personas, en los que resulta central la generación de capacidades y oportunidades de, por y para la gente, con las que la equidad se acrecienta para las actuales y futuras generaciones". (González, 1994, 7)

A partir de ese momento, surgen diferentes temas de la cooperación internacional que adquieren vida propia. Entre ellos se encuentran medio ambiente, género, gobernabilidad y democratización y emergencias complejas. Este último tema de la agenda incluye tanto los conflictos como las catástrofes naturales y las pandemias.

Actualmente, gran parte de los recursos de la AOD están concentrados en el tema de infraestructura social y administrativa (educación, salud, salud reproductiva, saneamiento básico, sociedad civil y gobernabilidad) e infraestructura económica

1. Concepto desarrollado por el PNUD en 1994 que fue incluido en la Carta de las Naciones Unidas y que se empleó con mayor fuerza en la Conferencia de El Cairo sobre Población y Desarrollo de 1994.

(transporte, energía y telecomunicaciones). Los temas relacionados con el alivio a la deuda y emergencias complejas, tienen un protagonismo coyuntural; mientras la ayuda destinada a la producción (agricultura, industria, minería, construcción, comercio y turismo) y multisectores, áreas prioritarias para los Países de Renta Media, mantienen un papel marginal como flujos en la AOD.

Al hacer un análisis estadístico de la evolución de la AOD, se encuentra que el único sector que se ha mantenido como prioridad para los donantes ha sido el de "infraestructura social y administrativa" en el que el CAD computa la ayuda otorgada en educación, salud, salud reproductiva, saneamiento básico, sociedad civil y gobernabilidad. Allí se registra un incremento paulatino que se puede ver en la Tabla 1 que se presenta a continuación:

TABLA 1
Comparación temática de la AOD

Sector	1983-1984	2003-2004	Variación relativa
Infraestructura social y administrativa	26,7%	34,1%	27,7%
Infraestructura Económica	18,8%	13,1%	-30,3%
Agricultura	11,4%	3,2%	-71,9%
Industria y otra producción	8,9%	2,6%	-70,8%
Programas de asistencia	12,1%	4,1%	-66,1%
Ayuda de Emergencia	1,6%	9,1%	468,8%
Otro	20,5%	33,7%	64,4%
TOTAL	100,0%	100,0%	

Fuente: OCDE-CAD 2006

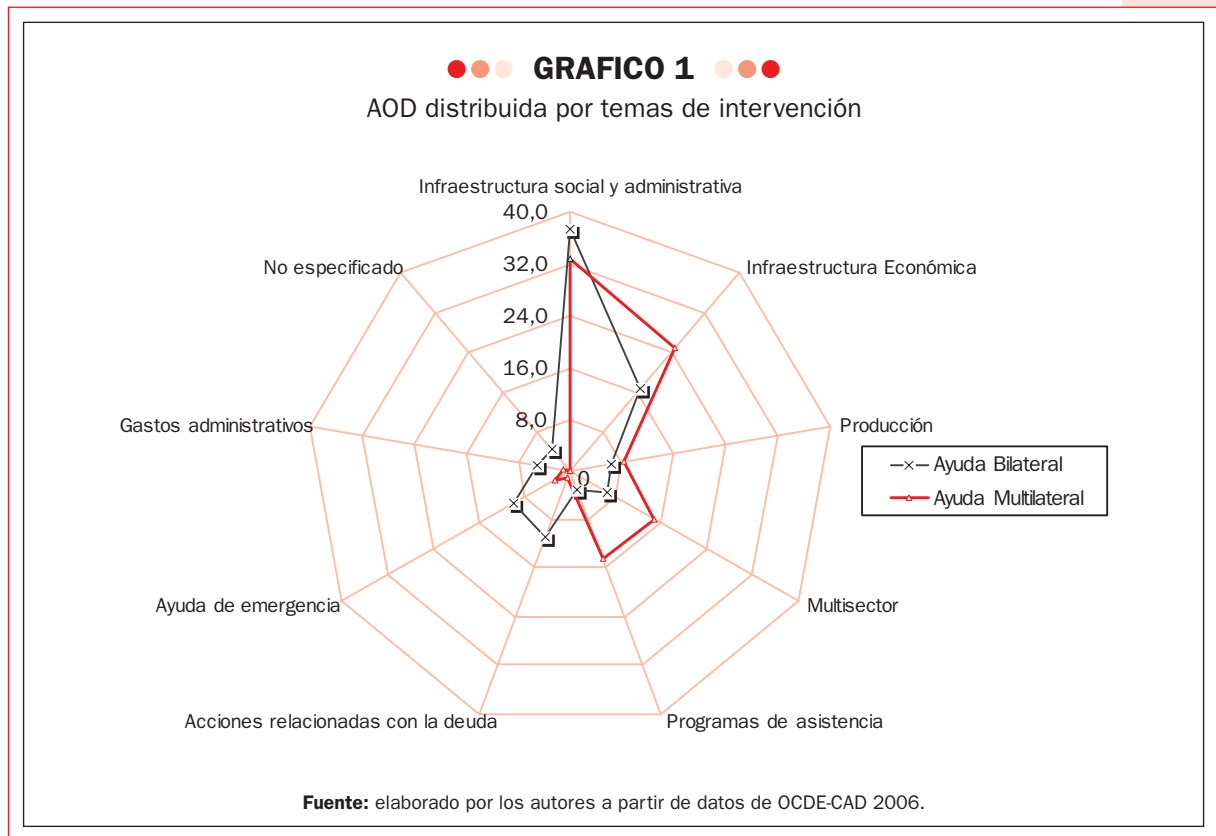
A pesar de que es muy difícil desagregar estadísticamente los temas que conforman el rubro "infraestructura social y administrativa", la importancia de la gobernabilidad se destaca en el nivel de flujos de ayuda, que ha tenido una variación relativa del 27.7%

Las diferencias entre la ayuda bilateral y multilateral, en cuanto a la dedicación de flujos en temas prioritarios, es relativamente baja. Sin embargo, resulta interesante apreciar que la dedicación de ayuda multilateral, principalmente del Banco Mundial y de los

bancos regionales de desarrollo, hacia acciones relacionadas con la condonación de la deuda, es casi mínima, lo cual contrasta con los aportes realizados a este tema por la ayuda bilateral.

Así, la tendencia temática de la ayuda es inclinarse a la agenda de los países menos desarrollados y apartar algunos temas, que muchas veces son los que constituyen las agendas de desarrollo de los Países de Renta Media. Como residuo queda una agenda de desarrollo sin atención y sin criterios claros para su sostenibilidad, pues no se considera un enfoque de graduación claro para los Países de Renta Media que permita determinar el momento para dejar de recibir ayuda externa.

Por otra parte, en la práctica no existe (no podría existir) una agenda de cooperación internacional específica para los Países de Renta Media como tal, toda vez que se trata de realidades heterogéneas. Por el contrario, existe una multiplicidad de agendas que responden a las diferentes características e intereses, tanto de los países receptores, como de los donantes.



En la misma línea, la diferencia temática entre la década de los ochenta y el año 2000 es considerable. Como ya se mencionó el único sector que se han mantenido como prioridad para los donantes ha sido el de Infraestructura Social y Administrativa. De resto, los demás temas han sido seriamente castigados dentro del total de la AOD, al considerarse marginales o no determinantes en las agendas de desarrollo para erradicar la pobreza

extrema. En contraste, resulta notorio el comportamiento opuesto que ha presentado la ayuda de emergencia a partir de la década de los noventa tal y como se hizo referencia anteriormente.

En los instrumentos utilizados por el CAD para destinar ayuda, se aprecia una tendencia clara desde 1985 a reducir los aportes a la ayuda por programas y proyectos y a dedicar mayor protagonismo a instrumentos como la cooperación técnica² y la ayuda de emergencia. Bajo esta transición, se ha presentado cierta diversificación en la manera de implementar los instrumentos de desarrollo, y no en la creación de nuevos instrumentos.

Este nuevo enfoque de implementación obedece en gran medida a la heterogeneidad de los países receptores y a la necesidad de aplicar las ventajas comparativas de los donantes. Un ejemplo de lo anterior, podría ser la tendencia de algunos donantes a destinar la AOD hacia Países de Renta Media en temáticas como la mejora del tejido empresarial, mediante la cooperación económica y tecnológica, y el financiamiento de actividades a través de microcrédito. (Galán,2001) Este tipo de instrumentos especializados fomenta la alineación y armonización de proceso tanto para países receptores como para donantes.

De otro lado, el debate y transición que se dio en la década de los ochenta sobre la forma de destinar la ayuda, es decir la transición entre ayuda por proyecto, por ayuda por programas se ha retomado nuevamente en el seno del sistema de cooperación al introducir el concepto que se conoce ahora como ayuda por sectores o enfoque del sector ampliado –Swap³. Este instrumento ha facilitado la introducción de nuevas metodologías en la gestión del ciclo de proyecto y a facilitar la coordinación y armonización de la ayuda, como bien lo indica la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda.

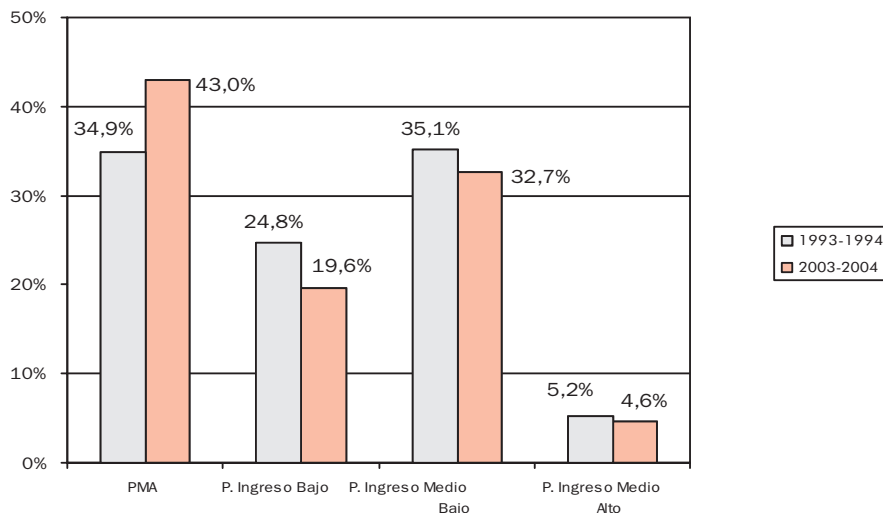
1.2. LA AOD HACIA LOS PRM: AMÉRICA LATINA Y OTRAS REGIONES

Desde un análisis comprensivo se podría afirmar que la ayuda se distribuye de alguna manera homogénea entre los países beneficiarios. Al revisar datos recientes del CAD, como la ayuda bilateral destinada en el 2004, el grupo de Países Menos Avanzados –PMA- y "otros países de ingreso bajo" recibieron el 44,5% de la AOD, mientras que el porcentaje recibido por el grupo de los países de renta media baja –PRMB y países de renta media alta -PRMA- el 32,8% (DAC, 2005).

2. De igual manera la ayuda destinada a cooperación técnica y generación de capacidades relacionadas con comercio ha incrementado en casi un 50% desde la declaración ministerial de Doha en 2001.

3. Este enfoque tiene como propósito aumentar y mejorar la eficacia de los recursos de cooperación por medio de una mejor planificación en la demanda sectorial y territorial. Nicaragua, el principal receptor de ayuda internacional resume en su informe de Cooperación Externa las ventajas de este enfoque: "El desarrollo de un Enfoque Sectorial conlleva a la coordinación con los cooperantes bajo la dirección del gobierno que asume el liderazgo en el diseño de programas y manejo de los recursos, lo que es necesario para optimizar el efecto de la ayuda, fomentar la cohesión y evitar diversidades de altos costos de transición".

GRAFICO 2
Distribución de AOD según grupo de ingreso



Fuente: OCDE-CAD 2006

La mayoría de países de concentración para la AOD se encuentran en África al contar con casi el 70% de países en la categoría de PMA. El segundo grupo que reúne más países de atención por la AOD es precisamente el grupo de PRMB con 48 países representando el 31% de concentración del total de la AOD. Sólo entre estos dos grupos se concentra dos tercios del total de la ayuda.

Ahora, al descomponer los grupos y revisar el origen de los fondos se pueden ver algunas diferencias notables. Por ejemplo, del total de la AOD bilateral y multilateral los PMA y OPIB⁴ recibieron el 62,6% en 2004, mientras que los PRMB y PRMA sólo alcanzaron el 37,3% del total de la AOD. Una segunda diferencia es que además de que la ayuda que se destina al subgrupo de los PRMB (32,7%) dista de la recibida por el grupo de los –PMA– (43%), existen grandes desequilibrios en los montos destinados al interior de cada uno de los grupos.

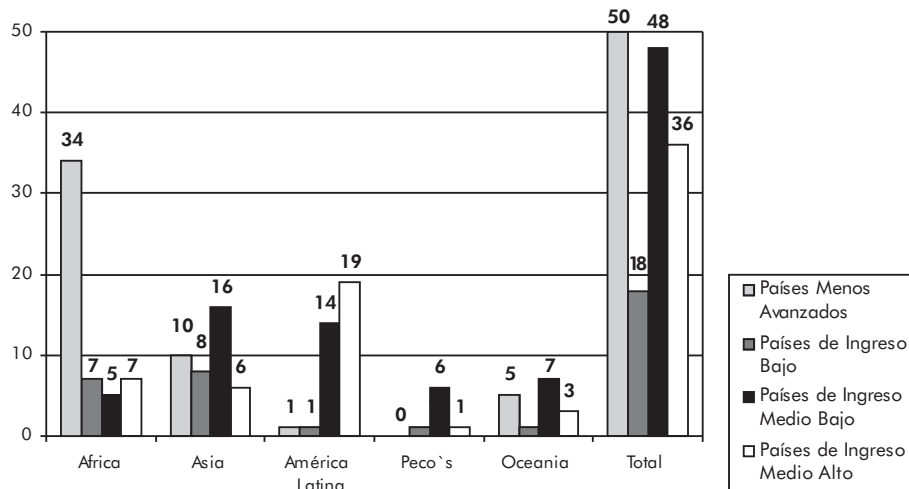
Estas diferencias advierten lo siguiente: a pesar de la existencia de cierta homogeneidad inter-grupo al momento de destinar la ayuda, se denota una marcada desigualdad intra-grupo al interior de cada una de las jerarquías grupales, en especial en la de PRMB. La fuerte heterogeneidad entre los países que componen a los Países de Renta Media sumada la variabilidad intrínseca de la ayuda, originan flujos de ayuda volubles y desiguales para los países de un mismo grupo de clasificación.

1.2.1. COMPOSICIÓN DE FLUJOS DE AOD POR GRUPOS DE INGRESO PER CÁPITA

La relación entre región geográfica e ingreso per cápita es significativa para África y América Latina. En África, el 60% de los países mantienen un ingreso per cápita por debajo de los 825 dólares y en América Latina 90% de los países hacen parte de clasificación de Países de Renta Media y alta. En contraste, en Asia se agrupan países de las cuatro categorías, sin lograr explicar alguna tendencia entre ingreso per cápita y región.⁵

GRAFICO 3

Número de países por grupo de clasificación



Fuente: elaborado por los autores a partir de datos de OCDE-CAD 2006.

La transferencia actual de recursos hacia los Países de Renta Media se realiza por medio de dos acepciones generales, no excluyentes entre sí: a) la AOD desagregada por país muestra una alta heterogeneidad en los montos destinados, resaltado el carácter desigual de la transferencia de recursos (de aquí que sea simplista y reduccionista analizar por grupos de ingreso la AOD, pues al existir una alta heterogeneidad se presta para realizar una transferencia distorsionada), y b) la AOD se utiliza estratégicamente vía ayuda bilateral y programáticamente (cumplimiento de acuerdos internacionales) vía ayuda multilateral⁶. Así, la agenda de desarrollo de los PRM termina solapada por intereses de grupo, socavando algunos objetivos desarrollistas más apremiantes para estos países.

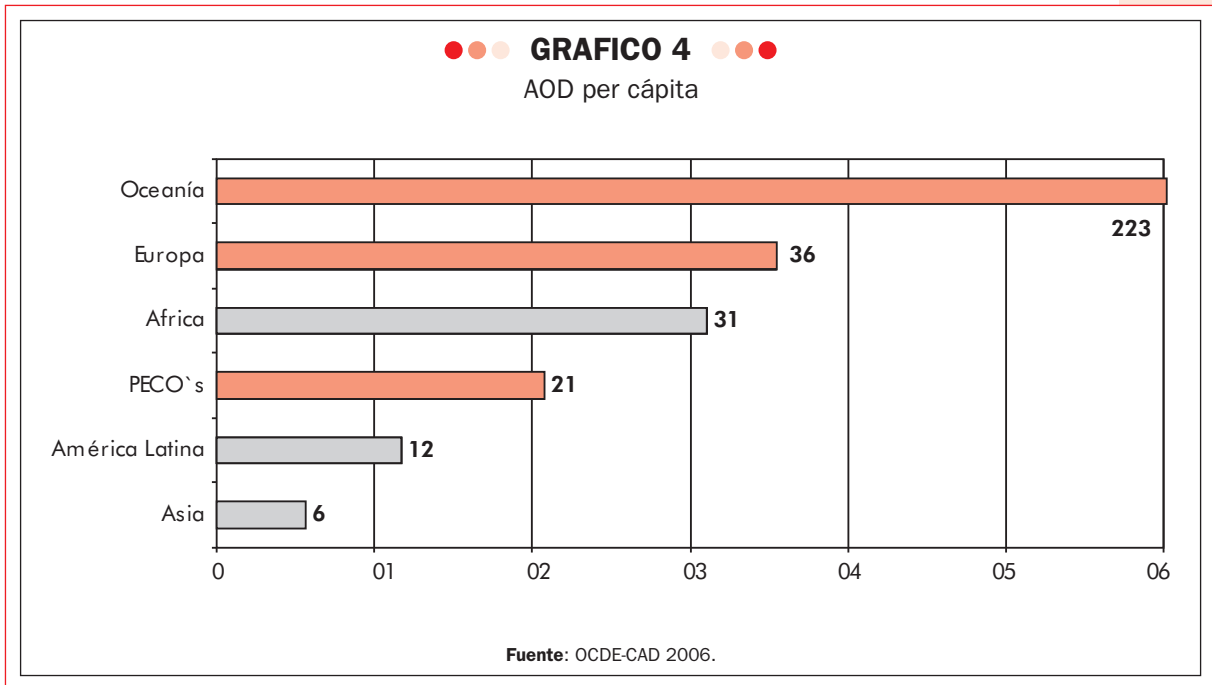
5. En Asia existe una distribución más uniforme del ingreso per capita con respecto a los demás continentes. El coeficiente Gini para la región asiática es el más bajo de los continentes estudiados con un puntaje de 37,17, mientras África registra 46,91 y América Latina 49,91, lo cual en parte explica la mejor distribución de grupos de ingreso en Asia.

6. Eso explica un mayor compromiso de los organismos internacionales por la ayuda a los PMA y un interés más político y económico de los donantes hacia los Países de Renta Media.



1.2.2. COMPORTAMIENTO DE LA AOD REGIONAL ÁFRICA, ASIA Y AMÉRICA LATINA

Para el año 2003, la población total de África, Asia y América Latina superaba los 4.900 millones de personas, casi el 80% de la población mundial; de los cuales el 72% de la población se ubican en Asia, 17% en África y 11% en América Latina. Así, y teniendo en cuenta los flujos de ayuda anuales para el 2003, la AOD per cápita es de \$US 31 en África, \$US 12 en América Latina, \$US 6 en Asia.



En cuanto a montos regionales, África concentra la mayoría de aportes de la AOD, seguido por Asia, América Latina. En lo que respecta a subregiones dentro de los continentes, la AOD se destina mayoritariamente a África Sub-sahariana seguida lejanamente por la subregión de Asia Central y Sur. América del Sur registra una de las dedicaciones de ayuda más bajas del total de la AOD, sólo comparable con la registrada por los países del Norte de África, a pesar que América del sur reúne 12 países y el Norte de África tan sólo 4 países. La siguiente Tabla resume la tendencia.

TABLA 2

Destinación de AOD neta por regiones (USD Millones)

Región	2000	2001	2002	2003	2004
África Total	15.717	16.681	21.540	26.781	29.080
África Sub-sahariana	12.693	13.812	18.694	24.117	25.530
Norte de África	2.207	2.395	2.349	2.171	2.985
América Total	4.966	6.004	5.178	6.132	6.843
América Central y del Caribe	2.219	2.945	2.377	2.528	3.371
América del Sur	2.354	2.629	2.487	2.217	3.048
Asia Total	16.043	16.851	19.132	20.246	22.805
Medio Oriente	2.337	2.486	3.704	5.533	7.586
Asia Central y Sur	5.756	7.539	8.599	8.264	9.087
Sudeste Asiático	7.702	6.499	6.501	6.187	5.862
Europa	3.736	3.355	5.042	3.496	3.619
Oceanía	817	781	709	813	933

Fuente: elaborado por los autores a partir de datos de OCDE-CAD 2006.

El principal país receptor de AOD en África es Etiopía, seguido de República Democrática del Congo, Tanzania, Egipto y Ghana. Para el caso Asiático, el volumen más grande de AOD se destina a Irak, luego hacia Afganistán, Vietnam, China y finalmente a Paquistán. En América Latina la AOD se destina mayoritariamente a Nicaragua, Bolivia, Honduras, Colombia y Perú, respectivamente.

Como se apreció anteriormente, del total de la AOD en el 2004, el 30% estuvo concentrado en una sola sub-región (África Sub-Sahariana) y el 27% en un continente (Asia). La ayuda destinada a América Latina fue tan sólo de 10% del total de AOD (DAC 2004). Así, aunque la ayuda sea destinada preferentemente a los Países de Renta Media, persisten fuertes diferencias como es la desatención de ayuda hacia una región, en este caso América Latina. La siguiente Tabla ilustra la situación.

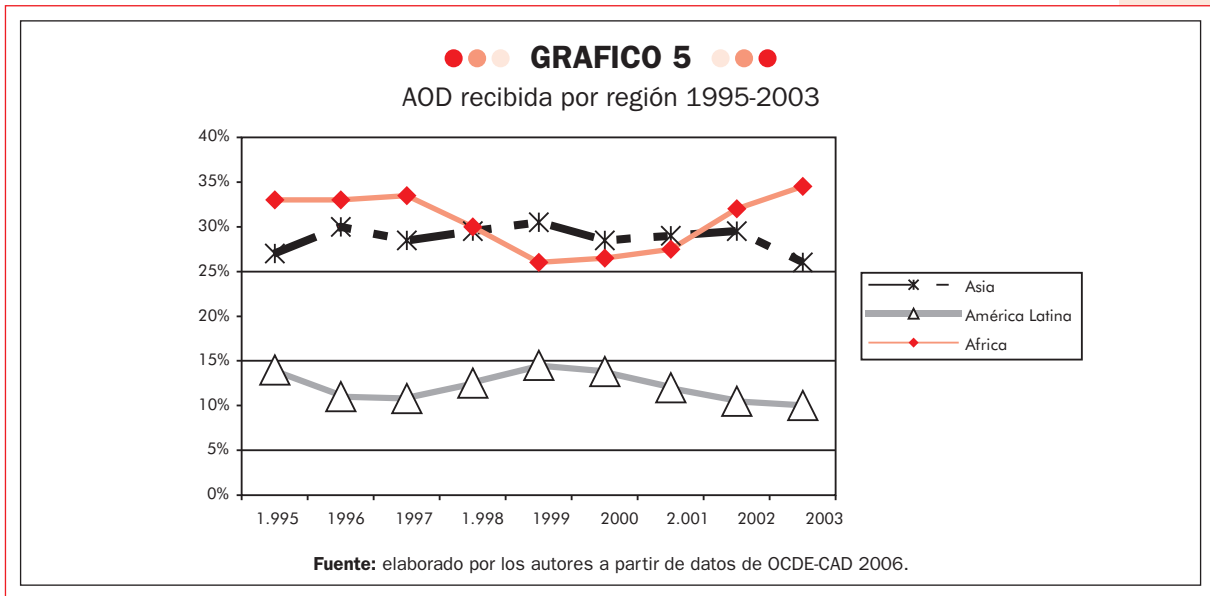
TABLA 3

AOD Bilateral regional 2004

Región	AOD Bilateral (Millones de dólares)	Participación en la AOD
África Sub-Sahariana	18.611	29,4%
Sur y Asia Central	7.718	12,2%
Otros Asia y Oceanía	9.316	14,7%
Medio Oriente y MAGREB	7.865	12,4%
América Latina	6.341	10,0%
PECO's	2.525	4,00%
No especificada	11.007	17,4%
TOTAL	63.383	100,0%

Fuente: OCDE-CAD 2006.

En apoyo a lo anterior, si el análisis se realiza con un horizonte de tiempo más amplio, se puede confirmar la tendencia de la ayuda recibida en América Latina. Con un horizonte de 9 años se hace explícita la tendencia de desatención o subatención de la ayuda en América Latina, pues aunque tenga la menor cantidad de países en la lista de elegibilidad y la menor cantidad de población, entre los países del estudio, la brecha entre regiones es demasiado amplia.



La desatención a una región en particular puede acentuarse si se toman al pie de la letra las recomendaciones que realiza el informe *Invirtiendo en el Desarrollo: un Plan Práctico para Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio* dirigido por el profesor Jeffrey D. Sachs, en donde se aconseja que la visión que debe primar en la agenda de los donantes, no es la de la asociación para el desarrollo sino la de reorientar la ayuda (Sachs, 2005).

En cuanto a la ayuda destinada por temas, África recibe principalmente recursos hacia acciones relacionadas con la deuda, otros sectores sociales, programas de asistencia e infraestructura económica y servicios. El principal ámbito de financiación en los sectores sociales es la educación y la salud, de hecho del total de la ayuda en educación proveniente de la AOD, África recibió el 40% (DAC, 2004).

La AOD hacia América Latina se destina mayoritariamente hacia otros sectores sociales, multisectores, vivienda y empleo. Como promedio 2002-2003, América Latina recibió el 28% del total de la AOD en empleo, vivienda y otros sectores sociales, mientras para todos los países beneficiarios combinados, el porcentaje fue de 11%. De igual manera, sólo el 3% del total de AOD hacia América Latina y el Caribe se dirigió al sector agua y el 8% hacia educación, mientras las otras regiones concentraron el 92% de la ayuda. Lo mismo sucede para los sectores de industria, comercio y turismo, pues para 2002-2003 América Latina recibió el 10% del total de la AOD para estos sectores y las otras regiones concentraron el 90% de la ayuda (DAC, 2004).

Finalmente, Asia concentra la ayuda en otros sectores sociales, Infraestructura Económica y Servicios, acciones relacionadas con la deuda, multisector y programas de asistencia. La diferencia temática más amplia se encuentra en el sector agua en donde Asia recibe el 53% del total de AOD en este tema, mientras las otras regiones reciben el 43%.

1.3. LOS ODM Y LA AGENDA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En septiembre de 2000 los Jefes de Estado y de Gobierno de 147 países y 42 Ministros y jefes de delegación se reunieron en la Asamblea General de las Naciones Unidas, e identificaron ocho objetivos de desarrollo en el que se espera el trabajo conjunto de los países en desarrollo así como el de los cooperantes internacionales (ver anexo 2 de la versión completa de este estudio). La resolución que surgió de dicha reunión se conoce como la Declaración del Milenio. Los propósitos que se buscan a partir de la Declaración del Milenio han sido ratificados en diversas conferencias internacionales que se han llevado a cabo desde entonces. Se encuentran por ejemplo, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo que se realizó en marzo del 2002 en Monterrey – México y la conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, que se llevó a cabo el mismo año en Johannesburgo - Sudáfrica, donde se reafirmaron los ODM.

Es pertinente resaltar que la agenda de trabajo propuesta en la Declaración del Milenio se concentra en combatir la pobreza extrema. Este hecho se evidencia al analizar en detalle los objetivos, las metas y los indicadores planteados.⁷

El compromiso con las metas del milenio, es un esfuerzo loable que merece todo el respaldo internacional para su logro. Sin embargo, el "Consenso del Milenio para la Ayuda" ha supuesto un mayor énfasis en la pobreza y, por tanto, en los países más pobres. Algunos organismos bilaterales de ayuda, se han propuesto aumentar la proporción destinada a los Países Menos Avanzados (PMA), con el correspondiente descenso en el volumen de los fondos disponibles para los Países de Renta Media (PRM)". (Eyben, 2004, 16)

Por ejemplo, el presidente George W Bush, en su primera alocución presidencial relacionada con la ayuda externa, anunció en el Banco Interamericano de Desarrollo-BID que Estados Unidos iba a incrementar su ayuda para el desarrollo en un 50% en los siguientes tres años, resultando en un incremento de 5 billones anuales sobre los niveles actuales. La ayuda oficial pasó de 10 mil millones de dólares a 19 mil millones en

⁷ Ver Anexo I. Objetivos, Metas e Indicadores del Milenio.



el 2004. Estos fondos adicionales van a ir a una Cuenta del Milenio que va a financiar iniciativas que ayuden a las naciones en desarrollo a mejorar sus economías y niveles de vida. (Bolton, 2005)

La preocupación de los Países de Renta Media como Colombia, consiste en que los recursos provenientes de la ayuda internacional se reduzcan y se dirijan a los países más pobres. De hecho, esta tendencia ya se está presentando. En la Tabla que se presenta a continuación, que hace parte del informe Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millenium Goals realizado por el Proyecto del Milenio encabezado por Jeffrey Sachs, se muestra que la AOD para apoyo directo hacia los ODM equivale a un 35% del porcentaje del total de AOD para los PMA, en contraste con el 20% para los PRM. Estas cifras equivalen a 10.4 miles de millones de dólares para los PMA en contraste 3.5 mil millones de dólares que reciben los PRM. En otras palabras, lo anterior evidencia que mayores flujos de ayuda para el cumplimiento de los ODM están siendo dirigidos para los PMA. De hecho, el promedio de ayuda del CAD hacia los PMA es del 59%. (OCDE, 2002)

●●● **TABLA 4** ●●●

Estimado de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

	PAÍSES MENOS AVANZADOS (PMA)			PAÍSES DE RENTA MEDIA (PRM)		
	De fuentes bilaterales	De fuentes multilaterales	TOTAL	De fuentes bilaterales	De fuentes multilaterales	TOTAL
<i>AOD estimada para apoyo directo a los ODM</i>						
Concesiones (Grants)	16.7	4.2	20.9	12.2	2.8	15.0
Préstamos	3.3	9.8	13.2	4.5	2.8	7.3
Repagos (Principal repayments)	- 1.9	-2.8	-4.7	-4.2	-1.1	-5.3
AOD NETA	18.1	11.3	29.4	12.6	4.4	17.0
Pago de intereses	-0.8	-0.9	-1.7	-1.7	-0.5	-2.2
Cooperación Técnica	-5.4	-0.8	-6.2	-6.2	-0.5	-6.8
Ayuda alimentaria	-0.8	-0.2	-1.0	-0.3	0.0	-0.3
Ayuda para emergencia	-1.9	-0.9	-2.8	-0.5	-0.3	-0.8
Condonación deuda externa	-3.2	-0.3	-3.5	-2.0	0.0	-2.0
Apoyo a través de ONG (a)	-0.9	0.0	-0.9	-0.8	0.0	-0.8
Apoyo estimado máximo a través de los gobiernos	5.2	8.1	13.4	1.1	3.1	4.2
25 % de apoyo que no es para los ODM a través de gobiernos (b)	-1.3	-2.0	-3.3	-0.3	-0.8	-1.0
40 % de apoyo a través de ONG para ODM (c)	0.4	0.0	0.4	0.3	0.0	0.3
Total de la AOD para apoyo directo a los ODM	4.3	6.1	10.4	1.2	2.3	3.5
Porcentaje de la AOD neta	24	54	35	9	52	20
ODA para ODM estimada para construcción de capacidades						
Cooperación técnica para construcción de capacidades en apoyo a los ODM (d)	3.2	0.5	3.7	3.7	0.3	4.1
Construcción de capacidades para los ODM a través de ONG (e)	0.5	0.0	0.5	0.5	0.0	0.5
Total ODA para ODM para la construcción de capacidades	3.8	0.5	4.3	4.2	0.3	4.5
Porcentaje de la AOD neta	21	4	14	33	7	27
(a) Basado en estimaciones del CAD (b) Se asume que el 75% de los flujos financian directamente los ODM (c) Asume que el 40 % de las ODA que se provee a través de ONG contribuye a los ODM (d) Asume que el 60% de la cooperación técnica contribuye a la construcción de la capacidad para los ODM (Asunción de la OECD – CAD) (e) Asume que el 60% de la ODA que se provee a través de ONG contribuye a la creación de capacidades para los ODM						

Fuente: Millenium Project, Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millenium Goals, 2005, pág. 199 Billones de dólares americanos de 2002



La preocupación por la disminución de flujos de ayuda de cooperación internacional hacia los PRM se agrava cuando se estudian los mandatos y las tendencias de los principales cooperantes:

Por ejemplo, **el Reino Unido** tiene una política de cooperación internacional que se encuentra contenida en el Acta de Desarrollo Internacional del 2002 que provee un claro mandato legislativo alrededor de la reducción de la pobreza (DFID's "ONE" aim). La programación de DFID está fuertemente alineada al cumplimiento de los ODM. Para otorgar la ayuda DFID cuenta con un Modelo de Colocación de Recursos (Resource Allocation Model), por medio del cual se espera para el periodo 2005 - 2008 colocar el 90% de ellos en los PMA. (OCDE, United Kingdom, 2006)

En el caso de **Alemania**, su principal objetivo consiste en la reducción de la pobreza. De hecho, el gobierno alemán lanzó el Programa de Acción 2015 de Reducción de la Pobreza (PA2015) (OCDE, Germany, 2005). Hasta hace tres años, aproximadamente, países con problemas de orden público como Colombia recibían apoyo de la cooperación alemana básicamente en dos temas: Medio Ambiente y Conflicto. Hoy en día la cooperación parece centrarse más en el segundo. La pregunta que surge es si este hecho es representativo de la tendencia de otros cooperantes de concentrar su cooperación en los PMA y en el logro de los ODM.

Suecia tiene una agenda de cooperación establecida en la "Política para el Desarrollo Global" (PDG en inglés) que fue apoyada por el parlamento en diciembre de 2003 y se concentra en la reducción de la pobreza. De hecho las autoridades suecas han lanzado una fuerte campaña alrededor de los ODM y cerca de la mitad de su ayuda se concentra en África. (OCDE, Sweden, 2005)

En **Bélgica**, no solo existe una ley⁸ donde se establece que el pilar de su política de cooperación es el desarrollo humano sostenible, que se alcanza a través de la reducción de la pobreza, sino que dicha ley introdujo el principio de concentración geográfica y sectorial de la ayuda, por lo que la ayuda bilateral belga se concentra en 18 países y 5 sectores.⁹ En octubre de 2004 el Ministro de la Cooperación al Desarrollo ratificó que los ODM constituyen la política central de Bélgica. Consecuentemente la ayuda belga se concentra en los PMA (50% de la AOD), y en especial en los Estados frágiles de África Central (60% de la AOD del periodo 2002-3). Esa concentración de la ayuda hacia unos pocos países y hacia los ODM es "aplaudida" por la OCDE. (OCDE, Belgium, 2005)

Cuando la ayuda no está concentrada hacia el logro de los ODM, el CAD insta a los países para que así lo hagan. Por ejemplo, Francia tiene pluralidad de metas en la cooperación: Priorización para África, bienes públicos globales, regularización de la globalización o globalización con rostro humano, desarrollo sostenible, gobernabilidad, diversidad cultural, la Francofonía y los ODM. La OCDE ha recomendado a Francia priorizar su cooperación hacia los ODM (OCDE, France, 2004). En la Conferencia Internacional de

8. Ley del 25 de mayo de 1999.

9. i) Salud Básica, ii) Educación y Entrenamiento, iii) Agricultura y Seguridad Alimentaria, iv) Infraestructura Básica, y v) Prevención del Conflicto y Consolidación de la Sociedad. Estos temas están transversalizados por las políticas de género, Ambiente y Beneficencia.

Financiación para el Desarrollo que se llevó a cabo en Monterrey en el 2002, el presidente francés se comprometió en elevar el nivel de la ayuda a 0.5% del PIB para el 2007 y alcanzar la meta del 0.7% para el 2012. Al menos la mitad de esa ayuda se destinaría a África con el propósito de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Para el 2003 Francia había destinado el 0,41% del PIB en cooperación, lo que la constituye en el país más generoso del G7. (OCDE, France, 2004)

En síntesis, los mandatos y tendencias de la cooperación de los principales donantes se está concentrando en la reducción de la pobreza extrema, principal objetivo de la Declaración del Milenio. Adicionalmente desde el CAD se está abogando por una concentración regional de la ayuda, por lo que es probable que varios cooperantes retiren sus operaciones en varios países con el propósito de lograr más eficiencia en la ayuda, de acuerdo a las recomendaciones del CAD.

1.4. POSIBLES CONSECUENCIAS DE LA NUEVA AGENDA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LOS PRM

1.4.1. AVANCE EN EL LOGRO DE LOS ODM EN AMÉRICA LATINA

La pobreza extrema no es sólo un problema para los países de renta baja. Los PRM también tienen focos, más o menos definidos, de pobreza y de pobreza extrema que, por su esfuerzo propio, no lograrían o tardarían varias décadas en erradicar. Como lo dice el reporte del Millenium Project al Secretario General de Naciones Unidas: "(...) los ODM son relevantes dondequiera que la pobreza exista." (Project, 2005, 6)

Por otro lado, como se menciona en el análisis sobre la AOD y los PRM, la escasez estructural de recursos que padecen los PRM, muchas veces agravada por la inmensa carga que genera su deuda externa, ocasiona que no se puedan atender con suficiencia ni las inversiones económicas ni las sociales que necesitan para alcanzar niveles bajos de pobreza y de los problemas que se asocian con ésta.

Estos factores, sumados a otros característicos de los PRM, que serán analizados con mayor detalle en el capítulo 2, han llevado a que el cumplimiento de los ODM en éste tipo de países, esté caracterizado por la insuficiencia y por la irregularidad, es decir, por una diferencia muy marcada entre las zonas rurales y las urbanas o entre grupos mayoritarios y minorías étnicas o raciales (Project, 2005, 6). Esta falla estructural hace que los PRM tengan como reto fundamental incluir en los programas de desarrollo a las regiones y grupos humanos que han sido históricamente dejados de lado (Project, 2005, 43).

Aunque la información disponible no permite analizar con precisión el comportamiento de los PRM en el cumplimiento de los ODM (ver sección 1.1.4.2 y nota 81), sí hay algunos rasgos generales que pueden ser identificados:

La pobreza extrema no es sólo un problema para los países de renta baja. Los PRM también tienen focos, más o menos definidos, de pobreza y de pobreza extrema que, por su esfuerzo propio, no lograrían o tardarían varias décadas en erradicar.

1. Ninguno de los PRM, hasta el momento, parece poder cumplir a cabalidad todos los ODM. La velocidad con la que han avanzado los logros hasta ahora, no difiere mucho de la que había antes de que los ODM fueran enunciados. (UK, 2004, 4).
2. Algunos problemas contemplados por los ODM, como la mortalidad materna (Project, 2005, 45) y la inequidad de género (UK, 2004, 4) siguen siendo muy altos en la generalidad de los PRM.
3. Características estructurales de los PRM, como la inequitativa distribución de la riqueza y del ingreso, causan atrasos importantes en el cumplimiento de los ODM, aun en los casos en los que el ingreso nacional ha aumentado (PNUD, 2005, 74).
4. Muchos ODM son altamente vulnerables a la propagación de enfermedades como el VIH/SIDA o la malaria, tanto como los PRB (UK, 2004, 2).
5. Dada su caracterización de PRM, estos países no han sido objeto de los alivios otorgados a la deuda externa (Project, 2005, 197 y 208), y ésta sigue generando cargas excesivas que desvían los recursos propios que podrían ser empleados en el desarrollo.
6. Los problemas más visibles de los PRM frente a los ODM son los focos de pobreza, por ejemplo los tugurios alrededor de los centros urbanos (Project, 2005, 262).
7. El retroceso visto en los indicadores de algunas regiones (Unidas 2006, 4), como es el caso de la población por debajo de la línea de pobreza, hacen pensar que podría existir el riesgo de que algunos PRM caigan a PRB. Alrededor de un tercio de la población que vive con menos de US\$1 al día, habita en los PRM (UK, 2004, 3).

Dado el peso relativo que dentro de los ODM tienen los PRM, por factores como su numerosa población (p. ej. China y Brasil) es fundamental que estos últimos logren avances mayores en la consecución de los primeros. Apoyos específicos en temas como la eliminación de los focos de pobreza, el alivio de la carga de la deuda o la integración positiva en el comercio internacional (Project, 2005, 204) son esenciales para el cumplimiento de los ODM en los PRM.

Los PRM parecen ser aún muy vulnerables frente a la ocurrencia de desastres naturales, la propagación de epidemias y pandemias, y la inestabilidad económica y política. Todas estas hacen que los logros alcanzados hasta ahora puedan ser perdidos en periodos relativamente cortos de tiempo y frente a acontecimientos puntuales.

No hay que olvidar, por ejemplo, las nefastas consecuencias que puede traer para el desarrollo humano de un PRM la ocurrencia de un desastre natural o de una crisis financiera internacional.

●●● **TABLA 5** ●●●

Avances en los Objetivos del Milenio para América Latina

Meta	Indicador	Progreso en América Latina
1	1. Población en extrema pobreza según líneas nacionales	Insuficiente
2	4. Niños menores de 5 años de peso inferior al normal	Rápido
2	5. Población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria	En trayectoria de cumplimiento de la meta
3	6. Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria	Rápido
3	7. Jóvenes entre 15 y 19 años de edad que concluyeron la enseñanza primaria	Insuficiente
4	9. Mujeres respecto de los hombres en la educación primaria	Rápido
5	13. Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años	En trayectoria de cumplimiento de la meta
5	14. Tasa de mortalidad infantil	En trayectoria de cumplimiento de la meta
6	16. Tasa de mortalidad materna	Escaso progreso durante los años 90
9	25. Proporción de la superficie cubierta por bosques	Progreso en 2 países, estancamiento en 7 países y retroceso en 24 países
9	26. Relación entre zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total	No se dispone de información suficiente para la evaluación del progreso en este indicador
9	27. Uso de energía (equivalente en kilogramos de petróleo) por 1 dólar del producto interno bruto (PPA)	Progreso en 8 países, retroceso en 12 países
9	28. Emisiones de dióxido de carbono per cápita y consumo de clorofluorocarburos que agotan la capa de ozono (toneladas de PAO)	
	Emisiones de dióxido de carbono per cápita	Progreso en 4 países, estancamiento en 1 país y retroceso en 28 países
	Consumo de clorofluorocarburos que agotan la capa de ozono	Progreso en 21 países, estancamiento en 3 países y retroceso en 7 países
9	29. Proporción de la población que utiliza combustibles sólidos	Progreso en 13 países, estancamiento en 3 países y retroceso en 5 países
10	30. Acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua, urbana y rural	
	Zonas urbanas	Progreso rápido
	Zonas rurales	En trayectoria de cumplimiento de la meta
10	31. Acceso a mejores servicios de saneamiento, urbano y rural	
	Zonas urbanas	Insuficiente
	Zonas rurales	Insuficiente
11	32. Proporción de hogares con acceso a tenencia segura de la vivienda	Progreso en 8 países, estancamiento en 2 países y retroceso en 6 países

Fuente: elaborado por los autores a partir del informe "Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe" de la CEPAL



1.4.2. LOS BIENES PÚBLICOS GLOBALES – BPG

La comprensión de la transnacionalización de las actividades humanas y de los efectos de las mismas normalmente se ha condensado en y se ha limitado a la crítica, por lo general polarizada a favor o en contra, de los mercados globalizados y de su "personificación": las compañías multinacionales. Desde hace dos décadas, prácticamente desde la desaparición del mundo bipolar¹⁰, la descripción del mundo, de sus relaciones internacionales políticas, económicas e incluso culturales, se ha satisfecho con un concepto simple, comprensivo y de fácil entendimiento: "la globalización", una especie de confirmación ampliada de Marshall McLuhan sobre el planeta enteramente convertido en una inmensa y profundamente interconectada "aldea global".

La globalización ha puesto en relieve y en algunos casos ha ocasionado la existencia de "problemas globales". Pese a la visibilidad de estos problemas y de su dimensión global, tal como lo demuestra el texto del recuadro 1, el enfoque "en negativo", es decir, desde la solución de los males públicos globales (MPG) podría no ser el más apropiado; por el contrario, resulta aconsejable hacer una traducción de estos "a positivo": la generación o el desarrollo de bienes públicos globales. El PNUD deja clara la percepción que puede tenerse al respecto: "Un enfoque exclusivo sobre el control de los males públicos puede ser necesario para ayudar a reducir los costos de las crisis. Pero no crea ninguna utilidad positiva – nada para que cualquier actor individual estuviese dispuesto a utilizar fondos privados o públicos. Estimular esta clase de práctica requiere de la producción de bienes que tengan beneficios tangibles."

RECUADRO 1

Males Públicos Globales

Recientemente, en una reunión de directivos de las Agencias del Sistema de las Naciones Unidas, intercambiamos información acerca de nuestras respectivas áreas de trabajo. Abundaron noticias sobre los crecientes estragos causados por los "males públicos globales": la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) expuso el conflicto del control de terrorismo; la Organización Mundial de la Salud (OMS) citó la crisis global de la salud; el Fondo Monetario Internacional (FMI) mostró su preocupación por la inestabilidad financiera; el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y otras organizaciones, hablaron de los retos medioambientales, incluyendo el desafío de evitar una crisis mundial causada por el agua; y así hubo otras muchas similares intervenciones.

10 Entendido como la "división" del mundo entre el capitalismo liderado por Estados Unidos y el socialismo de la Unión Soviética

La responsabilidad de darles solución, en consecuencia, no puede dejarse sólo a los gobiernos de los países en vía de desarrollo en los que se hacen visibles estos problemas. Además de que hay problemas cuya extensión va más allá de la geográfica, no se trata de problemas que atañen sólo a una generación sino que, por sus orígenes o por sus consecuencias, comprometen a la presente y a las futuras generaciones.

El concepto de "bienes" públicos "puros", puede ser definido a partir de tres características básicas (Secretariat of the ITFOGPG 2005, 13):

1. No son excluyentes, en el sentido de estar dispuestos para el uso y el disfrute gratuito de cualquiera,
2. Su uso no disminuye su disponibilidad, es decir, son "bienes de beneficios no rivales" (Alonso 2003, 130),
3. Su producción no proviene del mercado (Inge Kaul 2001, xxi).

Si a las anteriores se añade la de transnacionalidad, en el sentido de ser bienes que surgen como solución a problemas que traspasan las fronteras nacionales, se tendría entonces una definición comprehensiva de los BPG. El siguiente cuadro lista algunos de los BPG.

●●● RECUADRO 2 ●●●

La mundialización de las soluciones: los Bienes Públicos Globales

Debido a la naturaleza cambiante de las necesidades y de la percepción que se tiene de ellas, resulta poco práctico hacer un "inventario" de bienes a los que se les pueda otorgar la condición doble de públicos y globales. Sin embargo, en la actualidad pueden ser vistos como tales:

1. **Salud:** enfermedades que han sido catalogadas como pandemias, definitivamente exigen soluciones globales instrumentalizadas a nivel local. El VIH/SIDA, la tuberculosis y el paludismo son ejemplos visibles de esto, dado que aún los sistemas sanitarios mejor dotados no podrían responder de manera aislada a los retos que estas suponen .
2. **Medio ambiente limpio:** la conservación o recuperación de recursos forestales o hídricos, el cambio climático, la seguridad alimentaria, e incluso, de acuerdo con la FAO, la importancia de una "nueva" agricultura que absorba los excedentes de CO2.
3. **Sistemas de información y de conocimiento:** Se ha mencionado la importancia fundamental que tiene el desarrollar y mantener sistemas de información nacionales lo suficientemente robustos y completos para permitir el diseño, ejecución y evaluación de

los diferentes programas de desarrollo. Además, el incentivar y posibilitar la generación de conocimiento, de soluciones y tecnologías que, debido a las características propias de los países en desarrollo, normalmente no son desarrolladas en los países industrializados y podrían ser replicados en otros países con características similares.

4. **Gobernanza:** Sistemas de participación política y de vigilancia de uso de los recursos. Más allá de las consideraciones filosóficas que sobre los sistemas políticos democráticos y participativos se pueden hacer, estos parecen tener una correlación clara con el uso adecuado de los recursos, nacionales y provenientes del exterior, y el desarrollo. La democracia y la estabilidad política son condiciones sine qua non para alcanzar el desarrollo humano.
5. **Migración:** Un tema de aparición reciente en la agenda, pero que cumple el papel de reflejo de los problemas de las poblaciones de los países en desarrollo y de la incapacidad que aún los países más ricos y poderosos tienen para regularizar y optimizar la absorción e inclusión laboral y social de los migrantes.
6. **Seguridad:** Solución de conflictos, con el que el círculo vicioso entre conflicto armado, pobreza, inseguridad y subdesarrollo puede ser reemplazado por el virtuoso entre paz, desarrollo y seguridad nacional e internacional. Por ejemplo, el PNUD lo enfatiza: “El conflicto puede interrumpir el suministro de importantes bienes públicos necesarios para mejorar la salud en la sociedad y combatir las enfermedades debilitantes y mortales”.
7. **Educación:** Es un tema transversal. Como una herramienta de prevención de algunos de los problemas aquí mencionados, y de dotación para enfrentarlos y superarlos con éxito. Está suficientemente demostrada la correlación que hay entre el analfabetismo o la educación insuficiente y la propagación del VIH/SIDA, o la incorporación desventajosa a los mercados laborales.
8. **Estabilidad financiera:** que redunden en la ampliación de los beneficios del desarrollo económico. Son dos condiciones indispensables del desarrollo económico, y en la prosperidad tanto de los países desarrollados como de los que se encuentran en vías de serlo. Los costos de transacción asociados a la inestabilidad financiera, han mostrado ser muy altos para los países emisores de capital y prácticamente impagables para los receptores.
9. **Mejores condiciones de comercio:** que permitan un acceso más justo de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados. Sin éstas, las desventajas estructurales que tienen los países pobres en el comercio internacional seguirán siendo perpetuadas.



Precisamente es el carácter global de estos bienes el que permite proponer un nuevo horizonte para la cooperación internacional, dentro de la que la AOD tendría un papel protagónico. Se hace necesario, hacer una ampliación del concepto de AOD dado que, stricto sensus, no se requiere solamente de ayuda o asistencia para el desarrollo de un país o de una sociedad sino de una Ayuda Oficial para el Desarrollo Mundial (Inge Kaul 2001, xxxix), la cual se hace indispensable en razón a la ausencia de un "Estado mundial" que, como lo hace el nacional, pueda cobrar impuestos y disponer de estos recursos para la generación de bienes públicos globales (Secretariat of the ITFOGPG 2005, 12). En el mismo sentido Alonso recalca: "[la ausencia de] un Estado a escala internacional, con capacidad recaudatoria y poder ejecutivo (...) acentúa la relevancia de la cooperación internacional."

Algunos problemas transfronterizos pueden ser resueltos de manera más efectiva y eficiente desde una perspectiva regional que desde una nacional o global (Secretariat of the ITFOGPG, 2005, 13). Esto resulta especialmente cierto cuando se trata de temáticas que atañen a sistemas físicos, sociales, políticos o económicos compartidos.

BPG y PRM

La característica doble que es propia de los BPG de tener efectos globales y bases u orígenes locales y nacionales, explica la importancia que tiene dotar de BPG y de las capacidades para gestionarlos a los países en desarrollo. (Alonso, 2003, 135). Dentro de estos se destacan los PRM, bien sea porque su provisión natural les da ventajas difícilmente equiparables, como en los temas ambientales, o porque se constituyen en actores claves en la producción de BPR que generen un efecto motor y multiplicador en el desarrollo regional, el que muchas veces incluye no sólo a PRM sino a PRB. Es decir, la inversión en la gestión de BPR en PRM puede generar un efecto positivo de bola de nieve, en el que se incentive el desarrollo de PRM y PRB.

Atención especial merecen los países de renta media – PRM - dentro de la creación, mantenimiento y desarrollo de bienes públicos que pueden alcanzar el nivel global. Al respecto, el Banco Mundial ha resaltado la conveniencia de apoyar la construcción de BPG en países de este tipo (Eyben, 2004, 46):

"Los PRM revisten importancia sistémica en ámbitos clave con características de bienes públicos globales, como la reducción de la pobreza, la estabilidad financiera, la protección de los recursos medioambientales comunes (globales y regionales), la salud pública, el buen funcionamiento de los flujos comerciales, los movimientos de capital y de mano de obra a través de las fronteras, y el control de la delincuencia transfronteriza, incluido el blanqueo de dinero y el narcotráfico. Los PRM favorables a las reformas son productores de bienes públicos globales; los PRM que rechazan las reformas pueden calificarse como productores potenciales de males públicos globales" (Eyben y Lister 2004, 15)

También la Unión Europea reconoce la importancia que tienen los PRM "(...) en las cuestiones de política, seguridad y comercio mundiales, produciendo y protegiendo bienes públicos globales (...) (PNUD, 2006, 10)"

La lógica con la que se han formulado los ODM, de la que resultan países o regiones "preferidos" (PNUD, 2005, 102), debe complementarse con la de los BPG. Ésta complementación, muestra que los países prioritarios para la generación de BPG "(...) no siempre coincidirán con los definidos para la ayuda [de los ODM]." (Alonso, 2003, 152). En otras palabras, puede que los países de renta media no sean identificados como prioritarios dentro de los ODM, pero sin duda lo son dentro de la lógica de generación de BPG.



1.4.3. LA DESFINANCIACIÓN DEL DESARROLLO

La deficiencia que presentan los PRM en cuanto al cumplimiento de los ODM parece reflejar el comportamiento que han tenido los flujos de AOD hacia la región. De hecho, el Informe sobre el Desarrollo Humano 2005 llama la atención sobre las preferencias de los países donantes hacia ciertas regiones, en detrimento de otras, dentro de las que se encuentra América Latina. Sobre este aspecto, el PNUD hace una distinción entre los países "preferidos" por y los "huérfanos" de donantes, estos últimos dentro de los que estarían la mayoría de los latinoamericanos (PNUD, 2005, 102).

Los diferentes estudios realizados sobre el desarrollo, en especial los que han tenido como centros los ODM y los BPG, coinciden en señalar el papel fundamental que en los avances alcanzados ha tenido la AOD, tanto en los países más pobres como en los de renta media, en los que es común la existencia de zonas con serios problemas sociales.

La CEPAL deja claro que de ampliarse la iniciativa para aliviar la deuda de los países pobres muy endeudados, a los países de medianos ingresos, el efecto sobre la sostenibilidad financiera de estos últimos sería muy positivo (Machinea, 2005, 290). Los efectos inmediatos serían el saneamiento de sus finanzas, para el cual la mayoría de estos países ha planeado y ejecutado programas de ortodoxia económica desde hace casi dos décadas, que han mostrado ser insuficientes y, en algunos casos, contraproducentes.

Si se toman como fuentes fundamentales para el desarrollo a los recursos nacionales propios y a los flujos de capital recibidos del exterior como inversión directa, es evidente que estos no han sido suficientes para avanzar en la consecución de los ODM y que, en consecuencia, no lo son tampoco para invertir en otros programas de desarrollo. En este sentido es claro que "(...) la asistencia oficial para el desarrollo tiene una función complementaria fundamental (...)" (Machinea, 2005, 290), tanto en la consecución de los ODM como en la generación de otros BPG. Su disminución o, en el peor de los escenarios, interrupción llevaría a una insuficiencia de recursos que ocasionaría la concentración de estos en los programas sociales absolutamente prioritarios, lo que ocasionaría la desatención de otros que pueden ser complementarios de estos o que pueden asegurar su sostenibilidad. Al respecto, el Millenium Project deja claro que "Las inversiones públicas no pueden ser aumentadas sin un aumento enorme de la AOD" (Project, 2005, 196)

El informe de la CEPAL sobre los ODM en América Latina y el Caribe señala las bondades que la AOD tiene como una de las fuentes "(...) más estable y menos procíclica (...)" de capital externo (Machinea, 2005, 290). En efecto, de faltar esta ayuda la fuente principal de recursos estables desde el exterior hacia la región, estaría constituida por las remesas que los emigrantes envían hacia sus países de origen, las cuales son empleadas esencialmente en solventar los costos de subsistencia, sin que haya excedentes que puedan dirigirse a inversiones que tengan un impacto real en el desarrollo de los países receptores.

Resulta evidente que para alcanzar los ODM en América Latina no basta con aumentar el esfuerzo interno de los países de la región, que se traduce en una mayor carga impositiva y mejores sistemas de administración pública, sino que también es necesario incrementar en casi un 100% los recursos provenientes de AOD que se recibe en la actualidad. Es importante superar el 0,25% actual del PIB de los donantes y alcanzar el 0,7% al que estos se han comprometido (Machinea, 2005, 305). De lo contrario, el cumplimiento de los ODM estaría seriamente comprometido.

En el siguiente capítulo se discute la práctica de asignación de AOD por parte de los países donantes, la cual se basa tradicionalmente en la renta per cápita de los países receptores. En este sentido, se hace especial énfasis en su consistencia con la "nueva" agenda de cooperación internacional, la cual está inspirada principalmente en apoyar el logro de los ODM.

2

CARACTERÍSTICAS DE LA AGENDA DE COOPERACIÓN DE LOS PAÍSES DONANTES

LA RENTA PER CÁPITA COMO INDICADOR DE DESARROLLO Y SU CONSISTENCIA CON LA NUEVA AGENDA INTERNACIONAL

2.1. EVOLUCIÓN DE LAS NOCIONES DE POBREZA Y DESARROLLO Y SU MEDICIÓN

El "desarrollo" como objetivo de la acción estatal y la cooperación internacional está estrechamente relacionado con la noción de pobreza y las consecuencias que a ella se le atribuyen. Sin embargo, la pobreza es un descubrimiento teórico de los primeros años de la segunda posguerra, época en que los economistas empezaban a elaborar un acervo teórico que pretendía resolver la encrucijada de las naciones que recientemente habían dejado de ser colonias para nacer a la vida de naciones independientes. Ante la misma situación también estaban los países de América Latina que para esa época ya tenían más de un siglo de vida republicana.

De estos últimos, algunos habían logrado incipientes niveles de industrialización orientada básicamente al consumo interno. En la mayoría de los casos, esta industrialización no ha despegado, al extremo de algunos países africanos, que son aún economías pastoriles. En el desarrollo de las instituciones políticas y estatales la dispersión es similar e igualmente variada.

Las condiciones geopolíticas de la época conducen a la aparición de una preocupación generalizada, entre los países desarrollados, por las condiciones de pobreza extrema que se viven en lo que en adelante se va a denominar el tercer mundo. Categoría que va a definir un amplio número de países y regiones que no han alcanzado la etapa de industrialización y urbanización predominante en el primer mundo.

Evitar que las guerras de independencia conduzcan al triunfo de los grupos apoyados por los países socialistas y encontrar un destino para sus excedentes de capital y un mercado para sus exportaciones, además de una provisión de materias primas, va a conducir a que la condición social al interior del Tercer Mundo se vuelva una preocupación central de los políticos y economistas del Primer Mundo. "Desde esta perspectiva, el surgimiento de la economía del desarrollo no obedeció a adelantos teóricos, institucionales o metodológicos. Se debió a que cierta coyuntura histórica transformó el

modo de existencia del discurso económico, posibilitando con ello la elaboración de nuevos objetos, conceptos y metodologías. La economía fue llamada a reformar las sociedades percibidas como subdesarrolladas, con base en un nuevo esquema de interpretación teórica (keynesiano y de la economía del crecimiento) y en nuevas tecnologías para el manejo social (planeación y programación)" (Escobar, 1998)

Por esta vía se llegó con facilidad a identificar el desarrollo económico y el bienestar de la población como metas alcanzables a partir de "La industrialización y la urbanización [que] eran consideradas rutas progresivas e inevitables hacia la modernización. Sólo mediante el desarrollo material podría producirse el progreso social, cultural y político. Esta opinión determinó la creencia de que la inversión de capital era el elemento más importante del crecimiento económico y el desarrollo" (Escobar, 1998)

Como la experiencia central en los países en los que se construyó la teoría había sido y es el desarrollo capitalista, éste se convirtió en el concepto explícito con base en el cual se hacen las comparaciones. Por lo tanto, se consideró que la vía al desarrollo debía llevar al Tercer Mundo por la senda que habían seguido los países desarrollados. Las experiencias de las dos últimas décadas han conducido a que esta forma habitual de concebir el desarrollo entre en crisis. "Cuando los 'pobres' intentan salir en un mundo ya organizado (en el sentido literal) por los 'ricos', deja de ser posible refigurar el presente de los 'pobres' como una repetición histórica del pasado de los que dejaron de serlo" (Pipitone, 1995, 443). Dicha crisis sirvió como catalizador de la reflexión hacia nuevas formas de concebir el desarrollo.

La identificación de crecimiento y desarrollo condujo a identificar también el progreso y el bienestar con el incremento del PIB per cápita de donde se llega a otra identidad, desarrollo es igual a crecimiento del PIB per cápita. El Banco Mundial ha utilizado estas identidades como base para la clasificación de las economías periféricas y semiperiféricas, esta identidad que se había constituido en un paradigma de la economía del desarrollo, refleja la crisis mencionada que generó la búsqueda de una salida a través de la redefinición de los parámetros para categorizar el subdesarrollo. "En realidad, subdesarrollo y desarrollo son situaciones que comparten el mismo tiempo histórico; fragmentos, al mismo tiempo separados y vinculados, de una misma realidad viva" (Pipitone, 1995).

Las distorsiones estructurales generadas en los países que lograron niveles medios de industrialización como Colombia, e incluso de casos de industrialización cercana a los del mundo desarrollado como Brasil, son ejemplos de cómo la condición de subdesarrollo no es definible a partir de unas pocas variables. Esto implica que la senda y el umbral de salida de esta condición, a partir del esfuerzo propio, rebasa el simplismo que envuelve un indicador como el de renta per cápita.



Las metas del desarrollo a partir de la industrialización, fueron establecidas con base en la convicción que llegados a ciertos niveles de crecimiento del producto físico, se empezarían a generar condiciones favorables de un reparto equitativo de la riqueza entre la población. La evolución del coeficiente de Gini para América Latina, deja en evidencia cómo las décadas de mejor comportamiento económico de la región, trajeron consigo una mayor concentración de la riqueza y que, paradójicamente, durante la llamada década perdida (años 80) el coeficiente muestra una leve mejoría. Confirmando lo anterior, en la década de los años 90, en la que la región recupera paulatinamente los niveles de crecimiento, el coeficiente vuelve a mostrar una tendencia al incremento (Perry, 2006).

Si los análisis sobre el nivel de desarrollo se centran exclusivamente en indicadores como el PIB o los niveles de industrialización respecto a América Latina, las conclusiones serían contrarias a las que acabamos de enunciar a partir del coeficiente de Gini. Uno fue el comportamiento visto desde la búsqueda de la equidad entre la población y otro el visto desde las variables que la economía del desarrollo utiliza.

Así como se esperaba que el proceso al interior de los países se dirigiera hacia el logro de la equidad y éste no se dio, también se esperaba que entre los países hubiera un proceso de convergencia de las rentas per cápita. Por el contrario, la tendencia ha sido divergente y no pudieron establecerse con claridad las causas de este proceso.

En el uso de los indicadores media siempre se tendrá que asumir las debilidades que ellos conllevan desde su misma construcción. En el caso de la renta per cápita, esta debilidad se traduce en la imposibilidad de reflejar la distribución desigual de la renta, las diferencias de poder de compra (PPA) entre los diferentes países, el efecto ocultamiento del sector informal y de los efectos externos negativos. No se trata de plantear una disyuntiva entre el uso de indicadores sintéticos (bivariable) o de indicadores más complejos. El problema se resuelve más teniendo en cuenta las limitaciones de cada uno de ellos a la hora de sacar conclusiones en cada caso.

Dadas las estructuras dualistas de las economías subdesarrolladas, un crecimiento de la renta media, incluso significativo, puede estar sólo reflejando el crecimiento del sector más moderno de la economía en donde de antemano están ubicadas las personas de mayores ingresos. Si se plantea como objetivo medir las mejoras de toda la población, bajo los parámetros de progreso y bienestar, se debe entrar a considerar aspectos fundamentales de la existencia humana como la esperanza de vida, la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento básico, entre otros, que en los países subdesarrollados no están correlacionados con la renta media.

En economías en donde las actividades informales ocupan espacios considerablemente amplios, de las formas de subsistencia de la población, es claro que buena parte de la producción se escapa a las mediciones que se reflejan en el PIB, por lo tanto, las variaciones que se produzcan en éste en cualquier dirección, están dejando de lado la condición de una parte importante de la población.

De esta manera, "La clasificación de países según su nivel de renta per cápita no deja de ser problemática, al no considerar muchas dimensiones de la pobreza (distribución del ingreso, desigualdad de género, aspectos de sostenibilidad medioambiental, desigualdad de oportunidades, falta de participación en las decisiones políticas, desconsideración del amplísimo sector informal, etc.) y caer en el 'error del salto' que supone fijar un umbral a partir del cual dos países muy próximos en sus niveles de renta pasan a ser clasificados como de renta baja¹¹, o media baja" (Larrú Ramos).

Los países de renta media presentan los mayores niveles de desigualdad, por ejemplo, en América Latina "En promedio, el decil más rico de la población [...] recibe el 48% del ingreso total, mientras que el decil más pobre recibe sólo 1,6% –en otras palabras, el 10% más rico de la población gana 30 veces más que el 10% más pobre. [...] En el caso específico de Brasil "el 20% más pobre recibe 2,6%, y el 20% más rico recibe cerca del 62% del ingreso total" (Ferreira, 2004).

La experiencia indica que aparentemente puede ser más fácil la consecución de logros que inciden favorablemente sobre los indicadores sociales y que en contraste el mejoramiento de los indicadores de crecimiento y desarrollo económico puede tomar más tiempo y recursos. Esto ha conducido a que los organismos internacionales destaquen grandes avances en los países subdesarrollados en aspectos sociales. Frente a lo cual habría que plantear que no ha implicado una reducción estructural de las diferencias entre países.

En el presente, para países con niveles medios de industrialización, cumplir con los objetivos medioambientales puede llegar a constituirse en un proceso más costoso de lo que podría implicar industrializarse para los países de renta baja. Buena parte de la industria con la que cuentan en la actualidad los países de mediana industrialización está constituida por tecnologías obsoletas y, en muchos casos, proscritas por las legislaciones ambientales de los países desarrollados.

La redefinición de los parámetros del desarrollo ha reducido el énfasis en los temas de capital físico, ingreso e industrialización y lo ha llevado inicialmente hacia los temas de capital humano, capital social y más recientemente, al amplio concepto de calidad de vida. En este sentido, están señalizados los objetivos del milenio que desbordan el concepto de renta media como parámetro para definir la orientación de las políticas de desarrollo.

11. Las economías son divididas de acuerdo al PIB per capital de 2005 como renta baja \$875 o menos; renta media baja \$876 - \$3,465; renta media alta \$3,466 - \$10,725; y renta alta, \$10,726 o más, en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20420458~menuPK:64133156~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>



2.2 CARACTERÍSTICAS DE LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA DE AMÉRICA LATINA

La economía del desarrollo, en sus primeras décadas, centró buena parte de las esperanzas que se generaron a partir de ésta en los rápidos logros que las economías latinoamericanas alcanzaron. Este optimismo se diluyó en el transcurso de la década de los ochenta. Con la deuda externa como la causa más notoria, todas las economías de la región, en mayor o menor medida, desaceleraron su crecimiento, frenaron y luego retrocedieron en los logros sociales, sus sistemas financieros colapsaron y declinaron abruptamente en su participación en el comercio internacional.

Este proceso puso en evidencia las debilidades del optimista proceso de industrialización iniciado en las tres décadas anteriores. Se puso de manifiesto que la industrialización sustitutiva sólo estaba generando transformaciones superficiales en las estructuras productivas, que la inserción en el mercado internacional o en la economía mundial seguía siendo marginal y altamente vulnerable a los cambios en los precios relativos de los insumos o de los productos de exportación. Una característica generalizable a las economías latinoamericanas, y en especial a los PRM de la región (Ver anexo 3 de la versión completa de este estudio) es su alto grado de vulnerabilidad frente a los shocks externos. Esto es producto, por una parte, de una estructura monoexportadora heredada del lejano pasado colonial y que no logró ser superada por el aparente éxito de la industrialización, y por otra de su creciente inserción a los mercados globales de capital.

La debilidad en la industrialización generó estructuras económicas urbanas que fueron incapaces de absorber adecuadamente la migración campesina. La prevalencia del empleo informal dejando a la mayor parte de la población sin acceso a las condiciones básicas de seguridad social, baja capacidad de ahorro, reducidos niveles de financiación y dificultades en la obtención de financiación de vivienda. Aún quienes logran acceder a empleos estables, se encuentran en condiciones de inestabilidad laboral originadas en legislaciones que han evolucionado hacia la flexibilización del mercado laboral como parte de las recomendaciones del Consenso de Washington.

Con excepción de México y Brasil, en general las exportaciones latinoamericanas están compuestas fundamentalmente por productos primarios de bajo nivel agregado, cuya participación en el comercio internacional ha disminuido y, paradójicamente, el número de países oferentes ha aumentado generando una altísima vulnerabilidad a las fluctuaciones de sus precios a nivel internacional. Cuando estos productos son agrícolas como en el caso del café en Colombia, el banano en los países centroamericanos y en el Ecuador, ocupan grandes masas de población campesina con bajos niveles de calificación laboral y, como consecuencia de esto, de reinserción en otros sectores productivos cuando se presentan crisis exportadoras.

Los acelerados procesos de privatización y el alto nivel de endeudamiento han reducido considerablemente la maniobrabilidad del Estado para asignar recursos que permitan el desarrollo de programas que combatan las condiciones estructurales de exclusión y pobreza en las que viven amplios sectores de la población en casi la totalidad de los

países de la región. Estas condiciones en el mejor de los casos han permanecido estables pero en otros han empeorado.

Paralelo al proceso de industrialización, en la región se viene presentando un alto deterioro del medio ambiente debido al acelerado proceso de urbanización, a la masificación del uso de vehículo particular y el obsoleto parque automotor de servicio público que han llevado a que un número considerable de las ciudades de la región presente altos índices de contaminación. Adicionalmente, las industrias de la región presentan elevados índices de contaminación, producto de las débiles legislaciones sobre el tema y a la incorporación de tecnologías contaminantes dentro del proceso de transferencia tecnológica. Los niveles de deforestación producto de la colonización (consecuencia de la concentración de la propiedad de la tierra) y de explotaciones comerciales de las selvas tropicales, sumados a las condiciones de explotación minera, completan el negativo panorama medioambiental en la región.

Como se vio, Colombia y Brasil presentan los mayores índices de inequidad de la región. La reprimarización que se viene operando en Colombia desde principios de la década de los noventa al presente sumada a la flexibilización del mercado laboral ha generado un crecimiento de la condición de informalidad y vulnerabilidad de amplios sectores de la población. La educación que había sido un positivo mecanismo de movilidad social ha perdido esta función a excepción de quienes pueden acceder al nivel superior de ésta. La continuidad que se da entre el nivel primario, medio y superior hace que a este último sólo accedan unos pocos privilegiados.



2.3. IMPLICACIONES DEL DESARROLLO MULTIDIMENSIONAL PARA LA AOD

De acuerdo a lo anterior, el desarrollo debe ser entendido a partir de una visión multidimensional y no desde la perspectiva reduccionista; es decir, aquella que asume que todo se puede resolver a partir de la transformación económica y que las transformaciones subsiguientes se originan como consecuencia de ésta.

Consistente con ésta visión multidimensional del desarrollo, y en lo relacionado con la agenda de cooperación internacional, desde los noventa se han venido abriendo espacios políticos y temáticos para que ésta sea mucho más integral, plural y no esté condicionada únicamente al logro de metas de grado económico. Esta visión lo que sugiere es que además del crecimiento económico, los países deben preocuparse por otras variables de significancia relevante para el progreso social. Como se explicó antes, vectores como la equidad¹², la participación social en las decisiones colectivas –posiciones de autoempoderamiento y autovaloración - y la sostenibilidad ambiental,

12. Para ampliar las capacidades y opciones es necesario que éstas estén al servicio de todos los individuos y no al servicio de unos pocos. Sólo los países alcanzarán una ampliación efectiva de opciones para sus ciudadanos en la medida que el crecimiento vaya acompañado de equidad social, entendida no sólo como la lucha contra la pobreza, sino lucha contra la expresión más extrema de la inequidad. Es decir una batería de programas que planteen como hacer la redistribución más eficiente con el fin de evitar privar a ciertos individuos de la ampliación de capacidades.



vista como la gestión del bien público ambiental para garantizar el disfrute intergeneracional, son unos de los tantos ámbitos de gestión en que la intervención pública-privada local e internacional debe actuar.

En este sentido, se ha cambiado la concepción de desarrollo y como tal se esperaría que se transforme la manera como se definen las políticas de desarrollo y la cooperación para sustentarla. La lógica funcional y operativa de proveer desarrollo se ha transformado, se ha modificado el fin mismo del proceso y se han incorporado nuevos actores que originan nuevas alianzas entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y el exterior.

En la práctica, para que una transferencia de recursos hacia un país en desarrollo sea computada como AOD, ésta debe cumplir cuatro grandes condiciones. i) Los recursos de AOD debe provenir de presupuestos generales del Estado, es decir deben ser de origen público; ii) los recursos de AOD "deben dedicarse a la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de un país del sur, por lo que quedan excluidas otras finalidades, como las militares, y toda ayuda que sirva exclusivamente a intereses comerciales y políticos del donante" (Sánchez, 2002); iii) "la transferencia, en caso de ser un préstamo, debe poseer un grado de concesionalidad de al menos un 25%. En el caso de que sea una ayuda ligada, debe ser como mínimo del 35% y si está dirigida a uno de los países menos adelantados, será de al menos el 50%" (Sánchez, 2002); y iv) los países receptores deberán estar relacionados en la Lista del CAD.

La Lista del CAD clasifica a los países en función de su ingreso per cápita en cuatro grupos y tiene como propósito central relacionar los países elegibles de AOD. Como se ilustra el gráfico 6, la lista del CAD clasifica los países de la siguiente forma: i) Países Menos Avanzados –PMA; ii) otros países con ingreso bajo; iii) Países y Territorios de Renta Media Baja –PRMB; y iv) Países y Territorios de Renta Media Alta –PRMA. Básicamente el criterio de graduación de desarrollo, bajo esta lógica de diferenciaciones de ingreso, se utiliza cuando un país salta de una categoría a otra; sin importar que tipo de estrategias de crecimiento realice y sin considerar implicaciones de otro tipo de orden –exclusión social, comercio, gobernabilidad, etc.

La conclusión subyacente después de este análisis consiste en que a pesar que el paradigma del desarrollo ha consolidado su visión multidimensional, dejando a un lado la "versión" economicista, la manera en que los donantes gestionan sus políticas de cooperación se inscriben con mayor claridad a la escuela neoclásica, próxima a considerar como único medio para alcanzar el progreso social la acumulación de capital. Por ello, prima hoy en día, como condición sine qua non, la clasificación del ingreso per cápita sobre otras medidas para medir el desarrollo de los países y, por ende, para recibir recursos provenientes de la AOD. Dentro de esta lógica, los PRM son los más afectados, pues su ranking los ubica dentro de una incómoda posición de países más "ceranos" para alcanzar el desarrollo y, sin embargo, no cuentan con una agenda de intervención clara por parte de la comunidad internacional para alcanzar la convergencia.

Y a pesar que la política de ayuda haya incorporado nuevos temas en la agenda de desarrollo, como por ejemplo alcanzar para 2015 los ODM, mejorar la eficacia de la ayuda, de acuerdo a los indicadores de desempeño propuestos por la Declaración de

París, entre otros; no deja de ser cierto que la clasificación limitada y reducida del ingreso per cápita termina siendo un cuello de botella para la misma gestión de la ayuda. Tácitamente la clasificación por ingreso per cápita detiene los avances internacionales y nacionales para mejorar la ayuda, al incorporar una definición que condiciona la manera en que es visto un país de desarrollo y, por ende, el paquete de ayuda que recibe.

Ya lo decía la investigación realizada conjuntamente entre las agencias de cooperación Española e Inglesa "las definiciones son importantes tanto por razones conceptuales como prácticas. Desde el punto de vista práctico, las diferentes definiciones generan muy distintos agrupamientos de países y las generalizaciones al respecto de los PRM son consecuencia de la definición que se emplee" (Eyben 2004). De esta manera, la definición del ingreso per cápita termina sesgando a un grupo de países, los cuales además de ser fuertemente heterogéneos, poseen grandes problemas de economía institucional que no son analizados desde la visión simplista de la acumulación de capital, como lo hace el indicador de ingreso per cápita.

Esta delimitación conceptual restringe aquellas acciones que se encuentran orientadas al logro de propósitos más amplios de desarrollo, como por ejemplo el logro de los ODM. Al registrar los PRM niveles más altos de ingreso per cápita y al presentar grados de dependencia de ayuda más bajos, la financiación de la AOD hacia estos países es más baja y, por consiguiente, menor el apoyo cooperativo recibido para el logro de objetivos desarrollistas.

Lo anterior supone entonces cuestionar el comportamiento ambiguo de los donantes, el cual supone por un lado, al clasificar a los destinatarios de la ayuda, una praxis afiliada mucho más a tesis de desarrollo propias de los años cincuenta; y por otro, cuando integran los diversos foros multilaterales, una retórica que se instala dentro de visiones más progresistas del desarrollo.

Ahora, en cuanto a las clasificaciones parciales, éstas pueden ser oportunas dependiendo del tipo de donantes que se analice¹³. En algunos casos específicos, este tipo de clasificación incluye otras variables diferentes del ingreso per cápita; sin embargo, en la mayoría de los casos se presentan arbitrariedades debido al problema de la generalización en grupos tan heterogéneos. Ergo, no sería tan debatible si la clasificación por ingreso per cápita se utilizará sólo para fines analíticos e interpretativos de cierta realidad; no obstante ésta clasificación termina siendo la pauta final para definir las políticas de ayuda al desarrollo (Eyben, 2004). Su connotación va mucho más allá de la simple interpretación de datos, pues de una mala o buena definición de desarrollo, que categorice a los PRM, va a depender la política de graduación y de ayuda que se aplique a estos países.

Es interesante revisar en contraste, por ejemplo, el modelo de destinación de recursos que utilizan algunas ONG, en donde la transferencia de recursos se articula bajo otra lógica, diferente a la utilizada por la AOD. Más que revisar el ingreso per cápita como

13. Como lo hacen algunas entidades IFI's para el desembolso de sus productos financieros.



condición para priorizar el área de trabajo, las ONG, en general, realizan su trabajo en función a su ventaja comparativa¹⁴. A pesar de la ausencia de datos que impera en la cooperación descentralizada, es claro ver que éstas [las ONG] realizan clasificaciones al interior de los países que son mucho más acordes a las diferencias geográficas, de comercio, lengua y cultura.

La idea de hacer clasificaciones alternativas en función a rasgos regionales puede ser más pertinente que mantener las actuales clasificaciones generalizadoras con que se destina la AOD. Es más, al interior de los países, por ejemplo de renta media, existen grandes diferencias, sociales y económicas, que dificultan generalizar una condición única de país. Por ello, es útil no sólo aplicar una perspectiva de agrupación en función a las semejanzas entre diferentes países, sino también agrupaciones en función a particularidades entre subregiones al interior de un país y otro.

Con relación al factor de graduación¹⁵, y teniendo en cuenta lo anterior, el ingreso per cápita no debería constituirse en la variable exclusiva para determinar si un país puede pasar de un rango a otro. Primero que todo, los rangos entre grupos son demasiado amplios lo cual origina problemas de frontera; es decir existen países que se encuentran en los límites de cada categoría haciendo que su status varíe con demasiada frecuencia. Y segundo, los enfoques de graduación actuales sólo se aplican a operaciones de ayuda gestionados por bancos multilaterales¹⁶, muy poco por fuentes de ayuda bilateral. Esto lleva a pensar en la necesidad de crear marcos de coordinación para establecer con claridad, cuales deberían ser los criterios que suponen una graduación o semi-graduación en el desarrollo (la coyuntura misma de los PRM sobre su pertinencia en el sistema de ayuda, permite que se abra este debate, con miras a concertar mecanismos de graduación o estrategias de salidas¹⁷ de la cooperación).

En este sentido, y a partir de las dificultades presentes, los PRM han planteado mecanismos de graduación o diferenciación que se ajusten más a sus necesidades. En concreto, mecanismos de diferenciación bajo un enfoque sectorial o regional¹⁸ en donde se "reconoce la especificidad y la necesidad de basar la elegibilidad en criterios que consideren variables no económicas" (OMC 2003). En contraposición a la graduación basada en criterios nacionales globales, "se sugiere analizar la heterogeneidad intersectorial en el interior de una economía, dado que las restricciones de oferta, el nivel de competitividad y la capacidad institucional pueden ser mejor evaluados en el ámbito sectorial" (Corrales-Leal, 2003).

Finalmente, el ingreso per cápita oculta el avance o retroceso de los países en materia de los ODM. La clasificación en términos de ingreso per cápita sólo muestra el avance de las

14. De alguna manera la especialización de las ONG ha llevado a la creación de diferentes tipologías, por ejemplo ONG asistencialistas, ONG de Desarrollo, ONG, Humanitarias, entre otras.

15. Dentro del sistema de ayuda al desarrollo, el concepto de graduación se define como el paso que realiza un país de ser considerado receptor de ayuda concesional a no concesional.

16. Para un banco multilateral de desarrollo un país se gradúa en el momento que mejora el ingreso per cápita y su solvencia financiera.

17. La estrategia de salida consiste en preparar a un país receptor en un país con un grado de dependencia país y de gobierno a la ayuda igual a 0.

18. Parecidos a los propuestos en la Ronda Uruguay para diferenciar a los PMA de los países en desarrollo.

economías en función de la producción nacional, no en materia de progreso en los niveles de pobreza o inequidad, factores que con mayor incidencia afectan a los países de renta media. Para alcanzar a 2015 los ODM se necesita más que aumentar el ingreso per cápita; es necesario profundizar en los servicios sanitarios, ambientales y educativos. Las recomendaciones del DFID resumen lo anterior: "si se usa aisladamente la clasificación por ingreso per cápita se corre el riesgo de enmascarar la dinámica de progreso hacia los ODM, y por consiguiente de no entender las causas reales de la pobreza" y la inequidad (DFID, 2004).



2.4. ANÁLISIS DE VARIABLES RELEVANTES PARA EL ESTUDIO DE LA AOD PARA PRM

A continuación se hará un análisis sobre la relación que presenta el ingreso per cápita con variables significativas para la AOD. En concreto se reflexionará sobre el comportamiento que toman las variables de montos netos de AOD, índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –IDH- y el Coeficiente Gini con el ranking dado de ingreso per cápita entre los años 2000 y 2004¹⁹. Los rankings pueden ser analizados en el anexo 4 de la versión completa de este estudio.

Ingreso per Cápita vis- à-vis Flujos de AOD

Más allá de la pertinencia del indicador del ingreso per cápita como criterio de elegibilidad para la AOD, se constata, a partir de las comparaciones de ranking entre los volúmenes de ayuda recibida por país y el ingreso per cápita, que no es significativa la relación de menor ingreso per cápita y mayor volumen de AOD recibido.

Con base en los datos obtenidos²⁰, los países que registran los menores ingresos per cápita durante el período de 2004-2005 registran una variabilidad de cambio en su posición demasiado baja, ubicándose casi constantemente en la misma posición durante los 5 años analizados. De igual manera sucede con los grupos de renta media alta y baja, en donde no se aprecian cambios sustanciales de abandono de grupo de renta.²¹

Para la retórica de la AOD se esperaría que entre más bajo sea el ingreso per cápita de un país, su volumen de ayuda debería ser más alto. No obstante, los datos señalan otra lógica. En los cinco años analizados, los países que recibieron mayor AOD no

19. Para una mejor comprensión de esta sección se recomienda revisar el anexo 2, el cual registra las variables en cuestión y clasifica a los países según ingreso. La clasificación según grupo de ingreso fue realizada con base a información de la Lista del CAD de la OECD y el Banco Mundial.

20. Horizonte de análisis de 5 años, 2000-2004, datos Banco Mundial y CAD.

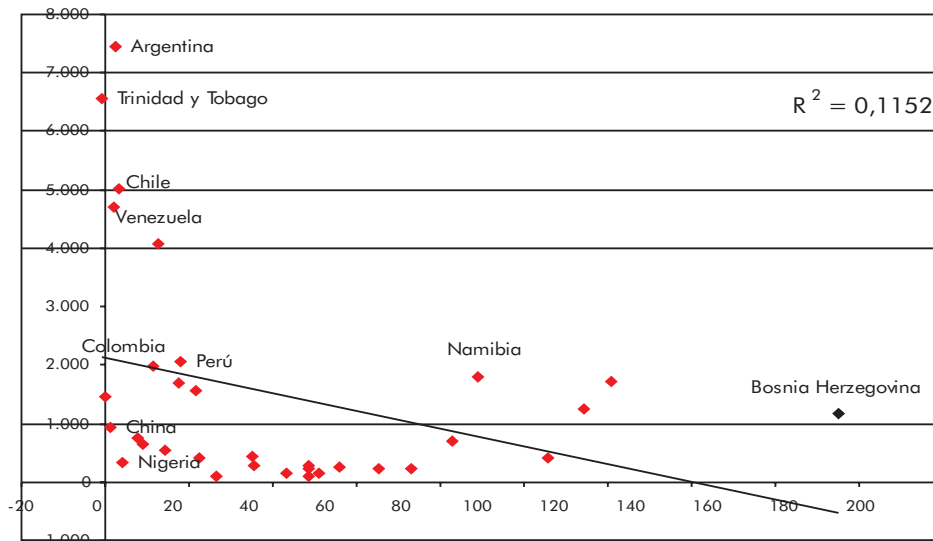
21. Recuérdese que para esta sección se está analizando la composición y consistencia del grupo, ya que si se analizan los países individualmente pueden encontrarse variaciones significativas. Para ampliar este punto se recomienda ver en donde se analiza la transición en el status de ingreso desde 1980.

corresponden a los países con menor ingreso per cápita. Por ejemplo, para 2004, de los 10 países con menor ingreso per cápita sólo 2 (República Democrática del Congo y Etiopía) se encontraban dentro de los 10 principales países receptores de ayuda. Mientras tanto, países como China, Egipto (países de renta media) y Vietnam hacen parte del grupo de países con mayores flujos de ayuda.

También, como se muestra en el gráfico de abajo, al realizar el análisis de dispersión que relaciona la renta per cápita y los flujos netos de Ayuda Oficial al Desarrollo se encuentra que la tendencia es inversa, es decir, los países con mayor renta per cápita reciben un menor monto de AOD. Sin embargo, la dispersión muestra que el PIB per cápita no es el único criterio determinante de la ayuda. Se observan dos circunstancias diferentes. Por un lado, países como Argentina y Bosnia Herzegovina ejemplifican la relación inversa de manera clara en la medida en que, para el primer caso, el nivel de renta relativamente alto lleva a un flujo de ayuda reducido y, para el segundo caso, un nivel de renta relativamente bajo lleva a flujos de ayuda mayores. Por otro lado, se observa que la mayoría de países se encuentran cerca del origen lo que indica que, a pesar de ser países de renta per cápita baja, los flujos de ayuda no compensan la situación. Nigeria constituye uno de los ejemplos más críticos en este caso.

● ● ● **GRAFICO 6** ● ● ●

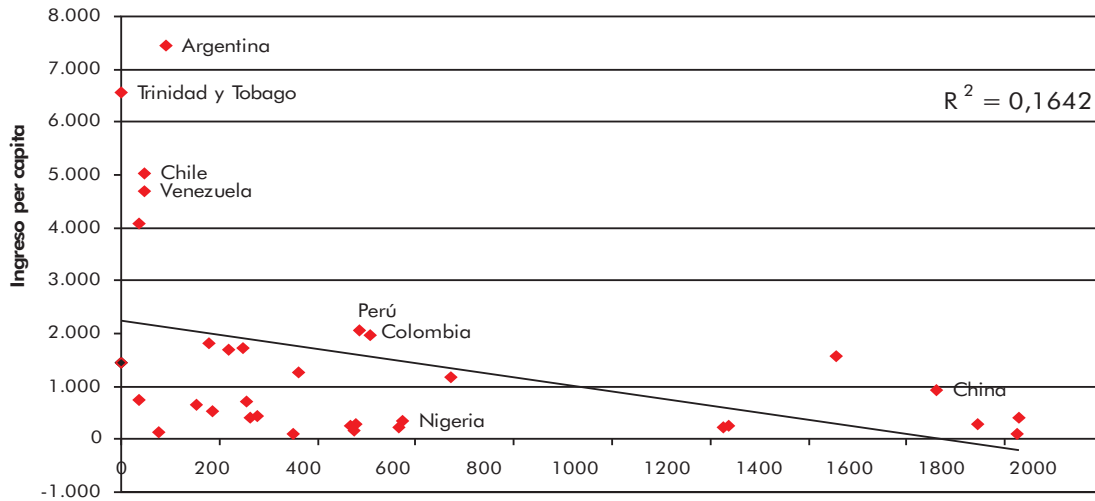
Ingreso per cápita vis a vis AOD per cápita



Fuente: Elaborado por los autores a partir de datos del Informe de Desarrollo Humano (2004) y del CAD.

Si bien puede pensarse que la población presenta una distorsión importante, al analizar la dispersión considerando la renta per cápita y la AOD per cápita se observa que la correlación sigue siendo débil. Las implicaciones de este nuevo cálculo se reflejan en casos evidentes como China, en donde la población juega un efecto importante.

GRAFICO 7
Ingreso per capita y AOD neta



Fuente: Elaborado por los autores a partir de datos del Informe de Desarrollo Humano (2004) y del CAD.

Lo anterior arroja tres conclusiones fundamentales. Por un lado, la AOD pareciera no regirse únicamente por el criterio de ingreso per cápita para asignar la AOD; dos, que influye considerablemente los intereses estratégicos de los países donantes para proporcionar AOD (aplica más un formalismo político que un formalismo técnico); y tres, el ranking de flujos de ayuda varía enormemente de año a año, lo cual evidencia la fuerte volatilidad y volubilidad de los flujos de AOD.

Índice de Desarrollo Humano –IDH- vis-à-vis Flujos de AOD

El Índice de Desarrollo Humano –IDH- responde a la visión del desarrollo multidimensional. Combina el disfrute de una vida prolongada, la adquisición de conocimientos y el acceso a los recursos necesarios para la vida. El IDH indica que cuando los países o regiones alcanzan mejoras en el sector de la salud, educación e ingresos han accedido a más oportunidades y son más desarrollados. El índice combina tres indicadores, "que son longevidad, medida en función de esperanza de vida al nacer, medición del impacto de la educación en la salud, estrategias preventivas, calidad del aparato de salud curativa, así como saneamiento ambiental y control de epidemias; nivel educacional, medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos, la tasa de escolarización combinada, de los niveles primaria, secundaria y terciaria, como, el efecto del impacto del aparato educativo; y nivel de medios para satisfacer necesidades, medida por el PIB per cápita real" (Sarmiento, 2003)

De acuerdo a lo anterior, y al contrastar la relación entre ingreso per cápita e IDH, se ve con claridad que los países que tienen un ingreso menor corresponden a los países que presentan un IDH más bajo. Claro, el IDH asume dentro de su medición el ingreso per cápita, a la vez que lo combina con variables de esperanza de vida y educación.



Por otro lado, los países presentan una variabilidad baja en lo referente al ingreso per cápita, como se anotó arriba; sin embargo, el comportamiento del IDH es volátil. Ya lo comentaba el Informe de Desarrollo Humano. La cooperación internacional ante una encrucijada "en 2003 y en lo que se constituye en un retroceso sin precedentes, 18 países con una población total de 460 millones de personas bajaron su puntuación en el IDH respecto de 1990" (PNUD, 2005).

De todas formas, el IDH es una medida mucho más homogénea y completa que el ingreso per capita para medir el desarrollo en un país, y quizás los economistas ya no tengan dudas de eso. Por tal motivo, lo que resulta relevante y pertinente por analizar, no es si el ingreso per capita es más conveniente como criterio de elegibilidad de la ayuda que el IDH, sino revisar que tan determinante es el IDH para destinar AOD, ¿en qué medida el IDH condiciona a los votantes y hacedores de política de los países donantes para la toma de decisiones en el ámbito de la cooperación internacional? ¿El ranking del IDH establece los montos y destinos geográficos de la ayuda?

Si se analizan los países donantes independientemente se puede determinar que, aunque geográficamente la ayuda internacional se destine en función de criterios estratégicos, históricos, y otros más, las directrices de la cooperación, así como los programas y proyectos, vienen con un moderado componente temático que vincula áreas del IDH. En otras palabras, el IDH no condiciona la selección de países beneficiarios de ayuda, pero si determina sucintamente algunos componentes de la ayuda de los países donantes y agencias multilaterales.

Con base a lo anterior, preguntas como las siguientes cobran interés ¿Las recomendaciones que se realizan en el marco de los informes de desarrollo humano se ha incorporado en la agenda de los donantes? ¿Se estará dando una suerte de fungibilidad institucional y social al interior de los países de renta media –problemas asociados a la información asimétrica? ¿Las metas de desarrollo del milenio incluyen el IDH de una manera solamente discursiva? el IDH ha sido suficientemente debatido y analizado o sea que ¿se esperaría que fuera un criterio consistente para solicitar ayuda- para efectos de este trabajo elegibilidad de ayuda?

Por ahora es justificable argumentar que el IDH es una medida más técnica para destinar ayuda, en el sentido que permite evaluar el proceso de ampliación de oportunidades y logros de los individuos en un contexto de libertad. Un avance importante ha sido la Cumbre del Milenio del año 2000, en donde se plantearon los 8 objetivos del milenio y su deseo de alcanzarlos a 2015. Sin embargo, el avance que se ha logrado ha sido más nominativo que programático; a lo que se espera una mayor respuesta –incorporación en la agenda- por parte de la comunidad donante pero también una gestión más proactiva y coordinada de los países asociados.

Coefficiente de Gini vis- à- vis Flujos de AOD

La heterogeneidad mostrada por los países de renta media dificulta concluir que este colectivo de países, en su totalidad, registra una mala distribución del ingreso. De hecho, las investigaciones realizadas por Tzannatos (1999), Thomas et. al. (1999), Gwatkin (2000) Wagstaff y Watanabe (2000) y Wagstaff (2000) citadas por Anderson, E., Conway,


T. et. al, 2003 desmitifican la creencia de que los países de renta media presentan fuertes desequilibrios en términos de equidad, en muchos casos más que los PMA. Las conclusiones de estos estudios demuestran que aunque existen ciertos países de renta media con altos niveles de inequidad²², también se dan diferencias de inequidades entre países. De esta manera, dentro de este grupo de ingreso se encuentran países que presentan bajos niveles de inequidad y, a su vez, altos niveles de inequidad, sin importar el ingreso per cápita presentado.

Por otro lado, se argumenta con frecuencia que los países de renta media, a pesar de registrar coeficientes de Gini desalentadores, tienen problemas de inequidad y exclusión menos apremiantes que los presentados por los PMA.

No obstante, al comparar los datos del coeficiente Gini para 2004 entre grupos de renta, resulta más alta la proporción de países de renta media baja y alta, con mayores niveles de inequidad vertical, que la presentada por los PMA (Ver anexo 4 de la versión completa de este estudio).

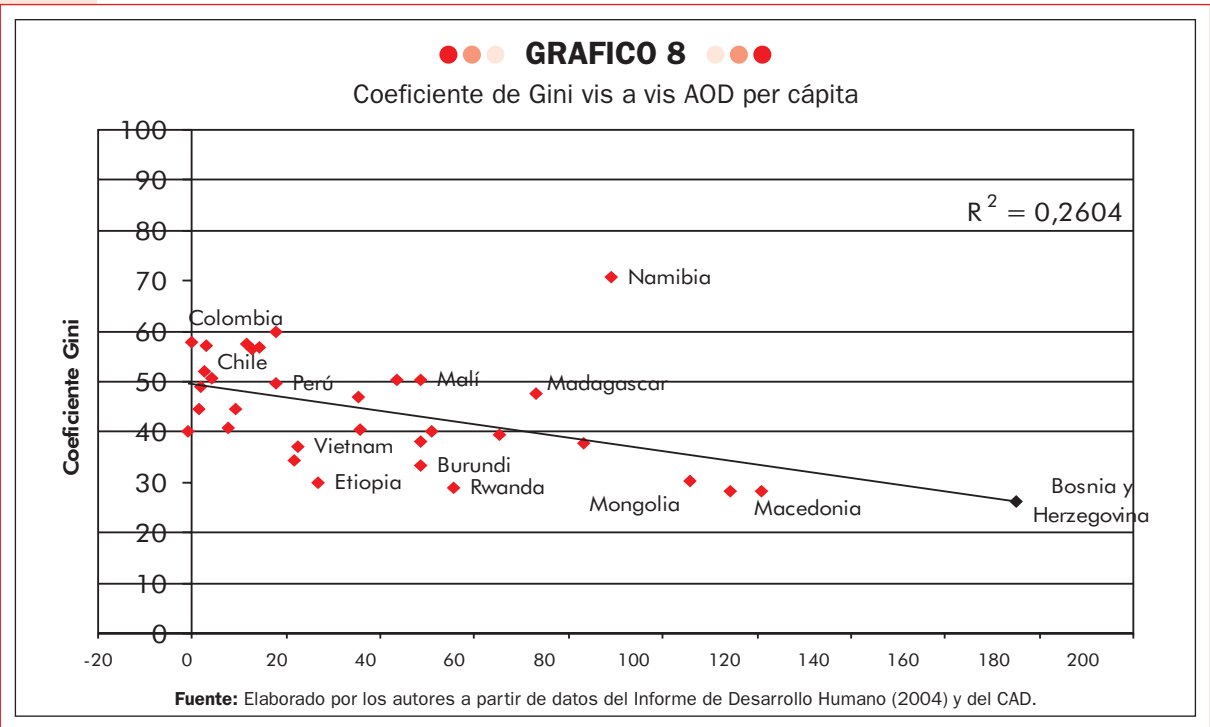
De la misma manera, las diferencias del coeficiente de Gini no son sólo con el ingreso per cápita, también existen grandes diferencias entre el ranking mostrado por el IDH, y el coeficiente Gini. Así, si se utilizara solamente como indicador de elegibilidad de la ayuda el IDH su clasificación sería muy distinta a la arrojada por un indicador de elegibilidad de la ayuda que estuviera basado en el coeficiente de Gini. Así las cosas, ¿cuál debería ser entonces el indicador de elegibilidad más pertinente?

Según el análisis de dispersión que relaciona el coeficiente Gini con la AOD per cápita se observa que, a pesar de que la correlación es débil, la relación es inversa, lo que quiere decir que cuando el coeficiente de Gini es mayor²³, la ayuda per cápita tiende a disminuir. En la siguiente gráfica se aprecia que hay un número importante de países con un coeficiente de Gini alto (mayor a 40) que reciben un monto de ayuda menor.



22. Un país que registre un índice Gini por encima del 40 es considerado como país con un nivel alto de inequidad.

23. Recuérdese que el Coeficiente de Gini es una medida de desigualdad entre 0 y 1, en donde 0 es igualdad perfecta y 1 es desigualdad perfecta



Lo anterior lleva a pensar lo siguiente: la AOD debe concentrar sus esfuerzos en aquellos países que presenten fuertes desequilibrios en términos de inequidad multidimensional (vertical y horizontal) (ODI, 2003). No es suficiente pensar en términos de IDH para destinar ayuda. Es necesario motivar el debate para concentrar la ayuda en función a variables compuestas; en este caso, tener presente el ranking del IDH y el coeficiente GINI.

Además, estudios recientes confirman que los niveles de inequidad varían en el tiempo, y con una frecuencia mayor a la que varía el ingreso per cápita²⁴ (ODI, 2004). Esto supone que trabajar comprometidamente en mejorar la inequidad en los países, ya sean de renta baja o media, supone beneficios directos para disminuir la pobreza, fortalecer las capacidades humanas y, endógenamente, fomentar la provisión de bienes públicos (regionales o globales) hacia otros países²⁵.

Esto también llama a priorizar a los países en función de indicadores de desigualdad por resultado e indicadores de desigualdad por oportunidades (ODI, 2003). En donde los primeros se basan principalmente en "diferenciales de atención en educación, salud e

24 La elasticidad del crecimiento (ingreso per capita) varía en función de la tasa de inequidad inicial. Esto supone, según los resultados de la investigación de Hanmer y Naschold, que los países altamente inequitativos necesitan crecer tres veces más que los países menos inequitativos para disminuir la pobreza.

25 El costo fiscal de erradicar la pobreza extrema en los PRM es menos oneroso que en los PMA, por eso es viable pensar que los PRM pueden apalancar mejor el desarrollo a los PMA. Temas como mano de obra, inversión extranjera, replica de buenas prácticas, y comercio sur-sur son escenarios deben repensarse desde esta nueva perspectiva.

ingreso" y se miden usualmente con el coeficiente de Gini y los segundos registran la desigualdad entre grupos de la sociedad, discriminación o exclusión social, desigualdad no-ingreso (ODI, 2003).

Si la AOD se dirige en función únicamente al ingreso per cápita o al crecimiento de la economía, olvida este tipo de dimensiones que resultan de mayor interés para los PRM. Así, lo anterior puede constituirse en un justificante de la ayuda a los PRM - recomendación de política-, al ser evidente que la ayuda que destinan los donantes debe enfocarse en cómo hacer más eficientes los recursos y, por supuesto, en lograr que los recursos tengan mayores impactos²⁶ y para ello es fundamental que la ayuda deje de financiar el consumo en lugar de la inversión. Eso obligaría, por ejemplo en el marco de la declaración de París, a coordinar, armonizar y alinear la ayuda en función de criterios de equidad y desarrollo humano y no de ingreso per cápita únicamente.



2.5. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE LA ELEGIBILIDAD DE LA AOD BASADO EN LOS ODM: MÁS ALLÁ DE LA RENTA PER CÁPITA.

Como se ha visto en este documento, los ODM constituyen un conjunto de lineamientos que buscan el mejoramiento de las economías en desarrollo en diversos frentes. Para alcanzar estas metas, los países deben realizar una amplia inversión social que exige importantes recursos financieros, los cuales no siempre están disponibles por las vías tradicionales como los impuestos, o el endeudamiento (tanto interno como externo) y por tanto deben acudir a la ayuda internacional. De esta forma, los recursos provenientes de las agencias de cooperación, países desarrollados y organismos multilaterales se convierten, en la mayoría de los casos, en las principales fuentes de financiamiento para el desarrollo de proyectos sociales.

Si bien la agenda de cooperación internacional no se ha traducido aun en un marcado y efectivo flujo de ayuda para alcanzar los ODM en los países en vía de desarrollo, no es aventurado especular que en el corto plazo dicha agenda será operacionalizada, generándose desplazamientos importantes de recursos de ayuda de un sector a otro y eventualmente de un país a otro. Por lo pronto, como se ha demostrado, la asignación de estos recursos se realiza en la mayoría de los casos con base en el nivel de desarrollo de los países, medido este principalmente por el PIB per cápita. Según este criterio, y en condiciones de baja influencia de criterios de subjetividad política, aquellos países con menores niveles de PIB per cápita, tienden a recibir una mayor ayuda que aquellos con índices superiores. Sin embargo, como se vio en la sección anterior, este indicador no contempla los principales objetivos sociales de los países (e.g. pobreza, educación, salud, etc.) lo que conlleva a una asignación sub-óptima de la ayuda financiera internacional.

26. De hecho el Memorando de Marrakech de 2004, sobre gestión orientada a resultados, va en este sentido al mencionar la necesidad de valorar el impacto en las intervenciones de cooperación internacional

Bajo esta óptica, esta sección tiene por objeto identificar las principales variables o indicadores sociales que permiten clasificar de forma más adecuada y consistente a los países, con el fin de mejorar la asignación de la ayuda que reciben. Para ello se propone un nuevo indicador, el Indicador Sintético de Elegibilidad de la AOD – ISEA, el cual se fundamenta teóricamente en la función de utilidad con múltiples atributos desarrollada por Keeney y Raiffa (1993). Este modelo permitirá vincular un amplio conjunto de variables y generar un ordenamiento de los países según el nivel de ayuda que requieren.

2.5.1. ÍNDICE SINTÉTICO DE ELEGIBILIDAD DE LA AOD -ISEA: METODOLOGÍA

Dentro de la teoría de toma de decisiones, la función de utilidad con múltiples atributos es la metodología más empleada, debido a que permite involucrar un amplio grupo de variables (criterios de decisión) en una misma evaluación. Esta metodología se encuentra basada en la teoría económica de la función de utilidad y fue aplicada inicialmente por Keeney y Raiffa (1993)²⁷.

La aplicación de la función de utilidad multiatributo para la toma de decisiones surge a partir de la necesidad de considerar varios criterios que un agente evaluador tiene en cuenta en su proceso de escogencia, criterios que muchas veces dejan de considerarse en una evaluación numérica debido a la imposibilidad de su medición en esos términos o a la dificultad para hacerlos comparables. Esa situación conlleva a que se tomen decisiones con las cuales los agentes evaluadores no se sienten a gusto, pues no se revelan sus verdaderas preferencias o genera que se tomen decisiones que si las revelan pero sin soporte técnico que las validen.

Una función de utilidad con múltiples permite agregar las valoraciones de los diferentes criterios por medio de ponderadores. De esa forma, se obtiene un resultado final que refleja las preferencias de los agentes evaluadores y que es totalmente comparable entre las diferentes alternativas.

Para este ejercicio se vinculan en una función de utilidad aditiva, los múltiples atributos o criterios que reflejan cual debe ser la asignación de la ayuda internacional por parte de la entidad encargada. Consistentemente con el giro en la Agenda de Cooperación Internacional, este análisis se basa principalmente en los ODM. Así los resultados que se obtienen permiten generar un ordenamiento de los países en términos de sus necesidades donde un país con un mayor puntaje indica que debe recibir la mayor ayuda para lograr sus ODM. Esta clasificación permite tomar una decisión consistente sobre la

27. La teoría de la utilidad tiene su origen desde el siglo XVIII con los conceptos desarrollados por Bernoulli. Sin embargo, Von Neuman y Morgenstern (1947) desarrollaron la axiomática moderna de la teoría de la utilidad de la que se deriva su aplicación a procesos de toma de decisiones con múltiples criterios.



forma como se debe asignar la ayuda a estos países. Asimismo, se puede identificar hasta qué punto los países de Renta Media son o corren el riesgo de ser desatendidos si se usa únicamente el ingreso per cápita como criterio de asignación de ayuda.

La metodología empleada requiere seguir una serie de etapas:

1. Seleccionar la muestra
2. Identificar los atributos o criterios de elegibilidad de la AOD
3. Evaluar cada país según los criterios establecidos
4. Determinar la importancia relativa de los criterios
5. Obtener una clasificación u ordenamiento final de los países

1. La selección de la muestra se encuentra descrita en el anexo 1 al final de este documento.

2. Identificación de los criterios de elegibilidad de la AOD

Inicialmente se consideraron 83 variables para 58 países que recibieron ayuda internacional durante el periodo 1999-2003 (Ver Anexo 2 al final de este documento). Luego se revisó la literatura reciente sobre el tema, en particular el trabajo de Eyben et. al. (2004) el cual sugiere que para destinar la ayuda, se debe tener como referente aquellas variables de tipo socio-económico y de desarrollo humano de cada país. Bajo este enfoque, se identificaron 21 variables que corresponden a ocho ODM como se muestra en la Tabla 6.

A su vez, estos criterios se complementan entre sí, por ejemplo, el criterio de reducción de la mortalidad infantil se complementa con el de asegurar un ambiente sostenible en lo referente al acceso a las fuentes de agua. De esta forma, en la medida en que la población infantil tenga acceso a fuentes de agua de buena calidad se prevé que la tasa de mortalidad se reduzca (Galiani, 2005). Un caso similar ocurre entre los criterios de educación y presencia de VIH en la población joven. Pigozzi (2004) ha identificado que a mayor nivel de escolaridad en la población se reduce la probabilidad de contraer enfermedades como el VIH-SIDA. Este hallazgo valida la necesidad de vincular ambos criterios como componentes de un indicador sintético como el que se propone más adelante.

En el grupo de otros indicadores se emplearon los índices de eficiencia en el gasto público en educación y salud de Herrera y Pang (2005). Estos índices reflejan la gestión de los gobiernos en la utilización de los recursos públicos para prolongar la expectativa de vida (en el caso de la salud) y para incrementar la escolaridad en primaria (en el caso de la educación)²⁸ (Evans, et. al 2000)

● ● ● **TABLA 6** ● ● ●

Criterios y variables seleccionadas

Criterios de decisión	Variables
1. Erradicar la extrema pobreza y el hambre	Predominio de desnutrición (% de la población) Predominio de Malnutrición (% de niños menores de 5 años)
2. Alcanzar educación primaria universal	Tasa de Alfabetismo, total juventud (% de personas entre 15-24 años) Escolaridad en primaria (% neto)
3. Reducir la mortalidad infantil	Tasa de mortalidad en menores de cinco años (por cada 1.000 niños) Inmunización para el sarampión (% de niños entre 12-23 meses) Tasa de Mortalidad Infantil (por cada 1.000 nacimientos)
4. Mejorar la salud maternal	Nacimientos atendidos por personal experto en salud (% del total)
5. Combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades	Predominio de VIH, total (% de la población entre 15-49 años) Predominio de anticonceptivos (% de mujeres entre 15-49 años)
6. Asegurar un ambiente sostenible	Mejora en las fuentes de agua (% de la población con acceso) Instalaciones de saneamiento (% de la población con acceso) Area de bosque (% del area total) Emisiones de CO2 (toneladas métricas per capita)
7. Desarrollar una sociedad para el desarrollo global	Servicio de la deuda total (% de la exportación de bienes y servicios) Computadores personales (por cada 1.000 personas) Usuarios de internet (por cada 1.000 personas)
8. Otros indicadores	Eficiencia del gasto público en salud* Eficiencia del gasto público en educación* Población de 0-14 años (% del total) Esperanza de vida al nacer (años)

Fuente: Cálculos de los autores, con base en datos del World Bank, World Development Indicators database, Abril, 2006* Herrera y Pang (2005) Tabla B1. y B.4.

28. Herrera y Pang (2005) emplean un modelo de frontera de eficiencia no-paramétrica denominado DEA el cual es muy utilizado para las evaluaciones de eficiencia en el sector público dada la flexibilidad de sus supuestos especialmente cuando se comparan países de diferentes regiones. Sobre la aplicación de los modelos DEA en el sector público véase Evans, et. al. (2000) y Sarmiento (2006).

3. Evaluar cada país según los criterios establecidos

Una vez seleccionados los criterios y las variables que los componen, se realizó una evaluación independiente para cada país. El proceso consiste en ordenar cada variable por preferencias de utilidad, de tal forma, que el orden refleje la necesidad de ayuda. Por ejemplo, bajo el criterio de erradicar la pobreza extrema y el hambre, la variable prevalencia de desnutrición se ordenó de forma descendente para que aquellos países con mayores tasas de desnutrición se ubiquen en las primeras posiciones, indicando así que son los que requieren la mayor ayuda.

Luego se procede a clasificar los países utilizando la estadística de los cuartiles. De esta forma, el grupo de países evaluados para cada variable se ubicará dentro de un cuartil que refleja su nivel de necesidad. Para ello se establecieron cuatro niveles con sus respectivos puntajes como se ilustra en la siguiente tabla:

● ● ● **TABLA 7** ● ● ●

Ordenamiento de preferencias para las variables

Niveles	Puntaje
Crítico	100
Bajo	75
Medio	50
Medio Alto	25

Fuente: Cálculos de los autores

La clasificación de cada variable para el grupo de países seleccionado se presenta en el Anexo 7 de la versión completa de este estudio). Debido a que no se contó con información completa para los países en todas las variables seleccionadas se realizó un promedio de la valoración, de tal forma que todos los países tengan valoración en los criterios de decisión seleccionados. La valoración final por criterio se muestra en el Anexo 3 al final de este documento.

4. Determinar la importancia relativa de los criterios

Luego de valorar las variables dentro de cada criterio, se procede a determinar la importancia del mismo dentro de la evaluación. Para esta etapa se realizaron dos escenarios, el primero suponiendo que todos los criterios tienen la misma importancia para determinar la ayuda internacional. En el segundo escenario, se dio una mayor importancia a los primeros cinco objetivos que son los directamente relacionados con las necesidades en materia de pobreza, educación, mortalidad infantil, salud materna y enfermedades contagiosas (e.g. VIH/SIDA, Malaria, etc.). En la selección de los pesos se

tuvo en cuenta las principales condiciones o necesidades que la ayuda internacional busca mejorar en los países (Bulir y Hamann, 2000).

Desde el punto de vista metodológico, los valores de los pesos deben cumplir las siguientes condiciones:

$$0 \leq W_j \leq 1 \quad \text{y} \quad \sum_{j=1}^m W_j = 1 \quad (1)$$

Donde W_j es el peso relativo del criterio j , con $j=1 \dots 8$.

La Tabla 8 muestra la clasificación de los criterios de decisión bajo los dos escenarios planteados:

TABLA 8

Pesos asignados a los criterios de decisión por escenario

Criterios	Escenario 1 (peso)	Escenario 2 (peso)
1. Erradicar la extrema pobreza y el hambre	12,5%	15,0%
2. Alcanzar educación primaria universal	12,5%	15,0%
3. Reducir la mortalidad infantil	12,5%	15,0%
4. Mejorar la salud materna	12,5%	15,0%
5. Combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades	12,5%	15,0%
6. Asegurar un ambiente sostenible	12,5%	8,3%
7. Desarrollar una sociedad para el desarrollo global	12,5%	8,3%
8. Otros indicadores	12,5%	8,3%

Fuente: Cálculos de los autores

5. Obtener una clasificación u ordenamiento final de los países

La finalidad del ejercicio es obtener una única clasificación de los países que refleje el nivel de ayuda internacional que estos necesitan para alcanzar los ODM. Este ordenamiento se lleva a cabo mediante la aplicación de la siguiente ecuación para cada país:

$$ISEA_i = \sum_{j=1}^m W_j * f_{ij} \quad (2)$$

Donde:

ISEA_i: Índice Sintético de Elegibilidad de la AOD del país i



W_j : peso o importancia relativa del criterio j .

f_{ij} : valoración de utilidad del criterio j para el país i .

m : número de criterios

Para el ordenamiento de los países, se empleó también la estadística del cuartil de tal forma que se pueda hacer un ranking por niveles de ayuda.

Los resultados derivados del cálculo del ISEA indican que aquellos países con los más altos puntajes deben recibir la mayor ayuda. En el escenario 1 los países pertinentes al cuartil 4 (mayor nivel de ayuda) fueron

Burundi, Etiopía, Malí, Guinea-Bissau, Rwanda, Guinea, Sierra Leona, Congo, Mozambique, Nigeria, Camboya y Tanzania.

Cabe mencionar que el análisis por escenarios fue muy consistente, toda vez que las ponderaciones de los criterios no afectaron en mayor grado el ordenamiento de los países ni la composición de los cuartiles. Los cambios del escenario 2 frente al primer escenario son el paso de Camboya al cuartil 2 y de Mongolia al cuartil 3. Se destaca que dentro de cada cuartil el ordenamiento se mantiene muy similar en ambos escenarios (Tabla 9).

●●● **TABLA 9** ●●●
Cálculo del ISEA por escenarios

País	Escenario 1	Ranking	País	Escenario 2	Ranking
Burundi	93,49	1	Ethiopia	95,65	1
Ethiopia	93,49	2	Burundi	95,10	2
Mali	88,80	3	Mali	90,86	3
Guinea-Bissau	87,50	4	Guinea-Bissau	89,99	4
Rwanda	87,24	5	Rwanda	88,43	5
Guinea	85,16	6	Guinea	87,60	6
Sierra Leone	85,16	7	Sierra Leone	86,76	7
Congo, Rep.	83,85	8	Congo, Rep.	86,45	8
Mozambique	83,59	9	Mozambique	86,00	9
Nigeria	82,55	10	Tanzania	84,96	10
Cambodia	82,03	11	Nigeria	84,19	11
Tanzania	82,03	12	Cambodia	83,01	12
Madagascar	80,73	13	Madagascar	81,87	13
Pakistan	78,91	14	Pakistan	80,65	14
Cote d'Ivoire	78,13	15	Cote d'Ivoire	80,41	15
Malawi	77,34	16	Nepal	77,70	16
Benin	77,08	17	Malawi	77,67	17
Nepal	76,56	18	Sudan	76,70	18
Sudan	74,22	19	Benin	76,66	19
Namibia	69,79	20	Namibia	70,41	20
Guatemala	68,49	21	Guatemala	69,82	21
Zimbabwe	65,10	22	Zimbabwe	66,45	22
Tajikistan	63,28	23	Tajikistan	62,18	23
Vanuatu	60,94	24	Vanuatu	60,62	24
Botswana	59,64	25	Botswana	60,03	25
Egypt, Arab Rep.	54,69	26	Egypt, Arab Rep.	53,67	26
Paraguay	54,69	27	Paraguay	53,67	27
Panama	52,60	28	Panama	51,73	28
Colombia	52,34	29	Colombia	51,28	29
Syrian Arab Republic	52,34	30	Vietnam	50,48	30
Turkmenistan	52,08	31	Syrian Arab Republic	49,61	31
China	51,82	32	Venezuela, RB	49,51	32
Vietnam	51,56	33	China	49,26	33
Mongolia	50,52	34	Peru	48,61	34
Venezuela, RB	50,52	35	Grenada	48,40	35
Peru	50,00	36	Mongolia	48,40	36
Armenia	49,48	37	Armenia	47,98	37
Lebanon	48,70	38	Turkmenistan	47,77	38
Grenada	48,44	39	Lebanon	46,63	39
Trinidad and Tobago	45,05	40	Trinidad and Tobago	45,59	40
Albania	44,79	41	Albania	43,19	41
Fiji	43,23	42	Fiji	40,76	42
Argentina	40,89	43	Costa Rica	39,13	43
Chile	40,63	44	Chile	37,91	44
Costa Rica	40,36	45	Argentina	37,81	45
Macedonia, FYR	36,98	46	Macedonia, FYR	33,81	46
Bosnia and Herzegovina	34,64	47	Bosnia and Herzegovina	32,81	47

CUARTIL 1	50,26	CUARTIL 1	48,40
CUARTIL 2	60,94	CUARTIL 2	60,62
CUARTIL 3	81,38	CUARTIL 3	82,44
CUARTIL 4	93,49	CUARTIL 4	95,65

Fuente: Cálculos de los autores

Al comparar los cálculos del ISEA en ambos escenarios frente al estado actual de la ayuda, incluyendo la AOD recibida en el año 2005, se observa que la asignación de la misma no se está realizando de forma indicada, ya que países como Etiopía, Burundi, Malí y Guinea, por ejemplo, no hacen parte del primer nivel de ayuda sino del segundo y tercer nivel. Esto evidencia que la asignación de la ayuda no está llegando en la magnitud deseada para los países más necesitados. También se aprecia que al interior de los cuartiles existe una amplia divergencia. Llama la atención también que países como Bosnia, Macedonia, Albania y Fiji reciben la mayor ayuda cuando bajo los cálculos aquí efectuados, deberían recibir la menor proporción en la muestra estudiada (Tabla 10).

● ● ● **TABLA 10** ● ● ●

Asignación actual de la ayuda frente al ordenamiento por escenarios

País	Ayuda per cápita (US dolares)				Ranking Actual	Ranking Escenario 1	Ayuda Estimada (esc 1)	Ranking Escenario 2
	2000	2003	2005	Promedio*				
Vanuatu	239,2	159,5	182,2	193,6	1	24	21,8	24
Bosnia and Herzegovina	191,6	137,9	171,6	167,0	2	47	-1,2	47
Grenada	162,8	99,3	145,4	135,8	3	39	7,2	35
Macedonia, FYR	125,3	131,5	122,3	126,4	4	46	1,2	46
Albania	104,2	112,9	116,5	111,2	5	41	4,3	41
Mongolia	90,7	100,1	104,1	98,3	6	34	14,3	36
Namibia	80,6	74	89,1	81,2	7	20	34,5	20
Armenia	70	81,5	84	78,5	8	37	7,9	37
Guinea-Bissau	58,9	97,2	49,5	68,5	9	4	126,4	4
Lebanon	58,8	64,6	74,8	66,1	10	38	7,9	39
Fiji	35,9	61,3	76	57,7	11	42	3,6	42
Sierra Leone	40,5	59,3	67,4	55,7	12	7	81,2	7
Mozambique	40,9	54,5	63,2	52,9	13	9	68,5	9
Rwanda	40,1	38,1	52,6	43,6	14	5	111,2	5
Tanzania	29,4	46,2	46,4	40,7	15	12	55,7	10
Madagascar	19,9	30,6	68,2	39,6	16	13	52,9	13
Malawi	38,8	42	37,8	39,5	17	16	39,6	17
Mali	30,9	42,6	43,2	38,9	18	3	135,8	3
Benin	33,2	37	42,6	37,6	19	17	39,5	19
Cambodia	31,3	37,6	34,7	34,5	20	11	57,7	12
Burundi	14,3	32	48,2	31,5	21	1	193,6	2
Tajikistan	20,2	23,2	37,5	27,0	22	23	25,0	23
Guinea	18,1	26,7	30,3	25,0	23	6	98,3	6
Vietnam	21,4	21,7	22,3	21,8	24	33	14,6	30
Guatemala	23,6	20,6	17,8	20,7	25	21	31,5	21
Ethiopia	10,8	22,6	26,1	19,8	26	2	167,0	1
Congo, Rep.	9,7	18,5	29,9	19,4	27	8	78,5	8
Botswana	17,5	16	22,1	18,5	28	25	20,7	25
Egypt, Arab Rep.	19,7	13,9	20,1	17,9	29	26	19,8	26
Peru	15,5	18,4	17,7	17,2	30	36	9,1	34
Nepal	15,9	17,9	16,1	16,6	31	18	38,9	16
Sudan	6,9	17,7	24,8	16,5	32	19	37,6	18
Cote d'Ivoire	21	14,3	8,6	14,6	33	15	40,7	15
Zimbabwe	14,1	14,5	14,4	14,3	34	22	27,0	22
Colombia	4,4	18,1	11,3	11,3	35	29	17,9	29
Panama	5,6	9,8	11,9	9,1	36	28	18,5	28
Syrian Arab Republic	9,4	8,4	5,9	7,9	37	30	17,2	31
Paraguay	15	8,6	0	7,9	38	27	19,4	27
Pakistan	5,1	7,2	9,3	7,2	39	14	43,6	14
Turkmenistan	7	5,8	7,8	6,9	40	31	16,6	38
Costa Rica	3	6,8	3,2	4,3	41	45	2,4	43
Chile	3,2	4,7	3	3,6	42	44	2,8	44
Nigeria	1,6	2,5	4,5	2,9	43	10	66,1	11
Venezuela, RB	3,2	3,2	1,9	2,8	44	35	11,3	32
Argentina	2,1	2,8	2,4	2,4	45	43	2,9	45
China	1,4	1	1,3	1,2	46	32	16,5	33
Trinidad and Tobago	-1,2	1,8	-0,6	-1,2	47	40	6,9	40

CUARTIL 1	10,2
CUARTIL 2	21,8
CUARTIL 3	54,3
CUARTIL 4	193,6

* Los cuartiles corresponden a la ayuda promedio

Fuente: Cálculos de los autores

2.5.2. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE LA AOD Y SIMULACIONES BAJO EL ISEA

Los resultados derivados del cálculo del ISEA muestran que la ayuda no se está destinando a aquellos países con mayores necesidades, cuando éstas se miden bajo los ODM. Este hallazgo se contrastó estadísticamente a través del cálculo del coeficiente de correlación entre los criterios seleccionados y el monto de ayuda que reciben los países. El resultado de esta prueba resultó negativo tanto para los 8 criterios como para los puntajes agregados (ISEA) en los dos escenarios planteados. Esto indica que existe una relación inversa entre el nivel de ayuda y el grado de desarrollo socio-económico y humano de los países en desarrollo (Tabla 11).

TABLA 11

Relación entre los criterios (ODM) y la AOD

Criterios seleccionados para el ISEA	Coefficiente de Correlación (Criterio frente a la AOD)
1. Erradicar la extrema pobreza y el hambre	-0,135
2. Alcanzar educación primaria universal	-0,128
3. Reducir la mortalidad infantil	-0,112
4. Mejorar la salud materna	-0,299
5. Combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades	-0,102
6. Asegurar un ambiente sostenible	-0,069
7. Desarrollar una sociedad global para el desarrollo	-0,156
8. Otros indicadores	-0,273
ISEA (Escenario 1: Peso 12,5% para todos los criterios)	-0,192
ISEA (Escenario 2: Peso 15% criterios 1 a 5 y 8,3% criterios 6 a 8)	-0,187

Fuente: Cálculos de los autores

Adicionalmente se efectuó la estimación de un modelo econométrico para identificar qué variables determinan la ayuda que reciben actualmente los países, sin que estas sean necesariamente los criterios aquí seleccionados sino aquellas con mayor incidencia en la ayuda según la literatura sobre el tema (Ver, Eyben et. al. 2004 y Bulir, y Hamann, 2000).

Los resultados del modelo muestran que la ayuda se está asignando sin tener presente importantes variables socio-económicas tales como, la presencia de sarampión en la población, la tasa de mortalidad infantil, el acceso a fuentes de agua potable, entre otras. En efecto, se encontró que 8 de las 11 variables analizadas no presentaron significancia estadística, lo cual puede sugerir que la ayuda está siendo destinada bajo criterios diferentes a los niveles de necesidad de cada país. En cuanto a las tres variables que resultaron determinantes de la ayuda, se encontró que a mayor expectativa de vida al nacer y nivel de sanidad los países están recibiendo menor ayuda, lo cual es consistente con el planteamiento del modelo. Sin embargo, se encontró que a mayor

presencia de VIH en la población se está asignando menor ayuda, lo cual es contrario a la intuición económica (Ver Anexo 4 al final de este documento).

Ante esta situación se realizó un ejercicio de simulación en donde los países con mayores necesidades socio-económicas, medidas por el ranking que genera el ISEA, reciben el mayor monto de la ayuda. Los resultados de la simulación indican que países como Burundi y Etiopía deben recibir 5 y 7 veces más de ayuda promedio de la que reciben actualmente. Asimismo, muestran que en Nigeria la ayuda promedio per cápita debería pasar de US \$2,9 a US \$66,1. Cabe mencionar que el coeficiente de correlación obtenido en el ejercicio de simulación fue de 0.85, sugiriendo una estrecha relación entre el ordenamiento obtenido de los países bajo el ISEA y el monto estimado de la ayuda (Tabla 12).

● ● ● **TABLA 12** ● ● ●

Una simulación de la ayuda efectiva bajo el ISEA

Pais	Ayuda promedio 2000-2005	ISEA Escenario 1/a	Ayuda Estimada (esc 1)	Var %	Ranking
Burundi	31,5	93,5	193,6	514,7	1
Etiopia	19,8	93,5	167,0	742,2	2
Mali	38,9	88,8	135,8	249,2	3
Guinea-Bissau	68,5	87,5	126,4	84,4	4
Rwanda	43,6	87,2	111,2	155,0	5
Guinea	25,0	85,2	98,3	292,7	6
Sierra Leone	55,7	85,2	81,2	45,8	7
Congo, Rep.	19,4	83,9	78,5	305,3	8
Mozambique	52,9	83,6	68,5	29,6	9
Nigeria	2,9	82,6	66,1	2204,7	10
Cambodia	34,5	82,0	57,7	67,2	11
Tanzania	40,7	82,0	55,7	37,0	12
Madagascar	39,6	80,7	52,9	33,6	13
Pakistan	7,2	78,9	43,6	505,6	14
Cote d'Ivoire	14,6	78,1	40,7	177,9	15
Malawi	39,5	77,3	39,6	0,1	16
Benin	37,6	77,1	39,5	5,1	17
Nepal	16,6	76,6	38,9	133,9	18
Sudan	16,5	74,2	37,6	128,3	19
Namibia	81,2	69,8	34,5	-57,5	20
Guatemala	20,7	68,5	31,5	52,4	21
Zimbabwe	14,3	65,1	27,0	88,1	22
Tajikistan	27,0	63,3	25,0	-7,2	23
Vanuatu	193,6	60,9	21,8	-88,7	24
Botswana	18,5	59,6	20,7	11,5	25
Egypt, Arab Rep.	17,9	54,7	19,8	10,8	26
Paraguay	7,9	54,7	19,4	146,2	27
Panama	9,1	52,6	18,5	103,7	28
Colombia	11,3	52,3	17,9	58,9	29
Syrian Arab Republi	7,9	52,3	17,2	117,7	30
Turkmenistan	6,9	52,1	16,6	142,2	31
China	1,2	51,8	16,5	1235,1	32
Vietnam	21,8	51,6	14,6	-32,9	33
Mongolia	98,3	50,5	14,3	-85,4	34
Venezuela, RB	2,8	50,5	11,3	307,2	35
Peru	17,2	50,0	9,1	-47,1	36
Armenia	78,5	49,5	7,9	-89,9	37
Lebanon	66,1	48,7	7,9	-88,1	38
Grenada	135,8	48,4	7,2	-94,7	39
Trinidad and Tobago	-1,2	45,1	6,9	-672,2	40
Albania	111,2	44,8	4,3	-96,1	41
Fiji	57,7	43,2	3,6	-93,7	42
Argentina	2,4	40,9	2,9	17,8	43
Chile	3,6	40,6	2,8	-23,9	44
Costa Rica	4,3	40,4	2,4	-43,8	45
Macedonia, FYR	126,4	37,0	1,2	-99,0	46
Bosnia and Herzegov	167,0	34,6	-1,2	-100,7	47
Promedio	40,74				
Desv. Est	44,76				
Coef. Correlación	0,85				

Fuente: Cálculos de los autores

3

ARGUMENTOS PARA SUSTENTAR LAS DEMANDAS DE CONTINUIDAD O INCREMENTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA COLOMBIA DE CARA AL CONTEXTO ACTUAL

ARGUMENTOS PARA SUSTENTAR LAS DEMANDAS DE CONTINUIDAD O INCREMENTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA COLOMBIA DE CARA AL CONTEXTO ACTUAL

Para objeto de la cooperación internacional, Colombia es considerada por el CAD como PRM. Sin embargo, como sucede en la mayoría de los países de América Latina de esta categoría, el país alberga grandes disparidades internas: grandes segmentos de su población vive en condiciones muy inferiores al promedio nacional; cerca del 60% vive en condiciones de pobreza extrema; existe un limitado acceso a servicios básicos y a otros tales como la educación y la salud; y en el caso específico de Colombia, es además víctima de la violencia interna. En el estado actual de las cosas, los gobiernos latinoamericanos carecen de los medios suficientes para hacer frente y de manera sostenible a dichos problemas. En efecto, dada la intensidad y frecuencia con que se presentan, éstos desbordan su capacidad de respuesta eficaz y eficiente y los logros obtenidos corren el riesgo de experimentar lamentables retrocesos. Por tales razones, los PRM necesitan de la ayuda continua de los países donantes para que, junto con los esfuerzos estatales, puedan luchar contra la pobreza, fortalezcan el Estado de derecho y, para el caso de países como Colombia, logren una paz duradera.

En este capítulo se describen las condiciones en las que Colombia se encuentra frente al reto de avanzar en el desarrollo y luchar contra la pobreza y la violencia. Para ello, se toma como referencia el grado de alcance de los ODM, el estado de provisión de Bienes Públicos Globales²⁹ y las condiciones de equidad, seguridad y productividad entre otros aspectos. En cuanto a los ODM, aquí se evidencia que el promedio nacional (agregado nacional) marcha lento en el logro de los ODM y que, además, por departamentos, zonas, regiones y segmentos de población, éste no sólo es más lento sino que en ciertos casos experimenta retrocesos (disparidades). Los departamentos con la población más vulnerable³⁰, generalmente ubicada en las zonas rurales, son los que más lentamente avanzan en alcanzar las metas del Milenio. Igual situación de disparidad se presenta con lo relacionado a BPG, seguridad y empleo, temas que además afectan el logro de los ODM mismos.

29. Como se mencionó arriba, en la práctica resultaba poco útil hacer un "inventario" de bienes a los que se les pueda otorgar la condición doble de públicos y globales. Sin embargo, existe una clasificación comúnmente aceptada que incluye: salud, medio ambiente, sistemas de información y de conocimiento; gobernabilidad; migración; seguridad; estabilidad financiera y mejores condiciones de comercio.

30. Niños y mujeres pobres y población pobre en general; niños y mujeres víctimas de la violencia armada y población en general víctima de la violencia armada.



3.1. EL ALCANCE DE LOS ODM EN COLOMBIA

Desde el compromiso adquirido en el año 2000 de alcanzar las Metas del Milenio para el 2015, Colombia ha luchado por crear una sociedad libre de pobreza, con igualdad de género con educación y salud para todos, acompañada de un desarrollo sostenible. Sin embargo, y a pesar de que el país registra avances en el orden nacional, a nivel local continúa siendo una sociedad rezagada. En efecto, como lo afirma el CONPES sobre el tema aprobado en 2005, "por departamentos los indicadores de Bogotá son semejantes a Hungría (país de alto desarrollo humano, puesto 38 en el mundo), en tanto que los de Chocó se asemejan a Kenia (país de bajo desarrollo humano, puesto 148 en el mundo)". Esto demuestra que la inequidad es uno de los principales problemas que presenta el país y que, de no corregirse a tiempo en los ámbitos regional y local, Colombia no alcanzará a cumplir con sus compromisos. Se puede decir, entonces, que Colombia es un país fragmentado en términos de desarrollo y que como lo sugiere la CEPAL, "con el ritmo de crecimiento actual, sólo cuatro departamentos y el Distrito Capital alcanzaron o están en camino de lograr los objetivos de la Declaración. Trece de los treinta departamentos tienen problemas de Desarrollo Humano y altos porcentajes de personas que viven en pobreza. Estos departamentos comparten algunas características: mortalidad infantil -principalmente causada por infección respiratoria aguda, infección intestinal- una economía basada en la agricultura; se encuentran afectados por la violencia política que obliga a los campesinos a migrar a las ciudades".

Las metas en las cuales el país avanza son las concernientes a la igualdad de género y educación, sin embargo, mayores esfuerzos por parte de las entidades territoriales son necesarios para erradicar la pobreza y la desigualdad.

En el documento elaborado en el marco de esta investigación, en su versión extensa, se hace una síntesis de cómo evolucionan los ODM y los retos que enfrenta Colombia en este sentido. Se expone cómo avanza Colombia a nivel de agregado nacional y se compara con otros países de la región. De igual modo, se presenta cuál es la situación en cuanto al cumplimiento de los ODM a nivel de los departamentos, regiones, zonas y segmentos poblacionales. De allí, se concluye que los 'logros' alcanzados por el país se deben en gran medida a los departamentos que presentan resultados positivos significativos, los que jalonan los indicadores agregados ocultando la gran disparidad en el desarrollo en las regiones.

A lo largo del análisis se observa que la región más atrasada en el cumplimiento de los ODM es la región pacífica³¹, que presenta las condiciones de vida más precarias del país. En este sentido, el informe Los municipios colombianos hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Sistema de las Naciones Unidas y CEPAL, 2004) señala que durante el período de 1997 – 2003 los factores que miden la calidad de vida son los más bajos y preocupantes: el 63% de los hogares carece de servicios básicos de saneamiento y el 30% no cuenta con el abastecimiento de agua.

31. La Región Pacífica, esta conformada por los departamentos de Chocó, Nariño y Cauca.

Los departamentos y regiones más atrasados son "la Costa Pacífica exceptuando el Valle; la Costa Atlántica sin contar Atlántico, Bolívar y alguna parte de Sucre; y algunos departamentos del centro (Caquetá, Tolima, Cundinamarca, Meta y Boyacá)" (Sistema de las Naciones Unidas y CEPAL, 2004). De todos ellos, agrega el informe, Chocó es el departamento con los indicadores más bajos y con los mayores índices de corrupción.

En el análisis por objetivos, y según datos del 2003, se resalta la necesidad de:

- Apoyar la reducción de la pobreza extrema en el Choco, (36.20% de su población está por debajo de la línea de pobreza), seguido de Boyacá (34.37%), Nariño (29.16%) y Cauca (26.45%);
- Reducir el analfabetismo en el Chocó, Sucre, la Guajira, Córdoba y Cesar en donde se registran tasa de escolaridad menores a los 7 años (en Bogotá es 10), y tasas de analfabetismo del 22% (en Bogotá es el 2%);
- Reducir la tasa de mortalidad infantil en la Guajira, Cesar y Magdalena, la tasa de mortalidad materna en el Guaviare y el Chocó, y aumentar los niveles de atención del parto por parte de personal medico especializado en el Chocó, Caquetá, Cauca y Guajira.
- Reducir la incidencia del VIH/SIDA en la Costa Atlántica, del paludismo en las regiones del Urabá, la Orinoquía, la Amazonía, el río Cauca, y el río Sinú, y en particular en los departamentos del Chocó, Guaviare, Córdoba, Nariño y Meta.
- Incrementar la cobertura de acueducto y alcantarillado en el Chocó, Córdoba, Magdalena, Bolivar, Caquetá y Nariño

3.2. EL DESARROLLO DE BIENES PÚBLICOS GLOBALES

En esta sección se explora el estado de Colombia en lo que tiene que ver con los BPG, es decir, en temas complementarios o, si se quiere, más amplios a los considerados en los ODM. Se presume que cuando se logran avances en estos temas, los ODM avanzarán positivamente. La ayuda internacional es importante para el desarrollo de estos temas, precisamente por su carácter transnacional³².

Si bien en Colombia se reconoce la importancia de este tipo de bienes, la estrategia de cooperación internacional se ha centrado tradicionalmente en justificar la ayuda desde la perspectiva de los 'Males' Públicos Globales como el narcotráfico y la violencia armada. La ventaja de complementar esta estrategia con el enfoque de los BPG es que la promoción de éstos últimos incluye un mayor espectro de oportunidades de cooperación

32. Remitirse a la sección 1.4.2. Los Bienes Públicos Globales - BPG

en la medida en que un mayor número de cooperantes pueden ser involucrados en temas locales que generan externalidades positivas. En efecto, se trata de una visión más proactiva y generadora de una mayor posición negociadora y, por ende, de una menor dependencia a los condicionantes que pesan sobre el "país con problemas". Desde esta perspectiva, países como Colombia son percibidos como generadores de riqueza que como generadora de problemas, lo que implica un cambio en la imagen y propósitos de la ayuda internacional que pueden ser aprovechados por los negociadores nacionales. Por otra parte, el cambio del enfoque conlleva a que se inicie una dinámica de inversión en la que las dos partes perciben ganancias resultantes de la cooperación, y no desde una dinámica asistencialista en la que el proceso se limita a la provisión de recursos y a la recepción de los mismos de manera 'pasiva' o sin dejar efectos multiplicadores importantes, sin asumir los compromisos que se requieren para que las sinergias y los círculos virtuosos, efectivamente, se presenten.

Educación

En Colombia, la educación está catalogada como un derecho fundamental que el Estado debe velar para que no sea violado.³³ La educación no solamente es una fuente de conocimiento sino que también es un factor fundamental para mejorar las condiciones de vida de las personas y fortalecer la democracia, la productividad y la cultura de la sociedad (MEN, 2001). Un país con altos grados de educación puede hacer frente a sus propios problemas y generar oportunidades para sí y para sus vecinos. Por todo esto, los cooperantes juegan un papel fundamental en la medida en que con programas de cooperación en materia de educación, no solamente contribuyen a subsanar las deficiencias que se presentan, por ejemplo, en materia de financiación para estudios superiores, sino que de paso estarán contribuyendo a consolidar el camino hacia el desarrollo y hacia la eliminación de la pobreza.

En efecto, las diferencias se presentan en todos los grupos de edad, siendo la más pronunciada en el grupo de 12 a 15 años. En la educación básica primaria, no se presentan avances a favor de los más pobres. Entre 1997 y 2003, el aumento no supera los 2 puntos porcentuales en los 2 quintiles más pobres de la población³⁴. Esto no solamente evidencia la precaria situación de la educación en general, sino también un atraso en el ODM 2 (alcanzar la educación primaria universal).

Salud

Este BPG amplía el campo de acción de los ODM y obliga a dar una mirada a la situación general, dado que el aumento de las buenas condiciones de salud contribuye a reducir las desigualdades y la pobreza.

Más aun, la salud no es un tema solo de bienestar local sino que se relaciona con el bienestar global en la medida en que si se desarrollan enfermedades contagiosas de alto

33. Ver Constitución Política de Colombia, artículos 44, 45, 64 y 67.

34. El primer quintil representa el 20% más pobre de la población mientras que el quinto quintil representa el 20% más rico. Ídem p.65



riesgo en el ámbito local, como el VIH-SIDA o el Cólera, éstas pueden ser "exportadas" a los países desarrollados, especialmente durante procesos migratorios. Inversamente, un país "sano" es un país productivo y atractivo para la expansión de negocios de todo origen.

La infección por VIH y Sida y sus graves implicaciones fueron tratadas en la sección de los ODM, sin embargo, vale la pena recalcar que los BPG educación y seguridad (ésta última asociada al logro de la paz) serán determinantes en el éxito o fracaso de la lucha contra el VIH/SIDA (ODM 6). Otros obstáculos por superar se relacionan con su condición de enfermedad de "alto costo" y las "dificultades identificadas incluyen la baja capacidad de las personas afectadas para costear su desplazamiento hasta los centros de atención y los trámites administrativos excesivos impuestos tanto por aseguradores como por prestadores, que afectan la oportunidad y calidad de la atención" (Corona, Ford, 2002).

Aunque esta situación no se da a lo largo del territorio nacional, el impacto que puede generar el deterioro de la salud (especialmente en lo que tiene que ver con el VIH/SIDA) en los departamentos más pobres del país, podría trascender las fronteras. Parece sensato, entonces, que los cooperantes centren su atención en un país como Colombia en el que determinadas zonas puede convertirse en un problema de serias proporciones de no mejorar sus condiciones de vida.

Medio Ambiente

La preocupación por el Medio Ambiente ha tomado gran fuerza especialmente durante las últimas 2 décadas. De hecho, el reciente Informe Mundial de Desarrollo Humano 2006, afirma que en las necesidades de medio ambiente de los próximos años deberán tomarse en cuenta los modelos de uso del agua, en la medida en que la lucha por este recurso tiende a profundizar las inequidades y crear tensiones transfronterizas. El informe afirma, además, que "ambos peligros pueden abordarse y prevenirse a través de las políticas públicas y la cooperación internacional, pero en ambos frentes son claras las señales de alarma". Colombia no ha escapado a esta preocupación mundial y ella se acentúa por algunas dinámicas derivadas de la situación de violencia interna como el irreversible deterioro de la fertilidad de los suelos.

En lo que tiene que ver con el Medio Ambiente uno de los aspectos de mayor importancia hoy, es la cooperación técnica para el montaje de sistemas de información idóneos. Desde 1992 se incorporó el tema de Medio Ambiente en el desarrollo de las cuentas nacionales, en la modalidad de cuentas satélites³⁵, sin embargo, y a pesar de los avances en cuanto a la producción de información, a la formalización de este sector (Ley 99 de 1993) y a pesar del "grado de especialización de nuestros institutos de investigación", la preocupación ha sido algo tardía. En términos prácticos, todo el sistema tiene no más de 10 años de funcionamiento que es muy poco tiempo para producir información suficiente y certera.

33. Ver Constitución Política de Colombia, artículos 44, 45, 64 y 67.

34. El primer quintil representa el 20% más pobre de la población mientras que el quinto quintil representa el 20% más rico. Ídem p.65

35. Sistema de Indicadores de Sostenibilidad Ambiental

Las nuevas dimensiones de la seguridad ciudadana, nacional e internacional toman en cuenta elementos que hace unas décadas no eran tan importantes³⁶, como el Medio Ambiente, la Salud y la lucha contra la pobreza extrema. El tema de la seguridad es de suma importancia para los países desarrollados quienes, además, han entendido que la estos nuevos temas deben ser tomados en cuenta y que un país como Colombia (en vía de desarrollo, con zonas supremamente atrasadas y con una compleja situación de violencia) no puede hacerlo sólo. No es posible proteger el Medio Ambiente sin que exista el trabajo cooperativo entre países y dado que Colombia cuenta con importantes activos ambientales (fuentes de agua, reservas forestales, diversidad de especies), el apoyo de los cooperantes para protegerlos es no solo importante sino indispensable.

Es necesario, de igual modo, que las estrategias nacionales de cooperación no solamente incluyan el tema de bosques sino también, lo referente al trato de la Atmósfera (clima y calidad del aire); del Agua y de los Ecosistemas (suelos, cobertura de territorios y biodiversidad)³⁷.

Gobernabilidad, corrupción y desempeño institucional

En Colombia existe una estrecha relación entre gobernabilidad, corrupción y el desempeño de las instituciones del Estado. Por ejemplo, se puede impactar positivamente la gobernabilidad cuando la corrupción disminuye y esta disminuye cuando, entre otras cosas, las instituciones funcionan transparente y eficientemente.

La ONG Transparencia Internacional³⁸, autoridad en materia de prevención de la corrupción, afirma que "la corrupción es una de las mayores causas de la pobreza, a la vez que representa una barrera para combatirla" y que "ambos flagelos se alimentan mutuamente, atrapando a las poblaciones en el círculo vicioso de la miseria", la corrupción debe ser abordada con decisión si se quiere luchar contra la pobreza. Colombia enfrenta un desafío importante en términos de combatir la corrupción para, por esa misma vía, contribuir a disminuir su pobreza y su inequidad.

El más reciente Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (TI) indica que Colombia ocupa el puesto 60 en la clasificación, con una puntuación de 4 sobre 10 (10 indicaría corrupción cero). Además, hace parte de las dos terceras partes de países que obtuvieron una puntuación por debajo de 5, por lo cual se debe insistir en los propósitos de prevención y combate a la corrupción, si se quiere eliminar la pobreza.

La relación entre corrupción y gobernabilidad es estrecha. Mientras que la importancia que se da al control de la corrupción como mecanismo para incrementar la gobernabilidad es cada vez mayor, la importancia que se da a la calidad de las leyes y a la efectividad del gobierno, entre otras condiciones, que disminuyó de 1998 a 2001.

36. A pesar de la insistencia de algunas corrientes de pensamiento por incluir aspectos democráticos y humanos al concepto de seguridad, éste suele privilegiar el criterio geoestratégico.

37. Ver legislación completa en Informe Anual sobre el Estado del Medio Ambiente y de los recursos Naturales Renovables en Colombia, Ministerio de Medio Ambiente, IDEAM, Bogotá, 2004, capítulo 6.

38. www.transparency.org / www.transparenciacolombia.org.co



Disminuir la corrupción, entonces, aumenta el grado de gobernabilidad lo que, a su vez, permite luchar contra la corrupción. Este círculo virtuoso facilita la lucha contra la pobreza (Transparencia por Colombia, 2002).

Los cooperantes, conscientes de esta relación virtuosa entre lucha contra la corrupción y gobernabilidad, han mostrado su interés en desarrollar proyectos que aumenten los grados de gobernabilidad. Este tipo de proyectos se desarrollan especialmente en zonas afectadas por la violencia y, en general, como estrategia para devolver confianza en el Estado.

La USAID ha propuesto el desarrollo del Programa Regional de Consolidación de la Gobernabilidad (Regional Governance Consolidation Program), basado en objetivo 1 del informe *Strategy and Program in Colombia for the period 2006 – 2008*³⁹. La Unión Europea, por su parte, entiende la importancia de apoyar los procesos de paz, fortalecer el Estado de Derecho y atender los temas de justicia y derechos humanos, como temas clave para devolver gobernabilidad al Estado⁴⁰.

Seguridad

El concepto de seguridad ha sufrido cambios significativos relaciones con el cambio en el sistema internacional, por ello, ahora incluye elementos como "reducir la vulnerabilidad de los pobres ante riesgos como enfermedades, crisis económicas, desastres naturales y violencia, así como ayudarles a controlarlos, prevenirlos o minimizar su impacto. Para ello es fundamental aumentar los activos de la población más necesitada, tales como salud, educación, tierras, infraestructura e influencia política. Muchas de las soluciones implicarán la actuación conjunta de las comunidades de pobres, el sector privado y el estado" (Banco Mundial, 2000). Tomando en cuenta esta amplia definición, los temas anteriormente descritos en esta sección, así como también los ODM, tienen que ver todos con la seguridad.

Tal como sucede con las migraciones, la salud y el Medio Ambiente, la seguridad hoy es un activo común y, por ende, no es posible gozar de él sin el trabajo conjunto. Gracias a la cooperación internacional en materia de seguridad, la Fuerza Pública se ha modernizado y profesionalizado, además de que se han hecho importantes inversiones para mejorar los sistemas de visión nocturna y aérea y para mejorar la capacidad helicoportada. A pesar de estos avances y de que las cifras de seguridad muestran una mejoría, Colombia es un país altamente inseguro y esta situación profundiza el grado de pobreza y desigualdad.

39. Profundizar la Democracia (Enhanced Democratic Governance)

40. Ver CONCEPT NOTE – COLOMBIA, Documento de Estrategia País - DEP 2007 - 2013



3.3. LA ATENCIÓN A EMERGENCIAS COMPLEJAS Y EN PARTICULAR DE LA VIOLENCIA ARMADA

Colombia sufre una situación de violencia que se ha perpetuado durante más de medio siglo y que ha desbordado la capacidad del Estado para mitigar sus efectos. Si bien es cierto la violencia no es la única condición que explicaría el severo atraso de algunas regiones con respecto a otras, las fuertes inequidades o las precarias condiciones de salud y educación en las que se encuentran los grupos vulnerables, no se puede negar que ella acentúa los obstáculos y hace más difícil que el Estado reaccione de manera oportuna y eficaz ante ellos.

Los cooperantes están conscientes del impacto que la violencia tiene sobre el desarrollo del país, por eso, sus políticas de cooperación suelen incluir líneas de acción que la gran mayoría de las veces buscan mitigar sus efectos, reconstruir el tejido social, devolver la confianza en las instituciones del Estado y generar proyectos productivos que garanticen que aquellas regiones que han sido recuperadas, no reincidan en las dinámicas de violencia⁴¹.

Independientemente de las posturas sobre las razones que explican la situación de violencia, lo cierto es que esta representa una indudable depredación de las actividades productivas. Esta depredación produce un efecto altamente negativo en el desarrollo del país y esto, en últimas, profundiza la pobreza y la desigualdad.

Colombia es altamente vulnerable a su situación de violencia⁴² porque vive "una guerra degradada en su origen, en desbordar su objetivo y en violar el Derecho Humanitario" (PNUD 2003). Las cifras evidencian una crítica situación humanitaria, especialmente en lo que tiene que ver con el desplazamiento forzado, las masacres y el uso de minas antipersona (MAP o MUSE⁴³). El Registro Único de Población Desplazada reporta a Acción Social, entre los años 2001 y 2005, un total de 1.874.917 personas desplazadas. Entre 2003 y 2006 el Estado colombiano invirtió 1.7 billones de pesos en atención a la población desplazada, monto que triplica la inversión registrada en el período 1995-2002 (Presidencia, 2006). Entre 1990 y noviembre de 2006, el Observatorio de Minas contabilizó un total de 5.528 víctimas por MAP y MUSE⁴⁴.

41. Por ejemplo la Unión Europea establece, en el Documento de Estrategia País - DEP 2007 – 2013, que sus líneas de cooperación hacia Colombia se enfocarán en 1. Apoyo a iniciativas de paz y al desarrollo económico y social; 2. Justicia y Derechos Humanos/ DIH y; 3. Productividad, Competitividad y Comercio. Los Estados Unidos, por su parte, han consignado en el documento Strategy and Program in Colombia for the period 2006 – 2008, tres objetivos estratégicos: 1. Profundizar la Democracia (Enhanced Democratic Governance); 2. Incrementar las alternativas sociales y económicas a la producción de cultivos ilícitos (Expanded Economic and Social Alternatives to Illicit Crop Production); 3. Apoyar a las personas desplazadas y otros grupos vulnerables (Support to Displaced Persons and Other Vulnerable Groups).

42. La Revista Foreign Policy y el Fondo para la Paz llevan dos años realizando un Índice que muestra el grado de vulnerabilidad de diferentes países a su situación de violencia. Los resultados para Colombia indican que es un país altamente vulnerable lo cual hace necesaria la presencia de la ayuda internacional para atender sus efectos negativos que suelen desbordar la capacidad del Estado. Para mayor información sobre el índice consultar http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3098

43. Eventos MAP (Minas Antipersona) y MUSE (Municiones Sin Explotar)

44. MAP (Minas antipersona) MUSE (Municiones sin Explotar)



A pesar de que los donantes están conscientes que Colombia es un PRM, el escenario de violencia y, ante todo, los esfuerzos del Estado y la sociedad civil por alcanzar la paz, han hecho que continúen interesados en apoyar nuestro país. Existe dentro de ellos gran interés en resolver interrogantes que tienen que ver con cómo prevenir la violencia armada interna mediante mecanismos de fortalecimiento del Estado y generación de proyectos productivos, cómo ayudar a la recuperación de los países y cómo enfrentar la situación humanitaria que se presenta⁴⁵. El Secretario General de la ONU así lo expresó: "la protección de los civiles en situaciones de conflicto es un imperativo humanitario...Ha quedado demostrado que cuando la Comunidad Internacional se compromete con una causa, es posible lograr una transformación considerable en muy poco tiempo"⁴⁶. El desplazamiento forzado interno en Colombia es una emergencia humanitaria que requiere un gran esfuerzo financiero, por lo cual, mientras ella exista y mientras el Estado Colombiano no tenga la capacidad para asumir el costo en su totalidad, los cooperantes han demostrado estar dispuestos a contribuir (Cooperación durante el conflicto).

La Asistencia a la transición de la guerra a la paz, incluye procesos que requieren cooperación financiera, puesto que demandan grandes cantidades de recursos, y cooperación técnica en lo que tiene que ver, por ejemplo, con las reformas al sistema judicial. La transición de la guerra a la paz presupone la existencia de Tribunales especiales y Comisiones de Verdad y Reparación, figuras que, al igual que el proceso de Desarme, Desmovilización y Reinserción absorben gran cantidad de recursos que han sido tradicionalmente aportados por los donantes.

La Cooperación posconflicto es también fundamental dentro de la agenda de cooperación de los donantes porque apunta a instaurar una paz duradera. Tal es el caso del desarrollo de los Laboratorios de Paz financiados con cooperación europea⁴⁷ y los proyectos de gobernabilidad que hacen parte de la más reciente estrategia de la Agencia de Cooperación de los Estados Unidos, USAID⁴⁸.

45. Remitirse al punto 1.1.2.5. La Asistencia Internacional para Hacer Frente a Emergencias Complejas.

46. Naciones Unidas, Consejo de Seguridad y Asamblea General, S/1998/318, pp.12,24 <http://www.un.org/spanish/Depts/dda/a52871.pdf>

47. Laboratorio de Paz I en el Magdalena Medio y Laboratorio de Paz II en 23 municipios del Oriente Antioqueño, 15 del Norte de Santander y 24 de la Región del Macizo Colombiano- Alto Patía (Nariño y Cauca). Tomado del documento La Unión Europea y Colombia, Delegación de la Comisión Europea en Colombia, www.delcol.cec.eu.int

48. Una de las más recientes estrategias de apoyo a Colombia se ha denominado Programa Regional de Consolidación de la Gobernabilidad (Regional Governance Consolidation Program) que, basado en objetivo 1, Profundizar la Democracia (Enhanced Democratic Governance), del documento Strategy and Program in Colombia for the period 2006 – 2008, busca fortalecer las instituciones y el imperio de la Ley en zonas que hayan sido fuertemente afectadas por el conflicto y cuyo control haya sido recuperado por el Estado. La consolidación de la gobernabilidad hará cada vez menos probable que la violencia vuelva a surgir en estas zonas. Las regiones privilegiadas serán: Chocó, La Guajira, Magdalena, Cesar y Norte de Santander.

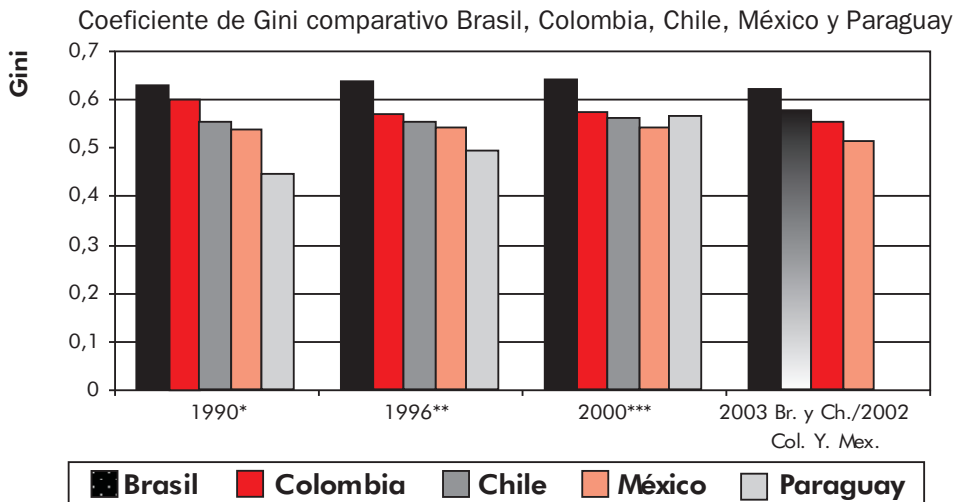
3.4. LA DISMINUCIÓN DE LA INEQUIDAD

A lo largo de toda la argumentación se ha evidenciado que las inequidades en educación, salud e ingresos son las que perpetúan la pobreza y la inequidad misma. La situación de violencia es una variable adicional que no favorece el panorama porque, de igual modo, favorece la ampliación de brechas. Si el país sigue "avanzando" como promedio nacional pero continúa fragmentado en términos de desarrollo, la lucha contra la pobreza no tiene un futuro sólido.

La inequidad es una constante tanto en el planteamiento de los avances en los ODM, como en el tema de los BPG. Las limitaciones de los segmentos más pobres de la población para acceder a la salud, la educación, la seguridad y, en general, a toda la gama de posibilidades, son también evidentes. Sin equidad entre zonas, segmentos poblacionales, departamentos y regiones Colombia se expone a no lograr cumplir con los ODM y estará destinada a ser un país disímil y fragmentado en términos de desarrollo. Las siguientes cifras pueden dar una idea:

El coeficiente de Gini⁴⁹, que mide las desigualdades en la distribución del ingreso, evidencia que la concentración de la riqueza sigue siendo aún muy alta puesto que Colombia siempre ha estado por encima de 0.50. Si se compara con otros países de América Latina, Colombia está clasificada dentro del grupo de países con mayor desigualdad junto con Brasil, Chile, Paraguay y México (CAN, 2003).

GRAFICO 9



Para Colombia no se obtuvieron datos de 1990, el dato disponible más cercano es de 1994. Para México no se obtuvieron datos de 1990, el dato disponible más cercano es de 1989
 ** Para Colombia no se obtuvieron datos de 1996, el dato disponible más cercano es de 1997. Para México no se obtuvieron datos de 1996, el dato disponible más cercano es de 1994
 *** Para Chile no se obtuvieron datos de 1999, el dato disponible más cercano es de 2000. Para México no se obtuvieron datos de 1999, el dato disponible más cercano es de 2000

Fuente: elaborado por los autores con datos tomados del Informe Panorama Social de América Latina 2005, CEPAL, noviembre de 2005, Anexo Estadístico. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/23024/P23024.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

La Contraloría General de la República señala que la distribución de ingresos por deciles, durante el periodo 1991-2000, evidencia un "empeoramiento progresivo (...) Durante este periodo el 10% de la población más pobre redujo drásticamente su participación dentro del ingreso total (...) y, como consecuencia, la brecha entre pobres y ricos ha aumentado vertiginosamente". El primer decil, que corresponde al 10% más pobre de la población, tenía en 1991 una participación en el ingreso de 0.92 y en 2003 de 0.59. Mientras tanto en el decil 10, que corresponde al 10% más rico de la población, participó en 1991 con 52.1 y en 2003 con 80.27.

En términos de equidad de género, Colombia enfrenta un gran reto. Se ha reconocido que existe una "feminización de la pobreza: el más pobre de todos los sectores pobres está conformado por mujeres, en especial por jefas de hogar" (Equidad de la mujer). Además, las cifras indican que las mujeres se ven especialmente golpeadas por el desplazamiento forzado (53% del total de la población desplazada corresponde a niñas y mujeres) (Equidad de la mujer), por la dificultad en el acceso a la salud y por el contagio de SIDA. La mortalidad materna también presenta índices elevados.

En términos de ingreso, la CEPAL y la OIT, han determinado "entre 20% y 30% la brecha de menores salarios obtenidos por las mujeres en relación con los hombres, en ocupaciones bajo condiciones similares; para Colombia se reconoce la misma tendencia". La participación política de la mujer en las ramas ejecutiva y judicial plantea, de igual modo, retos importantes. En el período 1999-2002 la diferencia entre la participación de mujeres y hombres en la Rama Ejecutiva (Ministerios) era de más de 25 puntos porcentuales mientras que para el período 2002-2006 la diferencia se redujo a alrededor de 7 puntos porcentuales. En la Rama Judicial⁵⁰ el reto es mucho mayor puesto que la menor diferencia en la participación es 48 puntos porcentuales (Consejo de Estado) y la mayor es de 83 puntos porcentuales (Corte Suprema) (Equidad de la Mujer, 2004).

3.5. EL AUMENTO DEL EMPLEO Y LA PRODUCTIVIDAD.

Para determinar cuántas personas en un país son consideradas pobres, es necesario conocer la Línea de Indigencia y la Línea de Pobreza, calculadas con base en los ingresos diarios de una persona⁵¹, por eso, es de vital importancia promover políticas que contribuyan a que los ingresos de la población mejoren sustancialmente, de modo que los índices de pobreza extrema y de pobreza se reduzcan.

49. El Coeficiente de Gini se calcula entre 0 y 1, donde 1 representa la peor distribución (o la mayor concentración) y 0 la mejor distribución. En Colombia el coeficiente tiende a 1 y no a cero lo cual significa que la riqueza se concentra en muy pocas manos o, dicho de otro modo, que la inequidad en la distribución del ingreso es bastante alta. 50 Corte Suprema, Corte Constitucional, Consejo de Estado y Consejo Superior

50. Corte Suprema, Corte Constitucional, Consejo de Estado y Consejo Superior

51. El ingreso per cápita es el indicador que permite determinar cuándo una persona se encuentra en condiciones de pobreza extrema (o indigencia) o de pobreza. Cuando una persona percibe 1 dólar o menos al día, es considerada una persona en condiciones de extrema pobreza. Cuando percibe 2 dólares o más, es considerada una persona en condiciones de pobreza.

Si se mejora la productividad se generan una serie de efectos positivos como el incremento en los salarios, el mejoramiento de las condiciones de trabajo; la disminución de los precios; el aumento de la oferta de bienes a mejores precios y el mejoramiento de la provisión de servicios sociales. Además, "por medio de la productividad existe un nexo material entre el empleo y el trabajo decente" (OIT, 2004).

La OIT desarrolló un estudio que midió la calidad del trabajo en Colombia⁵², cuya metodología se basó en el análisis de 4 variables: el ingreso, la modalidad de contratación, la afiliación a la seguridad social y el horario de trabajo⁵³.

La siguiente tabla resume los resultados del índice y muestra que el Índice Global de Colombia para el total de ocupados es de 37.5. Sobre la base de que el Índice se calcula de 0 a 100, en Colombia, la calidad del empleo se puede catalogar como precaria. El estudio afirma, además, que en Colombia los mejores empleos son los más escasos.

TABLA 13

Índice Sintético de calidad el empleo en trece áreas metropolitanas, junio 2001

	Índice Global
Total ocupados	37.5
Hombres	37.2
Mujeres	37.9
Trabajadores asalariados	43.8
Hombres	44.5
Mujeres	43.2
Trabajadores idenpendientes	27.5
Hombres	27.3
Mujeres	27.7

Fuente: Estudio sobre la calidad el empleo en Colombia, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2003, http://www.oit.org.pe/osra/documentos/farne_dic9.pdf

52 El índice global seleccionado para la estimación de la calidad del empleo en las trece principales ciudades colombianas en el mes de junio del 2001 es una réplica del ejercicio que la oficina de la OIT en Santiago desarrolló para caracterizar la calidad del trabajo en Chile. Para mayor información consultar FARNÉ, Estefano, Estudio sobre la calidad el empleo en Colombia, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2003, p.21, http://www.oit.org.pe/osra/documentos/farne_dic9.pdf

53 "El ingreso corresponde al ingreso laboral mensual total que incluye la remuneración monetaria y en especie en el (primer) empleo desempeñado por los individuos. Está estratificado según el número de veces que el monto de dicho ingreso contiene el valor del salario mínimo legal vigente (SML). Hay tres estratos: menos de 1.5 veces el SML, entre 1.5 y 3 SML y más de 3 veces el SML. La modalidad contractual incluye tres alternativas: existencia de un contrato laboral escrito a término indefinido, existencia de un contrato laboral escrito a término fijo y ausencia de contrato escrito. En lo atinente a la seguridad social se consideró la opción de que el trabajador estuviera afiliado a los sistemas de pensión y salud o a uno sólo de ellos. Por último, conforme a lo establecido por la legislación laboral colombiana, un horario de trabajo habitual de hasta 48 horas semanales se considera lo normal". Ídem, p.21



3.6. ¿QUÉ HACER?

Como se ha mencionado, la tendencia en los flujos de cooperación muestra una disminución de la ayuda a los Países de Renta Media a favor de los Países Menos Avanzados, en donde la pobreza extrema se hace más evidente. Por tal razón, son cuatro los argumentos principales de Colombia para justificar el mantenimiento de la cooperación internacional:

El primero de ellos tiene que ver con las diferencias en el grado de desarrollo de las regiones. En Colombia existen ciudades con grados de desarrollo radicalmente diferentes⁵⁴ y, en esa medida, es indispensable que se les continúe prestando ayuda. En este sentido, Colombia no tendría mayores diferencias a aquellos países que requieren del apoyo internacional para alcanzar los ODM.

Segundo, y en ese mismo orden de ideas, a pesar de que se ha presentado un lento mejoramiento en los principales indicadores de desarrollo, las brechas siguen siendo muy amplias no solamente entre regiones, sino entre zonas (rural y urbana) y entre grupos poblacionales (grupos vulnerables como etnias, mujeres, niños, población en general afectada por la situación de violencia). Mientras esta situación persista (inequidad), Colombia seguirá siendo considerado un país fragmentado en términos de desarrollo y, en esa medida, continuará necesitando apoyo de los donantes a fin de mitigar esta condición⁵⁵.

Tercero, la violencia armada ha sido un factor determinante para que la Comunidad Internacional haya prestado atención a Colombia. Es indiscutible que esta situación ha profundizado las desigualdades en el desarrollo, porque aísla a las zonas más pobres de los servicios sociales que el Estado colombiano está en la obligación de proveer, porque ataca a los grupos de mayor vulnerabilidad y porque se ensaña contra la infraestructura del país. No es un secreto que la emergencia humanitaria derivada de la violencia ha sido uno de los principales motores de la presencia internacional en el país, sin embargo, el concepto de construcción de una paz duradera adoptado por la Comunidad Internacional para continuar con su ayuda, ha permitido desarrollar una diversa gama de temas, todos determinantes para dar asistencia humanitaria y para garantizar que en aquellas zonas en las que ya no ejercen control los grupos armados, no vuelva a emerger la violencia y se comience a avanzar en indicadores de desarrollo y en el cumplimiento de los ODM.

54. A pesar de que Colombia es un país de desarrollo humano medio al ubicarse en el puesto 70 con un valor de IDH de 0.790 (Ver Informe Mundial de Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y crisis Mundial del Agua), existen algunas ciudades cuyo grado de desarrollo es comparable con países clasificados como de desarrollo humano alto y, otras, cuyo grado de desarrollo es comparable con países considerados como de desarrollo humano bajo (recordar que Bogotá es comparable con Hungría y Chocó con Kenia).

55. Mientras la violencia armada se perpetúe, así mismo la tarea de reducir la inequidad se hará más compleja.



Cuarto, la cooperación internacional ha jugado un importante papel en el desarrollo de los BPG, en el aumento de la productividad y en la construcción de la paz. Continuar apoyando estos desarrollos garantiza que las metas de los ODM se puedan alcanzar. Así como se ha dicho que la paz se traducirá en desarrollo humano, "el desarrollo humano es la salida inteligente a la guerra". Este punto es de gran importancia puesto que además de los ODM, existen estos otros temas que por su naturaleza, debe ser un incentivo para los cooperantes. No solamente se verían beneficiados los receptores sino que, precisamente por su condición de ser Bienes (sinergias y externalidades positivas) Públicos (para el disfrute de todos) y Globales (que trascienden fronteras), los países cooperantes harían parte de las bondades que se derivarían de su desarrollo, además de estar cumpliendo con los compromisos asumidos en términos de cooperación y con el deber moral que les atañe por su condición de países ricos.

Por último se debe resaltar que esta propuesta temática está en cierto modo en concordancia con los Tres Ejes Estratégicos de Cooperación 2007-2010 de Colombia que el Gobierno definió así:

- 1) Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con énfasis en las regiones más atrasadas;
- 2) Lucha contra el problema mundial de las drogas y apoyo al medio ambiente, con énfasis particular en el fomento del principio de responsabilidad compartida; y,
- 3) Reconciliación y gobernabilidad, con temas prioritarios como la atención a víctimas de la violencia y población desplazada, la reintegración de excombatientes a la civilidad, el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y los Derechos humanos, el apoyo a la labor de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, así como iniciativas de paz y desarrollo.

La Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social, por su parte, determinó la ruta operativa así:

- 1) Orientación Temática de la Estrategia de Cooperación Internacional, de acuerdo con las prioridades reseñadas arriba.
- 2) Mejor coordinación y alineación de la cooperación internacional en Colombia (teniendo como referente la Declaración de París de 2005).
- 3) Fortalecimiento de la capacidad regional en la gestión de cooperación en concordancia con la consolidación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional.



- 4) Desarrollo de nuevas fuentes de cooperación internacional tanto públicas como privadas. Fortalecimiento de la oferta de cooperación de Colombia hacia países de igual o menor nivel de desarrollo, de manera que se avance en el posicionamiento geoestratégico de nuestro país.

Los argumentos de esta sección no solamente resaltan la importancia de los temas planteados en los Ejes Estratégicos sino que, además, sugieren una aproximación más completa, una que incluye no solamente a los ODM, sino también a los BPG, la equidad, la productividad y el empleo. Todo esto supone, entonces, que si la agenda de Colombia no se amplía sobre la base de las áreas de acción aquí identificadas y son tratadas de manera integral y consistente, la lucha contra la pobreza, la violencia y la desigualdad difícilmente podrá ser exitosa.

Como se ilustra en la siguiente tabla, la concordancia entre los planteamientos de este estudio y los Tres Ejes Estratégicos de cooperación de Colombia 2007-2010 difiere en varios aspectos. Mientras que la actual agenda se centra en los "Males Públicos" como el narcotráfico y la inseguridad como estrategia de consecución de recursos de ayuda, la aquí propuesta hace un llamado a complementarla con un énfasis en los llamados Bienes Públicos Globales, es decir, se sugiere complementar el énfasis actual en los problemas con un énfasis en las soluciones. Por otra parte, la estrategia que se propone aquí, sugiere que se aumente el espectro de la cooperación a temas como la educación, la salud, la equidad, la productividad y el empleo, pues como se vio en este capítulo, los países donantes tienen mucho que aportar a estos temas que son considerados fundamentales para que los PRM puedan no solo lograr sus ODM sino que también puedan aportar a su propio crecimiento desencadenando dinámicas de mutuo beneficio.

● ● ● **TABLA 14** ● ● ●

Ejes Estratégicos de Cooperación de Colombia 2007-2010

DESARROLLO DE LOS ODM	
ODM 1 al 8	Eje Estratégico Uno
BPG	
Medio Ambiente	Eje Estratégico Dos (apoyo al medio ambiente, con énfasis particular en el fomento del principio de responsabilidad compartida)
Salud	
Educación	
Seguridad	Eje Estratégico Tres (Reconciliación y gobernabilidad con temas prioritarios como el fortalecimiento del Estado Social de Derecho, los Derechos Humanos, y las iniciativas de paz)
Gobernabilidad	Eje Estratégico Tres (Reconciliación y gobernabilidad con temas prioritarios como el fortalecimiento del Estado Social de Derecho, los Derechos Humanos, y las iniciativas de paz)
OTROS TEMAS	
Atención a Emergencias Complejas (Asistencia Humanitaria)	Eje Estratégico Tres (Reconciliación y gobernabilidad con temas prioritarios como la atención a víctimas de la violencia y población desplazada, la reintegración de excombatientes a la civilidad, las iniciativas de paz, y el apoyo a la labor de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación)
Equidad	
Empleo y Productividad	

4

CONCLUSIONES, LECCIONES Y RECOMENDACIONES PARA LOS PRM

CONCLUSIONES, LECCIONES Y RECOMENDACIONES PARA LOS PRM

Desde inicios de la década del 2000, el discurso en torno a la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) viene experimentando un cambio paulatino en su orientación como estrategia de interacción internacional. En la actualidad, el péndulo parece inclinarse hacia criterios de asignación de apoyo más geográficos que temáticos, en parte como consecuencia de la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio acordados en el marco de la histórica conferencia de las Naciones Unidas realizada en 2000. En este contexto, la ayuda para el desarrollo proveniente de los países donantes estaría llamada a concentrarse en la erradicación de la pobreza en general, y en los países más pobres en particular, corriéndose el riesgo de abandonar programas estratégicos destinados a la reducción de la inequidad, la exclusión social, la corrupción, el aumento de la productividad, etc. (y a final de cuentas la reducción de la pobreza) en los países de renta media como Colombia.

Lo anterior resulta agravado por el hecho de que los países donantes tienden a basarse en el indicador de renta per cápita como criterio básico de selección de los países beneficiarios de ayuda, pues acorde con la práctica de las agencias de cooperación y las organizaciones multilaterales, se presume que éste constituye un medidor objetivo de la pobreza.

En forma paralela, existe una renovada tendencia hacia el requerimiento de la acción eficaz y la gestión eficiente de la cooperación internacional, basada en a) la apropiación por parte de los países receptores de sus planes y estrategias de desarrollo, b) la alineación de las estrategias de los países donantes en torno a los programas locales e instituciones de desarrollo de los países receptores, c) la armonización y transparencia de procedimientos de cooperación de los países donantes, d) la gestión orientada a resultados, y e) la mutua responsabilidad apoyada en herramientas de seguimiento y medición del impacto, y de los avances alcanzados.

En dicho contexto, los denominados países de renta media entre los que se encuentran la mayoría de los países de América Latina, requieren ajustar su estrategia de negociación de la cooperación internacional acorde con las nuevas tendencias. Esto es, deben, entre otros aspectos, dotarse de argumentos que le permitan justificar su demanda de mantener y renovar el apoyo de la comunidad internacional, al tiempo que deben definir un conjunto de áreas, líneas y mecanismos de desarrollo, que puedan implementarse en la cooperación hacia ellos para garantizar así un flujo continuo de recursos en apoyo a los esfuerzos locales.

La presente investigación buscó alcanzar cinco propósitos mutuamente complementarios: i) caracterizar las tendencias de la agenda internacional de

cooperación hacia los países en vía de desarrollo en general y de renta media en particular, ii) analizar el posible impacto del consenso mundial creado en torno al alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM; iii) identificar un grupo de indicadores que, contrario al de ingreso per cápita, dé mejor cuenta del grado de desarrollo de los países receptores de renta media, y más precisamente, que permita categorizar el grado de 'elegibilidad' de la ayuda internacional en función de variables tanto económicas como sociales, iv) identificar un set de argumentos que permitan promover y fomentar la cooperación internacional hacia la región en general y hacia Colombia en particular; y v) ofrecer recomendaciones puntuales en torno a las áreas, líneas y mecanismos de cooperación en que Colombia podría centrar su estrategia de cooperación internacional para así garantizar su continuidad o incremento en el contexto de la nueva agenda de cooperación que se vislumbra desde inicios de la presente década.

Como resultado del proceso investigativo se encontró que i) La agenda internacional de Cooperación en efecto tiende a alinearse con los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM-; ii) Los Países de Renta Media –PRM- receptores de cooperación padecen de problemas adicionales a los cobijados por los ODM, los cuales podrían ser desatendidos de no existir una estrategia de negociación convincente que los incluya; iii) El criterio de asignación de ayuda basado en la renta per cápita es anacrónico con el estado actual del debate sobre las formas de medir el "desarrollo" y por ende, tiende a ignorar tanto la actual agenda internacional, como las necesidades de los PRM no cubiertas por los ODM, conduciendo a una asignación sub óptima de recursos de ayuda para el desarrollo.

De la discusión abordada en el capítulo 1 se desprenden las siguientes conclusiones y recomendaciones:

1. Desde finales de la guerra fría, la agenda de cooperación internacional de los países donantes se ha caracterizado por ser multitemática y cosmopolita. En ella se pueden identificar cinco grandes líneas: desarrollo, fortalecimiento democrático, medio ambiente, mujer y género, y emergencias humanas complejas que incluyen desastres, pandemias y conflictos.
2. El énfasis tradicional ha sido sin embargo apoyar a los países receptores en áreas que conducen a modernizar la infraestructura social y administrativa, y a brindar ayuda en casos de emergencias complejas.
3. Una consecuencia de dicha tendencia ha sido a) un paulatino abandono de la ayuda internacional hacia los sectores con efecto multiplicador y b) de desatención a sectores que podrían cerrar la brecha interna, entre los que se encuentran la infraestructura económica, la agricultura, la industria y otras áreas productivas (OCDE-CAD 2006).
4. En la práctica no existe (ni podría existir) una agenda de cooperación internacional específica para los Países de Renta Media como tal toda vez que se trata de realidades heterogéneas. Por el contrario, existe una multiplicidad de agendas que responden a las diferentes características e intereses tanto de los países receptores, como de los donantes.



5. En esta medida, si bien no existe una agenda explícita hacia los PRM, en la práctica la AOD tiende a discriminarlos con relación a los países menos avanzados ignorando las disparidades al interior de los primeros.
6. En general, si bien los recursos de ayuda muestran una tendencia creciente, dando cuenta de un mayor esfuerzo por parte de los países donantes, ésta se encuentra aún lejos de la meta del 0,7% del PNB de los países donantes (OECD-CAD 2006)
7. Desde inicios de la presente década, se nota un auge en el discurso de la cooperación internacional en el sentido de incrementar la ayuda para apoyar el alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Aunque la tendencia en respuesta al acuerdo sobre los ODM aún no se ha consolidado, en parte por el rezago típico de algunos años entre el discurso y su materialización en flujos reales, la "nueva" agenda de cooperación internacional parece estar empezando a verse reflejada en un desplazamiento no sólo temático de la ayuda sino también geográfico. Así, según el Proyecto del Milenio liderado por Jeffrey Sachs, la AOD para los ODM equivalió en 2004 a un 35% del porcentaje total de ODA para los países más pobres en contraste con el 20% para los países de renta media. Estas cifras equivalen a 10.4 miles de millones de dólares en valores constantes a 2002, en contraste con los 3.5 mil millones de dólares que reciben los países de renta media.
8. En el análisis comparativo por regiones de recepción de la ayuda, se evidencia una notable diferencia entre lo que recibe Asia y África por un lado, y América Latina por el otro, siendo esta última región la menos atendida por recursos de AOD. De mantenerse la tendencia a enfocar los recursos de AOD para el logro de los ODM, América Latina se verá aún más afectada.
9. Lo anterior es preocupante, toda vez que los acelerados procesos de privatización y el alto nivel del servicio de la deuda externa de algunos países latinoamericanos han reducido considerablemente la maniobrabilidad del Estado para asignar recursos que permitan el desarrollo de programas que combatan las condiciones estructurales de exclusión y pobreza en las que viven amplios sectores de la población.
10. En este contexto, y con el fin de mantener los flujos de AOD, o a la postre incrementarlos hacia la región, se requiere el diseño de una estrategia consistente en, además de justificar la necesidad de ayuda para el logro de los Objetivos del Milenio hacia América Latina, lo cual se revela casi imposible sin la AOD, hacer énfasis en los riesgos que implicaría la desatención de sectores o problemas que van más allá de los ODM como son los relacionados con los Bienes Públicos Globales y los Bienes Públicos Regionales, entre otros.
11. Igualmente, se hace necesario demostrar que la desatención de sectores distintos a los directamente relacionados con el logro de los ODM es también contraproducente para el logro de los mismos objetivos de desarrollo del milenio en general y en América Latina en particular.

De la discusión abordada en el capítulo 2 se desprenden las siguientes conclusiones y recomendaciones:

12. El criterio de asignación de la AOD basado en el indicador de ingreso per cápita, no es el más adecuado a la hora de propender por una asignación eficiente de recursos. El carácter multidimensional del desarrollo es totalmente ignorado por este indicador.
13. Más aun, de aplicarse estrictamente, resultaría contraproducente para el logro mismo de los ODM, lo que lo hace además anacrónico de cara las nuevas tendencias de la cooperación internacional.
14. Tras evaluar la eficiencia de otros indicadores tales como el GINI y el IDH, se propone como sustituto el uso de un nuevo indicador para orientar la asignación de ayuda hacia los países en vía de desarrollo: el Indicador Sintético de Elegibilidad de la AOD –ISEA, el cual se compone de 21 variables que representan los principales índices de desarrollo humano y socio-económico enmarcados en los ODM.
15. La aplicación de ISEA muestra que la AOD no se está destinando a aquellos países con mayores necesidades, cuando éstas se miden bajo los ODM, reflejando un claro problema de asignación ineficiente de recursos.
16. El análisis sobre el efecto de 11 variables socio-económicas sobre la decisión de ofrecer AOD hacia países en desarrollo, encontró que sólo 3 de ellas (la tasa de mortalidad infantil, la incidencia del VIH y el acceso a las fuentes de agua) resultaron estadísticamente significativas. El modelo econométrico aplicado encontró sin embargo, que a mayor presencia de VIH-SIDA en la población se está destinando menor ayuda, lo cual es inconsistente en términos de los objetivos que persigue la AOD.
17. Al efectuarse el ejercicio de simulación bajo el supuesto de que la ayuda se destine a cada país de acuerdo al ISEA, se encontró que para que se presente una asignación eficiente de la ayuda los montos de ésta deben variar significativamente entre países, especialmente en los países menos desarrollados de África.
18. En cuanto a Colombia, los resultados de la simulación indican que el incremento en la ayuda que recibe el país debería ser cercano al 60% para hacer aportes significativos en pro de facilitar el alcance de los objetivos del milenio. En otras palabras, del análisis realizado se desprende que el nivel de ayuda que recibe el país actualmente es inferior al que requiere para atender sus necesidades sociales, cuando estas se miden por los ODM.
19. Bajo esta óptica, se sugiere emplear el ISEA como un indicador técnico para asignar la ayuda de forma eficiente. Asimismo, se sugiere tener presente en el análisis de las necesidades de ayuda variables como la tasa de mortalidad infantil, la presencia de VIH en la población, el acceso a las fuentes de agua, la tasa de escolaridad en primaria, y la eficiencia en el empleo del gasto público (tanto en educación como en salud). Este grupo de variables son las que permiten identificar

las principales necesidades de los países en desarrollo y deben ser estudiadas a la hora de asignar la ayuda internacional.

De la discusión abordada en el capítulo 3 se desprenden las siguientes conclusiones y recomendaciones:

20. Si bien se ha presentado una lenta mejoría en los principales indicadores agregados de desarrollo de Colombia en los últimos años, el país aun está lejos de alcanzar los ODM.
21. Más importante aun, en el país existen regiones con grados de desarrollo radicalmente diferentes. En efecto, a pesar de que Colombia es un país de desarrollo humano medio al ubicarse en el puesto 70 con un valor de IDH de 0.790 (Informe Mundial de Desarrollo Humano 2006), existen algunas regiones cuyo grado de desarrollo es comparable con países clasificados como de desarrollo humano alto, hay otras cuyo grado de desarrollo es comparable con países considerados como de desarrollo humano bajo (Bogotá es comparable con Hungría y Chocó con Kenia). En esa medida, es indispensable que a estas últimas se les continúe prestando ayuda.
22. Más aun, las brechas son muy amplias también entre zonas (rural y urbana) y entre grupos poblacionales (grupos vulnerables como etnias, mujeres, niños, población en general afectada por la situación de violencia). En efecto, la clasificación de Colombia como país de Renta Media no operaría y, en cambio, entraría a hacer parte de aquellos países que requieren del apoyo internacional para alcanzar los ODM.
23. De las entrevistas realizadas a algunos de los miembros de las agencias de cooperación internacional donantes ubicadas en el país, se desprende que la violencia armada ha sido un factor determinante para que la comunidad internacional quiera ayudar a Colombia. Causa y consecuencia de las condiciones de desigualdad, ésta situación ha impedido el desarrollo, pues aísla a las zonas más pobres de los servicios sociales que el Estado colombiano está en la obligación de proveer, afectando a los grupos de mayor vulnerabilidad y afectando la infraestructura del país. No es un secreto que la emergencia humanitaria derivada de la violencia haya sido uno de los principales motivos de la presencia internacional en el país, sin embargo, el concepto de construcción de una paz duradera adoptado por la comunidad internacional para continuar con su ayuda, ha permitido desarrollar una diversa gama de temas, todos determinantes para apoyar a la población mas vulnerable y para garantizar que en aquellas zonas en las que ya no ejercen control los grupos armados, no vuelva a emerger la violencia y se comience a avanzar en indicadores de desarrollo. Esto, sin olvidar que, como lo reclama el PNUD, "el desarrollo humano es la salida inteligente a la guerra" (PNUD, 2003).
24. La cooperación internacional ha jugado un importante papel y podría jugar un papel aun mayor en el desarrollo de Bienes Públicos Globales – BPG en Colombia, máxime de cara a un contexto caracterizado por el avance en las condiciones de paz

y seguridad en Colombia. Se trata de un rol alternativo al que ha jugado tradicionalmente la cooperación internacional en la contención de un Mal Público Global por el que se identifica a Colombia como es el narcotráfico. En efecto, el apoyo al país en el desarrollo y provisión de BPG es del interés de los cooperantes gracias a que su condición de ser Bienes (sinergias y externalidades positivas) Públicos (para el disfrute de todos) y Globales (que trascienden fronteras) permite a los países cooperantes beneficiarse de las bondades que se derivarían de su desarrollo. Por otra parte, se refiere a la ayuda que atañe al deber moral que resulta de su condición de países ricos, y que complementa de manera altruista su apoyo a las labores tradicionales de policía.

25. Si bien la actual Estrategía de Cooperación Internacional de Colombia enunciada por el gobierno nacional para el período 2007-2010 recoge en sus ejes temáticos algunos de las áreas, líneas y mecanismos de cooperación que se desprenden del ejercicio aquí realizado, ésta deja de lado aspectos determinantes para el logro de los objetivos de desarrollo. En efecto, mientras que la actual agenda se centra en los "Males Públicos" como el narcotráfico y la inseguridad como estrategia de consecución de recursos de ayuda, la aquí propuesta hace un llamado a complementarla con un énfasis en los llamados Bienes Públicos Globales, es decir, se sugiere complementar el énfasis actual en los problemas con un énfasis en las soluciones.
26. Igualmente, la estrategia que se propone aquí sugiere que se aumente el espectro de la cooperación a temas como la educación, la salud, la equidad, la productividad y el empleo, pues como se vio en este documento, los países donantes tienen mucho que aportar a estos temas que son considerados fundamentales para que los PRM puedan no solo lograr sus ODM sino que también puedan aportar a su propio crecimiento desencadenando dinámicas de mutuo beneficio.
27. Por otro lado, la actual agenda de cooperación no ofrece las herramientas ni los criterios necesarios para que orienten una estrategia de negociación de Colombia de cara a la nueva agenda internacional, esto es, de cara al énfasis en el logro de los ODM, el desarrollo de BPG y su desarrollo en condiciones de paz.
28. En efecto, más que la definición de áreas, líneas y mecanismos de cooperación, las cuales conllevan inevitablemente a la formulación de "wish lists" (o listas de deseos), lo cual se reconoce como necesaria, se requiere que la estrategia de negociación de los PRM tenga en cuenta además criterios tales como la eficacia, la eficiencia, la adicionalidad, la equidad, la sostenibilidad, la reciprocidad, la corresponsabilidad y la oportunidad, entre otros. La ventaja de ésta aproximación sobre la lista de deseos como única guía es que la aquí propuesta garantizaría cierta consistencia y estaría basada en criterios transparentes y en cierto modo objetivos.
29. En este orden de ideas, se hace necesaria una aproximación que haga uso de las técnicas y métodos de Análisis de Políticas Públicas, en donde se inicie por una clara definición del problema, se evalúe las posibles soluciones entre las que se incluiría la cooperación internacional y sus diferentes modalidades en términos de

sus costos, viabilidad y beneficios, y por último se decida la mejor alternativa. La realización de dicho proceso permitiría la generación de información y argumentos necesarios para fortalecer la capacidad negociadora.

30. Así, la selección de proyectos de cooperación a promover, deberá basarse en el siguiente diseño estratégico: i) Definición de los sectores, áreas y/o temas estratégicos para el país (i.e. protección del medio ambiente); ii) Identificación de líneas de acción, problemas y prioridades (i.e. protección de bosques), iii) Definición de criterios de selección de las soluciones alternativas (i.e. costos, sostenibilidad o equidad), y iv) Selección de modalidades y mecanismos de cooperación (i.e. swaps con ONG). La siguiente ilustración ayuda a explicar este punto.



DISEÑO ESTRATÉGICO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL



31. En relación con el punto anterior, durante el proceso investigativo llevado a cabo en la elaboración de este informe, quedó en evidencia que cualquiera que sea el énfasis (la lista de deseos o los criterios a favorecer), se requeriría de un mejor sistema de información del que se tiene actualmente en la mayoría de PRM sobre las necesidades o problemas, las alternativas de solución, las fuentes de ayuda disponibles, los esfuerzos realizados o por realizar, sus posibles impactos, etc., pues como se vio en el presente informe, paralelo a la tendencia de re-asignación de recursos con criterios temáticos y eventualmente geográficos, está también presente la tendencia a requerir mejores prácticas en la gestión y planeación de los recursos provenientes de la ayuda internacional para garantizar su efectividad.

En este orden de ideas, las siguientes son las recomendaciones relacionadas con la institucionalidad requerida para que la cooperación internacional tenga mayor impacto en los PRM:

32. Como se observó en la sección 1.1.3, los flujos de ayuda son inestables en el tiempo. Las prioridades de los donantes varían en función de sus intereses estratégicos, y se modifican en dos niveles. Desde un nivel macro, la variabilidad de la ayuda se determina de acuerdo a la voluntad política del país donante, la disponibilidad de recursos y, en últimas, al uso de criterios objetivos como es el indicador de gradación actual (ingreso per capita). Desde un nivel micro la variabilidad se determina por el grado de armonización efectuada entre el país donante y el país receptor en lo relacionado a lo procedimientos de desembolsos efectivos. Para los Países de Renta Media incidir en la estabilidad de la ayuda desde el nivel micro puede marcar la diferencia entre un flujo continuo de recursos y la interrupción o merma de los mismos en circunstancias en que hay una gran competencia por la AOD.
33. De esta manera, concentrando un mayor liderazgo por parte del país receptor en los procesos de armonización de desembolsos efectivos y asegurar marcos temporales puede aminorar los costes relacionados con la inestabilidad en los flujos de ayuda.
34. Para ello, el mecanismo sería asegurar una mejor asociación – partnership- para el desarrollo y la predicción (predictability)⁵⁶ en la gestión de la ayuda. Favorecer la transición del enfoque por programa al enfoque del sector ampliado (Sector wide approach –SWAp-), lo que implica darle a la cooperación internacional una connotación más sectorial, consolidando una demanda más estratégica debido a una mejor concentración geográfica, temática y, por supuesto, temporal de la ayuda.

56. De acuerdo al Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, predictability es un principio según el cual la ayuda que se destina a los países beneficiarios debe ser previsible. Lo cual consiste en tratar de disminuir la brecha que se da entre lo que los donantes se comprometen a dar y lo que realmente desembolsan. Ver: Página oficial del Department for International Development. Consultado el 13 de diciembre de 2006.



35. Por otro lado, uno de los problemas que se presenta más comúnmente en la gestión de la ayuda tiene que ver con la información asimétrica. Esto se trata de un caso típico de relación principal-agente: el principal (donante) entrega unos recursos para objetivos definidos, pero no tiene capacidad para controlar el uso que de esos recursos hace el agente (receptor). Además, este problema se acentúa en la medida en que los donantes priorizan una agenda que en algunos casos difiere con la de los Países de Renta Media.
36. Una de las vías para aminorar esta relación consiste en tratar de que el receptor se identifique con los objetivos definidos. Para ello el principio de apropiación pretende dar soluciones sobre esta relación subóptima, lo cual supone trabajar en la incorporación de mecanismos de participación y/o ejercicios de evaluación o autoevaluación de las iniciativas de cooperación. Como mecanismos instrumentales, es pertinente mejorar la alineación de los donantes, en términos de agenda, con las prioridades del país. En este sentido, es recomendable generar espacios para facilitar la especialización de los donantes⁵⁷ (identificar ventajas comparativas) en sus intervenciones, para que de este modo se focalice la oferta de la cooperación de una mejor forma con las prioridades establecidas por el país. En consecuencia, esta alineación sólo puede ser efectiva en la medida en que el PRM avance en esta materia, lo que supone un mayor compromiso de los integrantes de los Sistemas Nacionales de Cooperación Internacional en consolidar una agenda unificada de desarrollo y adherir al compromiso internacional de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda.
37. Si bien desde el final de la guerra fría se ha disminuido en buena parte la condicionalidad ex-ante⁵⁸, hoy persiste aun cierta tendencia en los países donantes en imponer su agenda a través de cláusulas sofisticadas como las que se derivan de la gobernabilidad o de la democracia. Igualmente las prácticas de algunas instituciones multilaterales en materia de cooperación hacen que se sigan utilizando mecanismos como la selectividad de la ayuda que favorecen la condicionalidad.
38. Se propone entonces el principio de la mutua condicionalidad, de compromiso efectivo entre donante y receptor basado en los principios de apropiación y asociación consignados en la Declaración de París. La condicionalidad puede ser positiva en la medida que los objetivos de los donantes estén alineados con los marcos operativos del país; de lo contrario la situación anterior se deriva en errores de gestión y el aumento en costos de transacción.

<http://www.dfid.gov.uk/mdg/aid-effectiveness/predictability.asp>

57 Como por ejemplo en el marco del G-24.

58 Una de las razones para justificar la condicionalidad exante es precisamente la utilidad que tiene este mecanismo para aminorar los problemas de fungibilidad de la ayuda.



39. El país receptor debe reconocer que la condicionalidad no es mala per se, que su orientación debe ser usada estratégicamente para objetivos desarrollistas y que de su buen uso se puede reducir la fungibilidad de la ayuda. Sin embargo, hoy en día en la mayoría de Países de Renta Media, la condicionalidad es considerada como un instrumento que perjudica el avance independiente en el proceso de desarrollo. Esta idea puede desestimar los propósitos genuinos de la ayuda, los cuales en la mayoría de los casos se orientan a favorecer a la población más vulnerable. En efecto, la idea de orientar la ayuda hacia aquellas regiones que no están cumpliendo con el logro de los objetivos de desarrollo del milenio supone el uso de estructuras burocráticas locales y procedimientos que con dificultad se alinean con los objetivos de los donantes, lo cual hace pensar que mantener grados de condicionalidad mínima puede facilitar la gestión de la ayuda y al final propender porque ésta llegue a donde más se necesita.
40. Por otra parte, es muy difícil obtener resultados o logros efectivos en materia de desarrollo si los objetivos que se propone la política de ayuda de los países cooperantes, ya sean donantes o receptores, se oponen a los objetivos del resto de políticas públicas de los países donantes. Así, la negociación de la ayuda por un lado y las barreras arancelarias o la existencia de presiones financieras impuestas por los donantes y los temores de invasión a la soberanía por los receptores por el otro se convierten en disipadores de impacto en la ayuda.
41. Por esta razón, es fundamental promover no sólo la coherencia interna en el seno de la política de ayuda entre los países receptores sino también coherencia externa entre ésta y los demás ámbitos de acción pública. Los Países de Renta Media deben liderar este proceso. La integración de nuevas temáticas, como son la reducción de los obstáculos a la integración y la insostenibilidad de la deuda externa son materias que deben discutirse y que resultan fundamentales para los Países de Renta Media. De igual manera, el uso de escenarios democráticos puede contribuir a abrir espacios de diálogo en donde se discutan las necesidades particulares del país contribuyendo a la definición de prioridades en los países receptores en donde se privilegien los intereses locales sobre los particulares.
42. Igualmente, la cooperación debe ser entendida como una herramienta que logre complementar otras áreas de intervención pública y privada. Como afirma Moraga, en la experiencia chilena, "el caso del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, en que no sólo se acordó un TLC sino además un acuerdo de cooperación, ha demostrado cómo la existencia de este último puede facilitar y potenciar los resultados propios del TLC. Es así como la cooperación económica en sus dos vertientes de facilitación de comercio y de desarrollo de relaciones interempresariales permitirán en el mediano plazo incrementar las relaciones de comercio, más allá de lo que un mero TLC podría haber conseguido"⁵⁹.

59. Moraga, María Eugenia, "La cooperación internacional: su evolución y proyecciones en el contexto de su aporte al desarrollo del país Documento de trabajo (Formato PDF)", Departamento de Coordinación de la Agencia Chilena de Cooperación –AGCI–, en: <http://www.agci.cl/documentos.htm>



43. La gestión de la ayuda está de alguna manera condicionada a la capacidad del receptor para gestionar de forma adecuada los recursos recibidos. Muchas veces cada donante impone un proceso diferenciado de negociación, seguimiento y rendición de cuentas al receptor, obligando a que buena parte de sus limitadas capacidades técnicas se dediquen a atender las exigencias de los donantes, más que las necesidades de sus propias sociedades. La comunidad de donantes podría aportar coordinando sus políticas de ayuda.
44. En este sentido, los Países de Renta Media deben considerar si la adhesión a la Declaración de París proporciona el marco formal para lograr evidenciar los avances en materia de coordinación de la ayuda en el país o, si por el contrario, la adhesión sitúa a los Países de Renta Media en una posición incómoda al suponer pocos avances en materia de coordinación. Es decir, ¿la adhesión a París conlleva más costos que ventajas? ¿una posible adhesión a París supone la aceptación de nuevas condicionalidades en la política de ayuda?. Las respuestas a estos interrogantes deben asumirse una vez se constata el avance del proceso de coordinación en el país y se evalúe el impacto que ha tenido el proceso de seguimiento al proceso Londres-Cartagena.
45. Por otra parte, la gestión de la cooperación internacional en los Países de Renta Media se ha sobredimensionado en la medida que se han creado oficinas de cooperación en instituciones del orden nacional, departamental y municipal de una manera acelerada, con un personal administrativo y estratégico poco especializado y con un moderado apoyo institucional en el tema de cooperación. Sumado a esto, la falta de evaluaciones efectivas sobre la pertinencia y eficacia de este tipo de oficinas, hace que hoy por hoy sea difícil decir con certeza si este proceso de descentralización ha sido positivo o negativo para la gestión de la cooperación. La representación del tema de la cooperación internacional en manos de diplomáticos hace que éste se encuentre en una esfera meramente política y marginal, debido a la falta de lobby efectivo.
46. El mecanismo sugerido es aprovechar esquemas como el Sistema Nacional de Cooperación Internacional de Colombia en aras de impulsar la estrategia tendiente a la especialización de las oficinas regionales de cooperación de acuerdo con su carácter programático y sectorial – medio ambiente, microfinanzas, base productiva, entre otros- y dejando al ente coordinador la política exterior y las negociaciones de la cooperación internacional. Esto permitiría la racionalización de los recursos, haría posible la complementariedad de las experiencias, controlaría la duplicidad de esfuerzos y permitiría la transferencia doméstica de los resultados obtenidos de cooperación internacional.
47. Igualmente, resulta más interesante para los países donantes destinar recursos y abrir nuevas posibilidades de apoyo a los Países de Renta Media con mayor capacidad de absorción y eficiencia en el manejo de la ayuda.

Sin embargo, en muchas ocasiones no hay suficiente información que de cuenta de la capacidad del país receptor de crear bienes públicos globales⁶⁰.

48. Por último, para aquellos PRM que consideren que la ayuda internacional resulta muy costosa, se debe diseñar una estrategia de salida. En efecto, la cooperación no puede limitarse a ejecutar proyectos; debe estimular el valor agregado. Es importante buscar modelos de intervención alternativa a través de la cooperación. Adicionalmente, los modos de intervención son diferentes entre las regiones por lo que no es apropiado suponer una intervención similar entre regiones si se tiene en cuenta que existe un desarrollo desigual.
49. Es necesario que dichos Países de Renta Media inicien entonces el debate sobre una estrategia de salida de la cooperación internacional. ¿Que se entiende por una estrategia de salida? Asociar la cooperación a proyectos que favorezcan la apertura de nuevas oportunidades o al impulso de nuevos mercados basados en productos con un alto valor agregado (pensar en los vecinos como un mercado natural para replicar experiencias exitosas), en lugar de relacionar a la cooperación con el logro de objetivos de política exterior.
50. De esta manera, los países de renta media que ya no son objeto de concentración por la cooperación analizan nuevas oportunidades de internacionalización. Tal es el caso de Brasil y Chile que han visto en la cooperación un mercado potencial para replicar experiencias exitosas. Estas operaciones originadas en países en desarrollo ofrecen mecanismos de internacionalización efectivos, los cuales pueden ser utilizados para brindar cooperación triangular a otros países.

60. Según el Banco Mundial, los países que son propensos a las reformas tienen la capacidad de generar bienes públicos globales y/o regionales. Mientras tanto, los países que son reticentes a la implementación de reformas tienen la capacidad de generar males públicos.

ANEXOS

ANEXOS

ANEXO 1.

Selección de la muestra para el cálculo del Índice Sintético de Elegibilidad de la AOD –ISEA.

Para la selección de la muestra representativa de países se optó por el proceso de muestreo. La población se construyó a partir de la clasificación de países que realiza el Comité de Ayuda al Desarrollo –CAD- y, de manera complementaria, se utilizó la clasificación que presenta el Banco Mundial. Como fuente principal para la conformación de éste, fue la "Lista del CAD de receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (Efectiva para el 2006, para reportes en 2005, 2006 y 2007)", que agrupa a los países en las siguientes categorías: Países Menos Avanzados, Otros Países de Renta Baja, Países de Renta Media Baja y Países de Renta Media Alta (Ver Anexo 1 de la versión completa de este estudio). Aunque la lista contiene países y territorios, estos últimos no se consideraron porque la información estadística disponible era muy limitada.

Los países de Renta Alta fueron tomados de la lista del Banco Mundial. En el caso particular de Arabia Saudita, que se encontraba simultáneamente en la lista de Países de Renta Media Alta del CAD y en la de Países de Renta Alta del Banco Mundial, predominó la clasificación del primero. Este caso no muestra una incongruencia grave entre las listas en tanto que el CAD reconoce que Arabia Saudita es un País de Renta Alta desde el año 2004, pero manifiesta que sólo lo considerará como tal en el 2008 toda vez que persista su nivel de renta.

Una vez delimitado el universo, y con el ánimo de definir una muestra representativa, se utilizó el muestreo aleatorio en el que la oportunidad de selección para cada elemento es la misma.

Las fórmulas para calcular el tamaño óptimo en este método son:

$$n_0 = \frac{Z^2 pq}{E^2} \quad (1)$$

$$n = \frac{n_0}{1 + \frac{n_0}{N}} \quad (2)$$

El nivel de confianza definido es del 95% y el error máximo aceptable (E) es de 10%. Entonces:

$$n_0 = \frac{(1.96)^2 (0.5)(0.5)}{(0.10)^2} = 96.04 \quad (3)$$

$$n = \frac{96.04}{1 + \frac{96.04}{200}} = 65 \quad (4)$$



Para hallar la porción de cada categoría se realizó una regla de tres en donde la población total era de 200 países, y el número de países⁶¹ por categoría era el siguiente:

Países Menos Avanzados	:	50
Otros Países de Renta Baja	:	18
Países de Renta Media Baja	:	46
Países de Renta Media Alta	:	31
Países de Renta Alta	:	55

Los resultados de dicha operación arrojaron que el porcentaje de participación para cada categoría debía ser como sigue:

Países Menos Avanzados	:	25%
Otros Países de Renta Baja	:	9%
Países de Renta Media Baja	:	23%
Países de Renta Media Alta	:	16%
Países de Renta Alta	:	27%

Si la muestra representativa era de 65 países, la proporción de países para considerar era la siguiente:

Países Menos Avanzados	:	16
Otros Países de Renta Baja	:	6
Países de Renta Media Baja	:	15
Países de Renta Media Alta	:	10
Países de Renta Alta	:	18

Sin embargo, en la medida en que el sistema requería por lo menos el mismo número de países que de variables, la selección final de la muestra se realizó a partir de estas últimas (cuya elección se explica más adelante). Por esta razón, el número de países de muestra se fijó en 83, en donde la participación de cada categoría fue la siguiente:

Países Menos Avanzados	:	20
Otros Países de Renta Baja	:	8
Países de Renta Media Baja	:	19
Países de Renta Media Alta	:	13
Países de Renta Alta	:	22

Así, el análisis de la muestra arrojó 83 variables para 58 países que reciben ayuda internacional durante el periodo 1999-2003 (Ver Anexo 3 de la versión completa de este estudio).

En nuestro caso la selección de los criterios esta sujeta a la disponibilidad de la información proveniente de la base de datos del Banco Mundial.

61. De acuerdo con la "Tabla de números al azar" se definieron los países a analizar (Ver Anexo 2).

Luego de la revisión de los datos y el análisis de correlación se identificaron 21 variables que corresponden cada uno de los ocho objetivos del milenio (MDG) como se muestra a continuación:

ANEXO 2.

Países estudiados y muestra total de variables analizadas

No.	Countries	Variables (1999-2003)
1	Albania	Aid (% of central government expenditures)
2	Andorra	Aid (% of GNI)
3	Antigua and Barbuda	Birth rate, crude (per 1,000 people)
4	Argentina	Births attended by skilled health staff (% of total)
5	Armenia	Cash surplus/deficit (% of GDP)
6	Bahamas, The	Central government debt, total (% of GDP)
7	Bahrain	CO2 emissions (metric tons per capita)
8	Belgium	Contraceptive prevalence (% of women ages 15-49)
9	Benin	Employees, industry, female (% of female employment)
10	Bosnia and Herzegovina	Employees, services, female (% of female employment)
11	Botswana	Employment in industry (% of total employment)
12	Burundi	Employment in services (% of total employment)
13	Cambodia	Energy use (kg of oil equivalent per capita)
14	Canada	Female adults with HIV (% of population ages 15-49 with HIV)
15	Cape Verde	Forest area (% of land area)
16	Channel Islands	GDP (constant 2000 US\$)
17	Chile	GDP per capita (constant 2000 US\$)
18	China	General government final consumption expenditure (% of GDP)
19	Colombia	GINI index
20	Congo, Rep.	Gross domestic savings (% of GDP)
21	Costa Rica	Gross foreign direct investment (% of GDP)
22	Cote d'Ivoire	Gross national expenditure (% of GDP)
23	Cuba	Gross national income (constant LCU)
24	Cyprus	Health expenditure, total (% of GDP)
25	Dominica	Hospital beds (per 1,000 people)
26	Egypt, Arab Rep.	Household final consumption expenditure (constant 2000 US\$)
27	Equatorial Guinea	Immunization, measles (% of children ages 12-23 months)
28	Ethiopia	Improved sanitation facilities (% of population with access)
29	Fiji	Improved water source (% of population with access)
30	Greece	Income share held by fourth 20%
31	Greenland	Income share held by highest 10%
32	Grenada	Income share held by highest 20%
33	Guatemala	Income share held by lowest 10%
34	Guinea	Income share held by lowest 20%
35	Guinea-Bissau	Income share held by second 20%
36	Iraq	Income share held by third 20%
37	Israel	Industry, value added (% of GDP)
38	Italy	Inflation, consumer prices (annual %)



39	Kuwait	Inflation, GDP deflator (annual %)
40	Lebanon	Internet users (per 1,000 people)
41	Liechtenstein	Labor force, total
42	Macao, China	Lending interest rate (%)
43	Macedonia, FYR	Life expectancy at birth, total (years)
44	Madagascar	Literacy rate, adult total (% of people ages 15 and above)
45	Malawi	Literacy rate, youth female (% of females ages 15-24)
46	Mali	Literacy rate, youth total (% of people ages 15-24)
47	Micronesia, Fed. Sts.	Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5)
48	Mongolia	Mortality rate, infant (per 1,000 live births)
49	Mozambique	Mortality rate, under-5 (per 1,000)
50	Myanmar	Multilateral debt service (% of public and publicly guaranteed debt service)
51	Namibia	Net migration
52	Nepal	Official development assistance and official aid (current US\$)
53	Netherlands	Personal computers (per 1,000 people)
54	New Caledonia	Population ages 0-14 (% of total)
55	New Zealand	Population ages 15-64 (% of total)
56	Nigeria	Population ages 65 and above (% of total)
57	Pakistan	Population, total
58	Palau	Poverty gap at \$1 a day (PPP) (%)
59	Panama	Poverty gap at \$2 a day (PPP) (%)
60	Paraguay	Poverty headcount ratio at national poverty line (% of population)
61	Peru	Prevalence of HIV, total (% of population aged 15-49)
62	Rwanda	Prevalence of undernourishment (% of population)
63	Sao Tome and Principe	Public spending on education, total (% of GDP)
64	Saudi Arabia	Purchasing power parity conversion factor (LCU per international \$)
65	Serbia and Montenegro	Researchers in R&D (per million people)
66	Sierra Leone	School enrollment, primary (% net)
67	Singapore	School enrollment, primary, female (% gross)
68	Spain	School enrollment, primary, female (% net)
69	Sudan	School enrollment, primary, male (% net)
70	Suriname	School enrollment, secondary (% net)
71	Sweden	School enrollment, secondary, female (% gross)
72	Syrian Arab Republic	School enrollment, secondary, female (% net)
73	Tajikistan	School enrollment, secondary, male (% net)
74	Tanzania	School enrollment, tertiary (% gross)
75	Timor-Leste	School enrollment, tertiary, female (% gross)
76	Trinidad and Tobago	Subsidies and other transfers (current LCU)
77	Turkmenistan	Telephone mainlines (per 1,000 people)
78	United Kingdom	Total debt service (% of exports of goods and services)
79	Vanuatu	Total debt service (% of GNI)
80	Venezuela, RB	Trade (% of GDP)
81	Vietnam	Unemployment, total (% of total labor force)
82	Virgin Islands (U.S.)	Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15-24)
83	Zimbabwe	Workers' remittances and compensation of employees, received (US\$)

ANEXO 3.

Puntajes de elegibilidad de la AOD por ODM por país y ranking basado en el Índice Sintético de Elegibilidad de la Ayuda - ISEA

País	1. Erradicar la extrema pobreza y el hambre	2. Alcanzar educación primaria universal	3. Reducir la mortalidad infantil	4. Mejorar la salud maternal
Albania	38	38	50	50
Argentina	25	25	33	25
Armenia	63	38	50	50
Benin	50	88	92	75
Bosnia and Herzegovina	25	25	33	25
Botswana	63	75	67	25
Burundi	100	100	92	100
Cambodia	88	63	100	100
Chile	25	38	25	25
China	50	38	58	50
Colombia	50	50	58	50
Congo, Rep.	100	75	83	100
Costa Rica	25	50	33	25
Cote d'Ivoire	50	100	100	75
Egypt, Arab Rep.	25	63	58	75
Ethiopia	100	100	100	100
Fiji	38	38	42	25
Grenada	25	75	42	25
Guatemala	75	75	75	75
Guinea	75	100	100	100
Guinea-Bissau	75	100	100	100
Lebanon	25	63	50	50
Macedonia, FYR	38	25	25	25
Madagascar	100	88	83	75
Malawi	75	63	92	75
Mali	88	100	100	100
Mongolia	63	50	58	25
Mozambique	88	100	92	75
Namibia	75	75	83	50
Nepal	75	100	75	100
Nigeria	50	88	100	100
Pakistan	88	100	83	100
Panama	63	38	50	50
Paraguay	38	38	58	75
Peru	38	38	42	75
Rwanda	88	75	92	100
Sierra Leone	88	100	100	75
Sudan	88	100	83	50
Syrian Arab Republic	25	50	33	75
Tajikistan	100	25	75	50
Tanzania	88	88	92	100
Trinidad and Tobago	38	38	33	50
Turkmenistan	38	25	58	50
Vanuatu	50	50	75	50
Venezuela, RB	38	50	50	50
Vietnam	75	38	42	50
Zimbabwe	75	63	83	50

Continuación Anexo 3.

País	5. Combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades	6. Asegurar un ambiente sostenible	7. Desarrollar una sociedad global para el desarrollo	Otros indicadores
Albania	25	50	58	50
Argentina	50	56	50	63
Armenia	25	63	58	50
Benin	75	81	88	69
Bosnia and Herzegovina	38	44	63	25
Botswana	75	69	42	63
Burundi	100	94	100	63
Cambodia	75	81	75	75
Chile	50	56	50	56
China	25	81	50	63
Colombia	38	44	67	63
Congo, Rep.	100	75	75	63
Costa Rica	50	44	33	63
Cote d'Ivoire	100	69	75	56
Egypt, Arab Rep.	38	63	58	58
Ethiopia	100	94	92	63
Fiji	38	56	42	69
Grenada	75	42	42	63
Guatemala	63	50	67	69
Guinea	88	81	75	63
Guinea-Bissau	100	75	88	63
Lebanon	25	50	58	69
Macedonia, FYR	25	50	58	50
Madagascar	75	81	75	69
Malawi	88	63	83	81
Mali	88	81	92	63
Mongolia	25	69	58	56
Mozambique	100	75	83	56
Namibia	75	81	38	81
Nepal	50	63	75	75
Nigeria	100	81	67	75
Pakistan	50	63	92	56
Panama	50	50	58	63
Paraguay	50	44	67	69
Peru	38	44	58	69
Rwanda	100	69	100	75
Sierra Leone	88	69	100	63
Sudan	88	63	67	56
Syrian Arab Republic	38	63	67	69
Tajikistan	50	75	75	56
Tanzania	88	56	83	63
Trinidad and Tobago	75	31	33	63
Turkmenistan	25	63	100	58
Vanuatu	75	63	50	75
Venezuela, RB	50	38	67	63
Vietnam	38	56	58	56
Zimbabwe	75	38	63	75

Continuación Anexo 3.

País	ISEA	Ranking
Burundi	93	1
Ethiopia	93	2
Mali	89	3
Guinea-Bissau	88	4
Rwanda	87	5
Guinea	85	6
Sierra Leone	85	7
Congo, Rep.	84	8
Mozambique	84	9
Nigeria	83	10
Cambodia	82	11
Tanzania	82	12
Madagascar	81	13
Pakistan	79	14
Cote d'Ivoire	78	15
Malawi	77	16
Benin	77	17
Nepal	77	18
Sudan	74	19
Namibia	70	20
Guatemala	68	21
Zimbabwe	65	22
Tajikistan	63	23
Vanuatu	61	24
Botswana	60	25
Egypt, Arab Rep.	55	26
Paraguay	55	27
Panama	53	28
Colombia	52	29
Syrian Arab Republic	52	30
Turkmenistan	52	31
China	52	32
Vietnam	52	33
Mongolia	51	34
Venezuela, RB	51	35
Peru	50	36
Armenia	49	37
Lebanon	49	38
Grenada	48	39
Trinidad and Tobago	45	40
Albania	45	41
Fiji	43	42
Argentina	41	43
Chile	41	44
Costa Rica	40	45
Macedonia, FYR	37	46
Bosnia and Herzegovina	35	47
Promedio	64.07	
Desv. Est	17.55	
Coef. Correlación	-0.19	

Fuente: Cálculos de los autores

ANEXO 4

Resultados del modelo que determina la asignación actual de la AOD

**VARIABLE DEPENDIENTE LN_AID - MÉTODO:
OLS - 30 OBSERVACIONES- 360 DATOS**

Variables	Coef.	T. Stat.
C	6,244	1,39
LN_BR	-2,178	-0,792
LN_GDPP	0,625	0,670
LN_HEALTH	-0,161	-0,065
LN_HIV	-1,851	-2,223
LN_LIFE	-1,506	-2,029
LN_LITER	2,491	1,173
LN_MEASLES	-1,437	-0,618
LN_MORT	0,338	-0,168
LN_POP	0,304	0,891
LN_SANIT	3,928	-3,470
LN_WAT	4,107	1,659

Los símbolos *, **, *** indica que las variables presentan significancia estadística al 10%, 5% y 1%, respectivamente.

R-squared	0.379915	Mean dependent va	8.749.271
Adjusted R-squared	0.000974	S.D. dependent var	2.878.852

Fuente: Cálculos de los autores

**DESCRIPCIÓN DE LAS VARIABLES SELECCIONADAS
PARA EL MODELO ECONÓMICO/***

BR:	Tasa de natalidad bruta (por 1.000 nacimientos)
GDPP:	PIB per capita (USD constantes de 2000)
HEALTH:	Gasto en salud total (% del PIB)
HIV:	Prevalencia de VIH, total (% de la población entre 15-49 años)
LIFE:	Expectativa de vida al nacer, total (años)
LITER:	Tasa de alfabetismo en la población juvenil (% de personas entre 15-24 años)
MEASLES:	Inmunización en sarampión (% de niños entre 12-23 meses)
MORT:	Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacimientos)
POP:	Población total
SANIT:	Facilidades de mejoramiento en sanidad (% de la población con acceso)
WAT:	Fuentes mejoradas de agua (% de la población con acceso)

*/ Las variables corresponden a promedios del periodo 2000-2003 expresadas en logaritmos

Fuente: Cálculos de los autores con base en World Bank, World Development Indicators database, Abril, 2006 2007

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

Alonso, J. A. (2003). Bienes públicos globales y cooperación al desarrollo. La realidad de la ayuda 2002-2003: una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional. Barcelona, Intermón - Oxfam: 127 - 153.

Anderson, E., Conway, T., McKay, A., Moncrieffe, J., O'Neil, T., Piron., L. (2003) Inequality in middle income countries: key conceptual issues, p.9 Overseas Development Institute -ODI-, London.

Banco, Mundial. Informe sobre la Pobreza en el mundo Voces de los pobres, 2000
<http://www.revistasice.com/estudios/Documen/bice/2663/BICE26630101.PDF>

Bolton, J. (2005, 28-09-2005). "Statement at the General Assembly." Retrieved Octubre 24 de 2006, from <http://www.un.int/usa/finandeu.htm>.

Bulir, A. y. A. H. (2000). Aid volatility: an empirical assessment, IMF Staff papers. 50.

CAN. (2003, 7 abril). "Documento estadístico: Indicadores sociales." from <http://www.comunidadandina.org/estadisticas/SGde059.pdf>.

CEPAL (2005). Panorama social de América Latina 2005.

CEPAL. (2006). "La medición de los objetivos de desarrollo del milenio en las áreas urbanas de América Latina." from <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/25974/P25974.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/deype/tpl/top-bottom.xsl>.

CONPES, s. (2005). Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - 2015: 1.

Contraloría, G. N. (2003). Evaluación de la política social 2003.

Corona, F. (2006). "Informe de Progreso Educativo en Colombia: Hay Avances pero quedan desafíos." from www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/article-114022.html.

Corrales-Leal, W. (2003). Competitiveness revisited: a policy approach for achieving development objectives in the economic, social and environmental spheres. XI United Nations Conference on Trade and Development.

DAC (2001). "Guidelines on Poverty Reduction."

DAC (2004). Focus on aid to social infrastructure and service in Africa, Asia and Latin America and the Caribbean. París, Organization for Economic Co-operation and Development: 5.

DAC. (2005). "OECD traces tsunami aid." Retrieved 22 Noviembre, 2006, from http://www.oecd.org/document/38/0,2340,en_2649_34447_35818278_1_1_1_1,00.html.

DAC (2005). Statistical Analysis Report. París, Organization for Economic Co-operation and Development: 10.

Equidad de la mujer, C. p. p. "Documento de política para la mujer." from http://www.presidencia.gov.co/equidad/documento_politica.pdf.

Equidad de la mujer, C. p. p., Observatorio de Asuntos de Género, Boletín 1, mayo agosto, 2004
http://www.presidencia.gov.co/equidad/documentos/boletin_1.pdf

Escobar, A. (1998). La invención del Tercer Mundo, Grupo Editorial Norma.

Evands, D., A. Tandon, C. JL Murray y J.A Lauer (2000). The comparative efficiency of national health systems in producing health: an analysis of 191 countries, World Health Organization.

Eyben, R. (2004). Why and how to aid Income Middle Countries. Institute of Development Studies. England: 49.

Eyben, R. y S. Lister. (2004). "Why and how to aid 'Middle Income Countries'", IDS working paper 231, institute of development studies, Brighton, England, descargado de: <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp231.pdf>, el 12 de diciembre de 2006

Führer, H. (1996). "The History of Official Development Assistance." Organisation for Economic Co-Operation and Development (OCDE), from <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/352/87/IMG/NR035287.pdf?OpenElement>

Galán, M.G., Sanahuja, J.A. (Coords.) (2001) La Cooperación al Desarrollo en un Mundo en Cambio: perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención, P. 39, CIDEAL, Madrid.

Galiani, S. P. G. a. E. S. (2005). "Water for life: the impact of the privatization of water services on child mortality." Journal of Political Economy 113.

Herrera, S. P. G. (2005). How Efficient is Public Spending in Education?" World Bank, Economic Policy and Debt Department.

Inge Kaul, I. G., Marc A. Stern, Ed. (2001). Bienes públicos mundiales: la cooperación internacional en el siglo XXI. México, D.F., Oxford University Press.

Larrú Ramos, J. M. "Ayuda al desarrollo y buen gobierno en los países de renta media-PRM." from <http://www.cecod.net/modelo%20v2.1.pdf>.

Machinea, J. B., A. y León A. (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. N. Unidas, Naciones Unidas.

Ministerio De Educación Nacional MEN, *Informe Nacional sobre el Desarrollo de la Educación en Colombia*, Bogotá, junio 2001. (MEN, 2001)

<http://www.ibe.unesco.org/international/ice/natrap/Colombia.pdf>

OCDE, Spain – DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations, 2002, Pág 2. <http://www.oecd.org> Último acceso: 12 de diciembre de 2006

OCDE (2004). "France – DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations", from <http://www.oecd.org>

OCDE (2005) "Belgium – DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations" from <http://www.oecd.org> Último acceso: 12 de diciembre de 2006

OCDE (2005). "Germany - DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations" from <http://www.oecd.org>

OCDE (2006). ""United Kingdom - DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations", from <http://www.oecd.org>

ODI, O. D. I. (2003). *Inequality in Middle Income Countries: Key Conceptual Issues*. Poverty and Public Policy Group. London: 38.

ODI, O. D. I. (2004). *Inequality in Middle Income Countries*. Poverty and Public Policy Group. Londres, Overseas Development Institute ODI: 23.

OIT. (2003). "Estudio sobre la calidad el empleo en Colombia." from http://www.oit.org.pe/osra/documentos/farne_dic9.pdf.

Perry, G. A., O. López, H., Maloney, W., Servén, L. (2006). "Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos." from http://siteresources.worldbank.org/EXTLACOFFICEOFCE/Resources/870892-1139877599088/virtuous_circles_ch1-es.pdf.

Pigozzi, M. (2004). *Quality education and HIV/AIDS*, UNESCO.

Pipitone, U. (1995 443). *La salida del atraso. Un estudio histórico comparativo*. México, Fondo de Cultura Económica.

PNUD. (2003). "Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003: El conflicto: callejón con salida." from

http://indh.pnud.org.co/informe2003_.plx?pga=C03tablaContenido&f=1171282722.

PNUD (2003). Los objetivos de desarrollo del milenio: progresos, reveses y desafíos. La

PNUD (2005). Informe sobre el desarrollo humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual, Ediciones Mundi-Prensa.

PNUD (2005). La Cooperación Internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual. Nueva York: 418.

Presidencia, R. (2006). "Informe al Congreso 2006."

Presidencia, R. and C. I. d. A. Social. (2006). "Boletín de Cooperación Internacional." Retrieved Enero, 2007, from http://www.accionsocial.gov.co/documentos/1060_Boletin10.doc.

Procuraduría, G. d. I. N. (2005). En el Día del Niño, prioridad a políticas públicas de la infancia

Project, U. M. (2005). Investing in development. A practical guide to achieve the Millenium Development Goals. P. d. N. U. p. e. Desarrollo, Earthscan.

Secretariat of the International Task Force on Global Public Goods. (2005). "Meeting Global Challenges. International Cooperation in the National Interest", International Task Force on Global Public Goods, descargado de <http://www.adb.org/Documents/Events/2005/Asia-GPGS/meeting-global-challenges.pdf>, el 12 de diciembre de 2006

Sachs, J. D. (2005). Investing in Development: A practical plan to achieve the Millenium Development Goals- Millenium Project-. R. t. t. U. S. -General. London, United Nation Development Programme: 356.

Sánchez, E. R. (2002). Cooperación y Desarrollo: nueve preguntas sobre el tema. Burgos, Amycos.

Sarmiento, L. D. y. A. (2003). Taller de Indicadores de Bienestar y Pobreza. Colombia.

UK, D. f. I. D. (2004). Achieving the Millennium Development Goals: The Middle-Income Countries. A strategy for DFID: 2005–2008.

Unidas, N. (2006). The Millenium Development Goals Report 2006. Nueva york.

USAID. (2006). "USAID History." Retrieved 17 octubre, 2006, from http://www.usaid.gov/about_usaid/usaidhist.html.

USAID, Acción Social, Boletín Informativo Midas, Proyecto MIDAS, "Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible", Edición No.1, diciembre 2006 http://www.midas.org.co/documentos/FAQ_compilaci_n_250806.pdf

Vicepresidencia de la República, B. M., Transparencia por Colombia. (2002, 21 de marzo). "Corrupción, Desempeño Institucional Y Gobernabilidad: Desarrollando Una Estrategia Anticorrupción Para Colombia." from www.anticorrupcion.gov.co/documentos/doc/GuillermoMendoza.pdf.

ACRONIMOS

ACRONIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
BIRD	Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPG	Bienes Públicos Globales
BPR	Bienes Públicos Regionales
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCNM	Centre for co-operation with Non members
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CMNUCC	Convención contra el Cambio Climático
COMECOM	Consejo de Ayuda al Desarrollo
DAC	Development Assistance Committee
DESA	Division for social policy and development
FMI	Fondo Monetario Internacional
ISEA	Índice Sintético de Elegibilidad de AOD
ITFGPG	International Task Force on Global Public Goods
MENA	Iniciativa en Gobernabilidad e Inversión para el Desarrollo
NBH	Necesidades Básicas Insatisfechas
NOAA	Administración Nacional Oceánica y Atmosférica
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODA	Official Development Assistance
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización Naciones Unidas
ONUSIDA	Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH Sida
OPIB	Otros Países de Ingreso Bajo
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Países Menos Avanzados
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa del Medio Ambiente de las Naciones Unidas
PRM	Países Renta Media
PRMA	Países de Renta Media Alta
PRMB	Países de Renta Media Baja
SIPRI	Swedish International Peace Research Institute
UNDP	United Nations Development Programme
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	United Nations Children's Fund
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	United States for International Development / Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional